

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 5

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

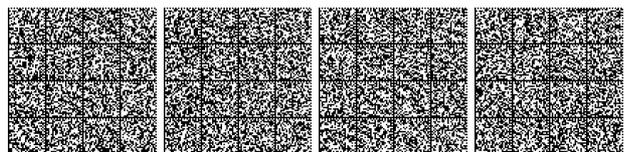
Roma - Mercoledì, 29 gennaio 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE



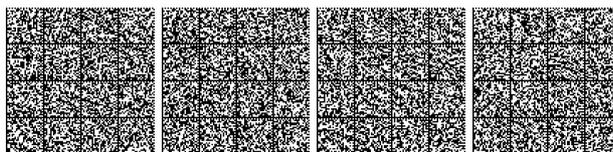


S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

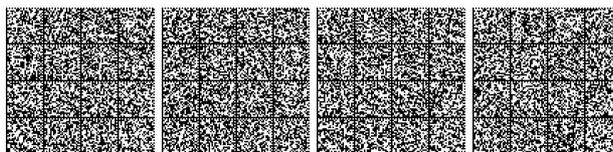
(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

- N. 3. Sentenza 11 dicembre 2024 - 23 gennaio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Consiglio regionale - Sottoscrizione delle liste dei candidati - Elettore affetto da disabilità certificata derivante da grave impedimento fisico, o in condizioni di esercitare il voto domiciliare, tali da impedire l'apposizione di una firma autografa - Possibilità, come avviene nel procedimento referendario, di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili della persona, del principio di eguaglianza, nonché del diritto di elettorato - Illegittimità costituzionale in parte qua.
- Legge 17 febbraio 1968, n. 108, art. 9, terzo comma; decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, art. 2, comma 6.
 - Costituzione, artt. 3 e 51. Pag. 1
- N. 4. Sentenza 11 dicembre 2024 - 23 gennaio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Trattamento economico - Indennità di amministrazione - Personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro - Riconoscimento dell'indennità di amministrazione nella misura spettante al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il triennio 2020-2022 - Scomputo, per il 2022, dell'indennità una tantum come riconoscimento attività extra ordinem svolta nell'anno di riferimento - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.
- Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 1-bis, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3 e 39. Pag. 10
- N. 5. Sentenza 26 novembre 2024 - 24 gennaio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Riparto di competenza - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione dei criteri di delega, irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge nonché del diritto di impugnazione - Non fondatezza delle questioni.
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lettera q-quater).
 - Costituzione, artt. 3, 25, 76, 111 e 125. Pag. 19
- N. 6. Ordinanza 13 - 27 gennaio 2025
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 192 del 2024 - Correzione. Pag. 28



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 gennaio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Sanità – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione Puglia – Previsione che, per assicurare i più ampi e innovativi livelli essenziali di assistenza sanitaria evitando disparità assistenziali in danno dei cittadini pugliesi e in virtù della copertura finanziaria erogata dallo Stato e già disponibile per il 2024 nel Fondo sanitario regionale, è disposta la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica) – Previsione che l’immediata vigenza ed esecuzione è in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale, con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore – Previsione che i livelli essenziali di assistenza garantiti in modalità provvisoria, temporale, sperimentale o di progetto pilota, in forza di leggi regionali o deliberazioni della Giunta regionale, purché previsti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sono da considerarsi erogati e garantiti in forma ordinaria e strutturale - Previsione che ai relativi oneri si provvede con le somme già disponibili dai trasferimenti del Fondo sanitario regionale per il 2024, derivanti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, dall’art. 1, comma 288, della legge n. 234 del 2021 e dall’art. 1, comma 235, della legge n. 213 del 2023.
 – Legge della Regione Puglia 13 novembre 2024 n. 28 (“Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”), art. 26. Pag. 31
- N. 3. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 17 dicembre 2024
Reati e pene – Favoreggiamento della prostituzione – Trattamento sanzionatorio – Previsione della reclusione da due a sei anni anziché fino a sei anni – In subordine: mancata previsione della possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità.
 – Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, numero 8). Pag. 35
- N. 4. Ordinanza del Tribunale di Teramo del 22 novembre 2024
Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).
 – Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). . . . Pag. 41
- N. 5. Ordinanza del Tribunale di Locri del 2 dicembre 2024
Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).
 – Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). . . . Pag. 57
- N. 6. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 16 dicembre 2024
Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Denunciata applicabilità anche agli spazi comuni condominiali che costituiscano pertinenze delle private dimore. In subordine: Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.
 – Codice penale, art. 624-bis, primo comma. Pag. 62



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 3

Sentenza 11 dicembre 2024 - 23 gennaio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Consiglio regionale - Sottoscrizione delle liste dei candidati - Elettore affetto da disabilità certificata derivante da grave impedimento fisico, o in condizioni di esercitare il voto domiciliare, tali da impedire l'apposizione di una firma autografa - Possibilità, come avviene nel procedimento referendario, di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili della persona, del principio di eguaglianza, nonché del diritto di elettorato - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 17 febbraio 1968, n. 108, art. 9, terzo comma; decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, art. 2, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 51.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), promosso dal Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, nel procedimento vertente tra C. G., Regione Lazio e il gruppo politico organizzato denominato «*Referendum e Democrazia*», con ordinanza del 25 marzo 2024, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di C. G. e del gruppo politico organizzato denominato «*Referendum e Democrazia*»; udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Giuliano Fonderico per C. G. e Filomena Gallo per il gruppo politico organizzato denominato «*Referendum e Democrazia*»;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 marzo 2024 (reg. ord. n. 158 del 2024), il Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) - d'ora in avanti, anche: CAD -, in riferimento agli artt. 2, 3, 48 e 49 della Costituzione.

L'ordinanza di rimessione riferisce che il giudizio *a quo* è stato promosso, con ricorso depositato in data 8 febbraio 2023 ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, da C. G., cittadino italiano iscritto nelle liste elettorali di un comune della Provincia di Viterbo, affetto da sclerosi laterale amiotrofica, malattia che, tra le altre attività, gli preclude di apporre una firma autografa. Egli, volendo esercitare il proprio diritto di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni del Consiglio regionale della Regione Lazio, utilizzando la firma digitale di cui dispone e che usa autonomamente, si era rivolto al gruppo politico organizzato denominato «Referendum e Democrazia», venendo così a conoscenza della preclusione all'impiego di tale strumento, affermata da vari uffici elettorali in occasione delle elezioni politiche del settembre del 2022, sulla base della interpretazione data all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005, che esclude dall'ambito di applicazione del codice dell'amministrazione digitale le attività e le funzioni relative alle «consultazioni elettorali».

In data 22 novembre 2022, C. G. ha quindi invitato formalmente la Regione Lazio a dichiarare la possibilità di utilizzare la firma digitale per apporre la sottoscrizione di una lista di candidati alle elezioni regionali, prevista dall'art. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968.

Pur non avendo avuto riscontro a tale istanza, egli ha tuttavia avuto notizia che la Regione, rispondendo a un'«analogica richiesta», «presentata anche dall'Associazione Luca Coscioni - Per la libertà di ricerca scientifica», ha confermato l'impossibilità di raccogliere le sottoscrizioni delle liste dei candidati attraverso la firma digitale.

Nel giudizio *a quo* il ricorrente ha dunque chiesto: *a)* di accertare e dichiarare il diritto di sottoscrivere con la propria firma digitale una lista di candidati alle elezioni del Consiglio regionale; in via subordinata, tra l'altro: *b)* di sollevare questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005; *c)* di ordinare la cessazione della condotta discriminatoria e l'adozione dei provvedimenti idonei alla rimozione degli effetti della stessa; *d)* di disporre la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale subito in conseguenza della discriminazione.

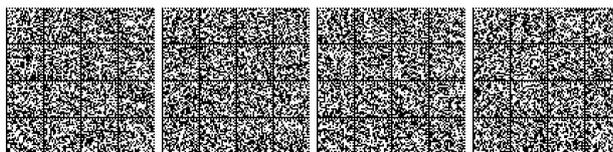
1.1.- Il Tribunale rimettente ritiene anzitutto che l'avvenuto svolgimento delle elezioni del Consiglio regionale della Regione Lazio, il 12 e 13 febbraio 2023, non osti alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, essendo quest'ultima pregiudiziale alla definizione del giudizio con una sentenza che accerti la portata del diritto azionato dal ricorrente e lo ripristini, per il tramite della pronuncia di questa Corte, nella pienezza della sua espansione.

Richiamando la sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, lo stesso osserva che nel giudizio *a quo* verrebbero in rilievo disposizioni concernenti l'elezione del Consiglio regionale, idonee a porre restrizioni dei «poteri» in capo, tra gli altri, al ricorrente medesimo, l'accertamento delle quali sarebbe oggetto dell'azione promossa nel giudizio principale. Tale azione rappresenterebbe, pertanto, l'unica strada percorribile per la protezione di diritti fondamentali, di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela efficace e diretta.

1.2.- Il giudice *a quo* motiva la rilevanza sul presupposto che, non avendo la Regione Lazio introdotto una propria disciplina per le modalità di presentazione delle liste dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale, sia applicabile l'art. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968, ai sensi del quale «[l]a firma degli elettori deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto».

2.- Ciò premesso, l'ordinanza di rimessione ritiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto, anzitutto, con l'art. 2 Cost., laddove quest'ultimo prevede che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, tra i quali rientrerebbero, nell'ambito dei rapporti politici, i diritti di elettorato dei cittadini, tutelati dagli artt. 48 e 49 Cost.; infatti, in ragione della condizione fisica del ricorrente, le stesse finirebbero per precludergli, o comunque limitare, l'esercizio del diritto di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni.

2.1.- Inoltre, gli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005, «richiamati espressamente o implicitamente» dalla legge della Regione Lazio 13 gennaio 2005, n. 2 (Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti della Giunta e del Consiglio regionale), interpretati nel senso di impedire l'utilizzo della firma digitale, violerebbero il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., determinando «una discriminazione in danno di chi, come il ricorrente, in ragione della propria condizione non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa».



Il giudice *a quo* esclude che tale contrasto possa venire meno applicando in via analogica l'art. 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), in forza del quale «[i] presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale, da allegare alla lista».

In primo luogo, infatti, tale previsione, applicabile alle elezioni comunali, sarebbe stata estesa a quelle regionali soltanto per effetto di circolari interpretative della legge n. 108 del 1968, «senza alcuna certezza per la persona interessata». Inoltre, essa non distinguerebbe tra la sottoscrizione autografa e quella digitale, potendosi quindi sostenere «che quando il presentatore sappia o sia in grado di sottoscrivere con una qualsiasi delle modalità previste dall'ordinamento la previsione in questione non possa trovare applicazione».

In ogni caso, la imposizione delle richiamate specifiche modalità anche «per chi sarebbe capace di sottoscrivere potrebbe ritenersi oggettivamente lesiv[a] della dignità e della sfera di vita privata».

2.2.- L'art. 3 Cost. sarebbe inoltre violato «dalla irragionevole scelta del legislatore di distinguere tra procedimento referendario», nel quale la possibilità di utilizzare la firma digitale è ormai stata riconosciuta, «e procedimento elettorale», essendo identiche le ragioni di garanzia dell'identità del sottoscrittore sottese alle due discipline, e potendosi altresì ritenere che, tanto la sottoscrizione di una lista di candidati, quanto la firma di una proposta referendaria o di una legge di iniziativa popolare, siano rappresentative «di diritti politici aventi lo stesso rilievo nell'architettura dell'impianto costituzionale».

2.3.- Infine, è denunciata la violazione degli artt. 48 e 49 Cost. e dei diritti dagli stessi riconosciuti anche nel procedimento elettorale preparatorio (è richiamata la sentenza n. 48 del 2021 di questa Corte), in relazione «a una qualsiasi delle possibilità» consentite al cittadino elettore per incidere in tale fase. Rientrando, tra queste, la facoltà di contribuire alla formazione di una lista di candidati, le disposizioni censurate precluderebbero o, comunque, limiterebbero il diritto del cittadino di concorrere «alla formazione dell'offerta elettorale», individuando candidati espressione di un indirizzo politico a lui congeniale.

Al riguardo, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 62 del 2022 di questa Corte, che, con riferimento alla composizione delle liste dei candidati alle elezioni nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ha rilevato come «[n]emmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite».

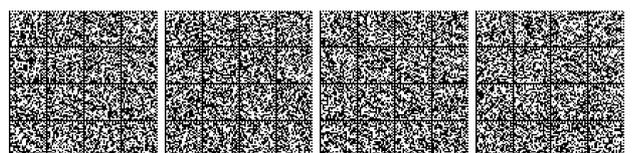
2.4.- In conclusione, il Tribunale rimettente chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005, nella parte in cui «non indicano come alternativa la firma digitale per gli elettori affetti da disabilità tali da impedirgli di apporre la firma autografa».

3.- Si è costituito, con memoria del 30 settembre 2024, C. G., segnalando che, con la firma digitale di cui dispone, utilizzata, tra l'altro, per sottoscrivere in modo autonomo la procura speciale al difensore nel presente giudizio, egli riesce a ovviare all'impedimento, derivante dalla malattia da cui è affetto, di apporre la propria firma autografa.

Ad avviso della parte, le questioni sollevate sarebbero certamente rilevanti per la decisione del giudizio *a quo*, dal momento che solo la dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle previsioni censurate consentirebbe la piena soddisfazione del diritto, in quella sede azionato, di sottoscrivere, con la propria firma digitale, una lista di candidati per la presentazione della stessa alle elezioni regionali.

3.1.- Nel merito, sarebbe evidente il contrasto di tali disposizioni con i principi di uguaglianza e di libero sviluppo della personalità umana, di cui agli artt. 2 e 3 Cost., tanto più considerando che, nella specie, «la limitazione di cui si discute colpisce in particolare persone in ragione di una loro disabilità».

Al riguardo, la parte richiama la sentenza n. 258 del 2017 di questa Corte, che ha rimarcato l'obbligo dello Stato di garantire «il principio di eguaglianza a prescindere dalle “condizioni personali”», tra cui «si colloca indubbiamente la condizione di disabilità», in relazione alla quale la legge 5 febbraio 1992, n. 104, recante «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità» - titolo così riformulato secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato) - fornisce un quadro normativo volto «anche a favorire l'integrazione sociale del disabile», consentendogli «la “massima autonomia possibile” [...] e il pieno esercizio dei diritti fondamentali».



Inoltre, secondo la parte, la necessità di adottare misure attive per garantire l'uguaglianza nella materia elettorale in favore delle persone con disabilità sarebbe confermata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

Sarebbe dunque evidente la gravità della discriminazione prodotta dalle disposizioni censurate in danno di chi, in ragione della propria condizione, non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa, pur essendo in grado di sottoscrivere la lista dei candidati con una modalità, quella digitale, che l'ordinamento riconosce del tutto equivalente alla prima nei settori diversi da quello elettorale.

Inoltre, a escludere che tale discriminazione sia superabile applicando in via analogica l'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960, la parte precisa che tale modalità costituirebbe «un inutile e discriminatorio aggravamento del procedimento di sottoscrizione della lista», che, rispetto all'epoca in cui la previsione fu introdotta, sarebbe divenuto «certamente del tutto sproporzionato e irragionevole oggi», potendo le finalità perseguite essere agevolmente raggiunte mediante l'utilizzo del dispositivo di firma digitale in totale autonomia da parte del firmatario, in particolare quando lo stesso sia affetto da disabilità.

3.2.- Ugualmente fondate sarebbero le censure in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., considerato che l'apposizione di una firma con modalità digitale anziché autografa non scalfirebbe in alcun modo la *ratio* di dimostrare la «seria consistenza» o il «minimo di consenso» (richiamati dalla parte attraverso la sentenza di questa Corte n. 83 del 1992) della lista di candidati, sottostante la necessità che questa sia presentata da un certo numero di elettori.

4.- Si è costituito in giudizio, con atto del 1° ottobre 2024, anche il gruppo politico organizzato, «Referendum e Democrazia», parte del giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.1.- A sostegno della rilevanza delle suddette questioni la parte rileva che, nel caso in cui fossero accolte, permarrebbe in capo al giudice del giudizio principale uno spazio decisionale autonomo, dovendo questi accertare la sussistenza degli altri requisiti richiesti dalla legge per il riconoscimento del diritto alla sottoscrizione di una lista, nonché, comunque, determinare le concrete misure da adottare al fine di porre rimedio alla discriminazione accertata.

Nel merito, l'associazione aggiunge agli argomenti contenuti nell'ordinanza di rimessione la considerazione che dalla giurisprudenza costituzionale non emergerebbero «limiti alla modalità di raccolta delle firme».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si è costituita la Regione Lazio, parte resistente in quello principale.

6.- È pervenuta, poi, un'opinione scritta, depositata in qualità di *amicus curiae* dall'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS (di seguito, anche solo: Associazione Luca Coscioni), ammessa con decreto presidenziale del 23 ottobre 2024, in senso adesivo alle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

7.- Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, C. G., a ulteriore sostegno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, ritiene che queste possano essere introdotte in un giudizio principale di accertamento della portata di un diritto politico, anche quando l'azione «non sia legata all'indizione di una specifica tornata elettorale».

In particolare, l'incertezza in ordine alle modalità di esercizio del diritto di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni regionali sarebbe derivata, «peraltro in termini di vero e proprio diniego», dalla nota della Regione Lazio indirizzata all'Associazione Luca Coscioni, di conferma dell'impossibilità di utilizzare al suddetto fine la firma digitale, e, in ogni caso, dall'interpretazione data all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005 dall'Ufficio centrale elettorale nazionale, in occasione delle elezioni politiche del 2022. Pertanto, a fronte dell'effetto discriminatorio subito, il ricorrente nel giudizio principale avrebbe l'interesse all'accertamento del diritto di utilizzare la firma digitale nella fase elettorale preparatoria, attinente all'esercizio di un diritto politico costituzionalmente garantito.

Inoltre, la parte rileva che il giudizio *a quo* sarebbe «l'unica via» per chiedere l'accertamento del suddetto diritto, «non esistendo un diverso rimedio giuridico approntato dall'ordinamento per situazioni analoghe», e che oggetto delle domande spiegate in tale giudizio sono anche le «conseguenti misure di risarcimento del danno e di cessazione delle condotte e rimozione degli effetti», ciò che dimostrerebbe la non sovrapponibilità con l'oggetto del giudizio di costituzionalità.

Nel merito, la parte segnala che la preclusione dall'impiego della firma digitale per le persone con disabilità sarebbe «in contrasto con la più recente evoluzione legislativa», rappresentata dalla legge 22 dicembre 2021, n. 227 (Delega al Governo in materia di disabilità) e dai relativi provvedimenti attuativi, finalizzata ad agevolare a tali persone l'accesso in ogni settore, in condizioni di uguaglianza sostanziale. Pertanto, la materia elettorale non potrebbe ritenersi esclusa da tale tendenza.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Civitavecchia, sezione civile, con ordinanza del 25 marzo 2024 (reg. ord. n. 158 del 2024), dubita della legittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005.

Il citato art. 9, dopo avere previsto che le liste di candidati per la elezione dei Consigli regionali devono essere presentate da un determinato numero di elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della circoscrizione, richiede, al censurato terzo comma, che la firma degli stessi «deve avvenire su apposito modulo recante il contrassegno di lista, il nome e cognome, il luogo e la data di nascita dei candidati, nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e deve essere autenticata da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53; deve essere indicato il comune nelle cui liste l'elettore dichiara di essere iscritto».

Ai sensi della seconda disposizione censurata, le disposizioni del CAD - tra le quali quelle che definiscono e disciplinano la firma elettronica qualificata (art. 28) e la firma digitale (artt. 1, comma 1, lettera s, e 24) - non si applicano «all'esercizio delle attività e funzioni di [...] consultazioni elettorali [...]».

1.1.- L'ordinanza di remissione riferisce che il giudizio *a quo* è stato introdotto, con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis cod. proc. civ., da un cittadino italiano iscritto nelle liste elettorali di un comune della Regione Lazio, intenzionato a sostenere la presentazione di una lista di candidati alle elezioni regionali, ma impossibilitato ad apporre la propria firma autografa a causa della sclerosi laterale amiotrofica da cui è affetto.

Nel giudizio principale il ricorrente ha allegato di disporre di una firma digitale, che utilizza in modo autonomo, segnalando, tuttavia, che la possibilità di impiegarla per esercitare il proprio diritto politico di sottoscrivere una lista di candidati sarebbe, allo stato, preclusa, come dimostrerebbero sia la risposta fornita dalla Regione Lazio a una istanza su tale specifico quesito, sia l'orientamento assunto da vari uffici elettorali in occasione delle elezioni politiche del 2022, nel senso della invalidità della sottoscrizione in modalità elettronica di liste di candidati, non consentita dall'art. 2, comma 6, CAD.

Su tali premesse, il ricorrente ha dunque chiesto al giudice *a quo* l'accertamento del diritto di sottoscrivere con la propria firma digitale una lista di candidati alle elezioni del Consiglio regionale, oltre alle conseguenti misure di risarcimento del danno, di cessazione della condotta discriminatoria e di rimozione degli effetti della stessa.

1.2.- Secondo il Tribunale rimettente, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. nella parte in cui «non indicano come alternativa la firma digitale per gli elettori affetti da disabilità tali» da impedire loro «di apporre la firma autografa».

In ragione della condizione fisica della persona, le previsioni censurate finirebbero, infatti, per ostacolare l'esercizio dei diritti politici di sottoscrivere una lista di candidati alle elezioni, riconosciuti nel procedimento elettorale preparatorio per consentire di concorrere «alla formazione dell'offerta elettorale», determinando altresì «una discriminazione in danno di chi, come il ricorrente, in ragione della propria condizione non potrebbe apporre una sottoscrizione autografa».

Inoltre, sarebbe irragionevole, essendo identiche le ragioni di garanzia dell'identità del sottoscrittore, la diversità di disciplina esistente tra il procedimento elettorale e quelli referendari e di iniziativa legislativa popolare, per i quali il legislatore, a differenza del primo, ha riconosciuto la possibilità di utilizzare la firma digitale.

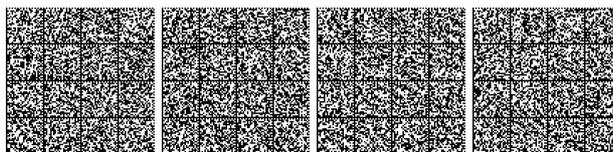
2.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate sono ammissibili.

Il giudizio principale, riguardando le modalità di sottoscrizione di una lista di candidati alle elezioni regionali, ha ad oggetto l'accertamento della portata dei diritti politici, essendo la sottoscrizione della lista strumentale alla formazione dell'offerta elettorale.

Su tale domanda il giudice ordinario è fornito di giurisdizione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 ottobre 2016, n. 21262; Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 22 maggio 2024, n. 4577) e ciò consente di ritenere sussistente il relativo presupposto del giudizio *a quo*.

Inoltre, non risulta implausibile la valutazione del rimettente, secondo cui la portata (e la stessa esistenza) del diritto dell'elettore con disabilità di sottoscrivere una lista di candidati con la firma digitale può essere accertata nel contesto di una specifica consultazione elettorale anche quando il procedimento di presentazione delle liste sia ormai concluso (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014). Infatti, poiché le disposizioni censurate si frappongono in modo continuativo a tale modalità di esercizio del diritto da parte di una persona con disabilità, l'asserita lesione dei parametri costituzionali assume «un carattere permanente» (sentenza n. 240 del 2021).

2.1.- Quanto, poi, alla necessità di fare applicazione delle disposizioni censurate, si deve constatare che nell'ordinamento elettorale della Regione Lazio, in effetti, mancano disposizioni specifiche per la sottoscrizione delle liste di candidati, per cui risulta applicabile - in forza del rinvio stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Lazio n. 2 del



2005 - l'art. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968. L'interpretazione di tale disposizione - tanto letterale, quanto sistematica, alla luce dell'ambito di applicazione del CAD - operata dal giudice *a quo* sorregge, quindi, più che plausibilmente la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Non vi è dubbio, infine, che l'oggetto del giudizio principale non coincide con quello del giudizio incidentale, dovendo il giudice comune sia determinare il contenuto del diritto azionato dal ricorrente - in particolare, le modalità di esercizio della facoltà di sottoscrivere una lista di candidati - sia valutare la fondatezza delle ulteriori domande, di risarcimento del danno e di cessazione delle condotte e rimozione degli effetti, connesse alla eventuale sussistenza della discriminazione prodotta dalle disposizioni censurate.

3.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. sono fondate.

3.1.- Ormai da tempo l'ordinamento riconosce le potenzialità dell'utilizzo delle nuove tecnologie digitali anche nell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Il CAD, al comma 1 dell'art. 2, prevede, infatti: «[l]o Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Tuttavia, dal generale ambito di applicazione del CAD restano esclusi alcuni settori particolari, come esplicitato dal comma 6 del sopra citato art. 2, che, per quanto qui rileva, pone una preclusione all'utilizzo delle tecnologie digitali nelle «consultazioni elettorali».

Ciò ha portato gli organi preposti ai controlli nel procedimento elettorale a escludere la possibilità di utilizzare la firma elettronica per sottoscrivere liste di candidati, in quanto la equiparazione prevista dal CAD tra documento e firma analogica, da una parte, e documento e firma digitale, dall'altra, «non opera nella materia elettorale», data la chiara ed esplicita esclusione di cui all'art. 2, comma 6 (Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, decisioni 26 agosto 2022, n. 49 e n. 53 e decisioni 27 agosto 2022, n. 92 e n. 120).

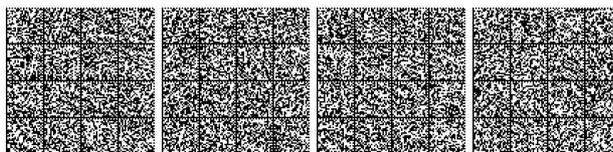
Alcuni anni prima, peraltro, la categoricità di tale divieto era sembrata destinata a cadere con l'art. 3, comma 7, della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) che, al fine di «consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata», aveva previsto la definizione delle relative modalità con decreto interministeriale, da adottare entro sei mesi.

Tale decreto, tuttavia, non è stato mai emanato e, pertanto, la norma è rimasta inattuata.

Su un fronte diverso da quello della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, invece, un'evoluzione si è realizzata, perché con l'art. 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in particolare «[a]l fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica», è stato istituito un fondo «destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali» per la raccolta delle sottoscrizioni relative alle iniziative referendarie.

La disposizione è stata poi modificata, e, in base alla disciplina vigente, l'utilizzo di tale piattaforma è stato esteso anche alla raccolta delle firme necessarie per i progetti di legge di iniziativa popolare e per i *referendum* di cui all'art. 138 Cost. La piattaforma è divenuta operativa il 25 luglio 2024, in forza del d.P.C.m. 18 luglio 2024 (Attestazione dell'operatività della Piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei *referendum*, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), e, fino a tale data, l'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, come sostituito dall'art. 38-*quater*, comma 1, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto che le firme degli elettori, per le ipotesi prima ricordate, oltre che con la tradizionale sottoscrizione autografa, «possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi», precisando che le firme così raccolte non sono soggette all'autenticazione richiesta dall'art. 8, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

3.2.- Nonostante la descritta evoluzione, la possibilità di utilizzare la firma digitale per le sottoscrizioni funzionali all'ammissione delle liste di candidati alle consultazioni elettorali è rimasta, quindi, preclusa.



È opportuno, peraltro, ricordare che la previsione dell'obbligo di raccogliere un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature è funzionale ad evitare il rischio di una eccessiva «dispersione di voti», dovuta alla polverizzazione di candidature che non riflettono una «seria consistenza» e un «minimo di consenso» (sentenza n. 83 del 1992 e, analogamente, sentenza n. 48 del 2021).

In questi termini, si è ravvisato il fondamento di tali previsioni nell'esigenza di tutelare beni «di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale», in quanto funzionali al principio democratico di rappresentatività popolare e alla governabilità, evitando «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato» (sentenza n. 394 del 2006).

L'utilizzo della firma digitale, invero, non porta, di per sé, a contraddire tale esigenza, anche considerando che non è predicabile, nel caso del procedimento elettorale preparatorio, quale è la raccolta di firme, quel bisogno di segretezza che connota l'espressione del voto, essendo al contrario prevista la pubblicità della manifestazione di supporto alla lista di candidati.

Tuttavia, la materia elettorale, per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2022, n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014).

Su un piano generale, quindi, i tempi e le modalità di un eventuale, generalizzato, superamento del divieto derivante dalla previsione dell'art. 2, comma 6, CAD, rimangono rimessi alla valutazione discrezionale del legislatore.

Questi, infatti, è chiamato a bilanciare le opportunità offerte dalla modernizzazione non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole: principi che, nelle forme più tradizionali in cui si svolgono le operazioni elettorali, sono favoriti anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini in una sorta di «liturgia repubblicana».

È però significativo che, in un contesto caratterizzato dalla crescente disaffezione all'esercizio del diritto di voto, le indubbe facilitazioni che potrebbero essere garantite dall'applicazione della tecnologia digitale stanno progressivamente ponendosi all'attenzione delle istituzioni europee e nazionali.

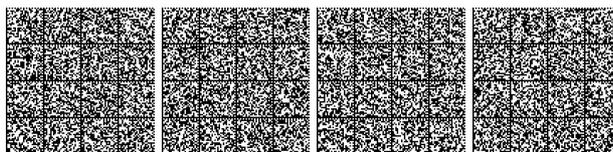
Con riguardo alle prime va segnalata, da ultimo, la comunicazione COM (2021) 118 final, del 9 marzo 2021 (Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale), con cui la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per l'evoluzione digitale dell'Europa entro il 2030, anche in riferimento alla vita democratica. Con riguardo alle seconde va considerato il libro bianco «Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto», del 14 aprile 2022, elaborato dalla Commissione istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 22 dicembre 2021, diretto a proporre la digitalizzazione di alcuni aspetti del processo elettorale allo scopo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono, in particolare, al cosiddetto astensionismo involontario, dovuto in particolare alle difficoltà, nei momenti elettorali, di spostamento dai luoghi di lavoro o di studio a quelli di residenza.

4.- Neppure la pur ampia, descritta, discrezionalità del legislatore in materia elettorale sfugge, tuttavia, al vaglio della non manifesta irragionevolezza (ancora, sentenza n. 62 del 2022) e al rispetto del nucleo essenziale di quelle garanzie che, per quanto qui espressamente interessa, riguardano le situazioni caratterizzate da particolare vulnerabilità.

Questa Corte ha costantemente affermato che la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024, che richiama la sentenza n. 83 del 2019, e, nello stesso senso, sentenza n. 110 del 2022).

In riferimento a queste situazioni, in particolare con riguardo alle persone che non sono in grado di apporre una firma autografa ma risultano capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporre una digitale, la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, incide sui loro diritti politici di cui agli artt. 48 e 49 Cost., tra cui senz'altro rientra quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori; si tratta, infatti, di una attività che, concorrendo alla formazione dell'offerta elettorale, attiene direttamente al diritto di elettorato.

4.1.- Tale incisione non può più, oggi, ritenersi adeguatamente compensata dallo strumento, risalente a quando non esisteva la possibilità della firma digitale, che l'ordinamento ha tradizionalmente messo a disposizione per queste specifiche situazioni, ovvero quello previsto dall'art. 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.R. n. 570 del 1960 - applicabile anche alle elezioni dei Consigli regionali ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 108 del 1968 -, in forza del quale «[i] presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale, da allegare alla lista».



Questa procedura presuppone, infatti, che la dichiarazione verbale venga resa nei luoghi pubblici o aperti al pubblico dove ordinariamente sono raccolte le sottoscrizioni della lista di candidati, oppure, nel caso la persona sia impossibilitata a muoversi, che i soggetti abilitati a ricevere la dichiarazione verbale e i testimoni si rechino nel domicilio della persona con disabilità, con la conseguenza che a quest'ultima è imposto di attivarsi al fine di ottenere tale presenza, di sostenere gli eventuali oneri economici, e, se del caso, di tollerare una interferenza sulla propria riservatezza.

La suddetta procedura non appare, oggi, sufficiente a impedire una violazione dei parametri costituzionali dedotti dal giudice *a quo*.

4.2.- Nel caso in esame, infatti, il soggetto, grazie allo sviluppo tecnologico, id est la firma digitale, ben potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non incontrasse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, che invece lo trasforma, sotto la prospettiva in oggetto, in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960.

Questa dinamica normativa contrasta con il principio personalista (art. 2 Cost.), che impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività.

In questi termini, la suddetta preclusione, oltretutto, determina «un aggravio procedimentale» (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019), il cui effetto, in questo caso in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., è quello di discriminare alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021), in violazione quindi anche dell'art. 3 Cost., compreso il profilo della stessa eguaglianza sostanziale.

È infatti compito della Repubblica proprio quello di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione» all'«organizzazione politica», in questo caso, del Paese.

Aniché rimuovere l'ostacolo è, paradossalmente, l'ordinamento stesso che finisce, nella fattispecie qui considerata, per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati.

Sussiste, quindi, la violazione degli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost.

4.3.- In questa prospettiva, l'ambito soggettivo del descritto vulnus deve essere definito con riferimento senz'altro a quelle persone che si trovano nelle specifiche condizioni per il voto domiciliare, come riconosciute dall'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 2006, n. 22.

Al comma 1, tale disposizione prevede che «[g]li elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulta impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'articolo 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, sono ammessi al voto nelle predette dimore».

Al comma 3, lettera *b*), la stessa prescrive poi che tali elettori facciano pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti «un certificato, rilasciato dal funzionario medico, designato dai competenti organi dell'azienda sanitaria locale, in data non anteriore al quarantacinquesimo giorno antecedente la data della votazione, che attesti l'esistenza delle condizioni di infermità di cui al comma 1, con prognosi di almeno sessanta giorni decorrenti dalla data di rilascio del certificato, ovvero delle condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali».

Ai fini che qui rilevano, ferma rimanendo la necessità della suddetta certificazione che attesti la condizione di infermità, la possibilità dell'utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione delle liste non può, tuttavia, essere limitata alla ristretta cerchia di queste persone.

Tale possibilità deve essere, infatti, riconosciuta anche a tutti i casi in cui, pur a prescindere dalle particolarissime condizioni indicate nella richiamata disposizione, sussista comunque l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa; è dato, infatti, riscontrare una eadem *ratio* che accomuna tali situazioni e che, di conseguenza, rivela il carattere non necessario e non proporzionato dell'obbligo di rendere la dichiarazione verbale solenne.



4.4.- Ciò chiarito, sul piano oggettivo, va considerato che, in riferimento alla presentazione delle liste dei candidati, sussiste l'esigenza sia di assicurare pari condizioni tra i soggetti che aspirano alla competizione elettorale, sia di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste. È per questo motivo che l'ordinamento prevede che le firme necessarie a supporto delle liste medesime debbano essere raccolte in un arco di tempo predeterminato e che ne siano certe la provenienza e la genuinità; ciò che si realizza mediante adempimenti posti in capo a un soggetto terzo, che attesti formalmente di avere proceduto a identificare l'elettore e che la firma è avvenuta in sua presenza.

Tali esigenze vengono però adeguatamente tutelate anche attraverso quella stessa «firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» che, come si è ricordato, il legislatore ha previsto in riferimento alla raccolta delle firme per il *referendum* e per i progetti di legge di iniziativa popolare nell'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, dove, peraltro, ha espressamente escluso la necessità della autenticazione della firma dell'elettore, ritenendo che tale modalità soddisfi l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare di quella firma elettronica. In effetti, l'art. 32, comma 1, CAD pone in capo al titolare del certificato di firma, connesso alla sola firma elettronica qualificata, l'obbligo di «assicurare la custodia del dispositivo di firma o degli strumenti di autenticazione informatica per l'utilizzo del dispositivo di firma da remoto» e quello di «utilizzare personalmente» il suddetto dispositivo.

4.5.- Gli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, CAD, in conclusione, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura prospettato in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



N. 4

Sentenza 11 dicembre 2024 - 23 gennaio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattamento economico - Indennità di amministrazione - Personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro - Riconoscimento dell'indennità di amministrazione nella misura spettante al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il triennio 2020-2022 - Scomputo, per il 2022, dell'indennità una tantum come riconoscimento attività extra ordinem svolta nell'anno di riferimento - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 1-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 39.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra L. A. e altri e Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria territoriale dello Stato di Milano/Monza e Brianza e altri, con ordinanza del 29 maggio 2024, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di L. A. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 10 dicembre 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi; uditi l'avvocato Domenico Menorello per L. A. e altri e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 maggio 2024 (reg. ord. n. 134 del 2024), il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, limitatamente all'inciso «e scomputando, per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l'anno 2022 l'indennità una tantum di cui all'articolo 32-*bis* del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91», per contrasto con gli artt. 3 e 39 della Costituzione.



2.- Il rimettente riferisce che L. A. e altri sedici ricorrenti, dipendenti dell'Ispektorato nazionale del lavoro (d'ora innanzi: Ispektorato), hanno chiesto l'accertamento del diritto alla piena equiparazione del trattamento economico rispetto ai dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con particolare riferimento alla perequazione dell'indennità di amministrazione per questi ultimi operata dall'art. 56 del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale del comparto Funzioni centrali, sottoscritto il 9 maggio 2022 per il triennio 2019-2021, in forza della previsione di cui all'art. 1, comma 143, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2021 (Riparto delle risorse del fondo per la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale appartenente alle aree professionali e del personale dirigenziale dei Ministeri). I ricorrenti hanno anche richiesto la condanna del Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto ente pagatore, e/o dell'Ispektorato, quale datore di lavoro, al pagamento delle somme dovute a titolo di arretrati per gli anni dal 2020 al 2022, oltre rivalutazione e interessi.

3.- Il giudice *a quo*, in primo luogo, ricostruisce la normativa concernente l'istituzione dell'Ispektorato, avvenuta in forza dell'art. 1 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 (Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), allo scopo di integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) in vista della loro razionalizzazione in un'unica struttura, che potesse meglio coordinarsi con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

Ricorda, quindi, che l'art. 6 del d.lgs. n. 149 del 2015 ha disposto il trasferimento alle dipendenze dell'Ispektorato del personale ispettivo di ruolo già in servizio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comma 6, lettera *b*), prevedendo altresì l'applicazione al suddetto personale della contrattazione collettiva del comparto Ministeri (comma 1, ultimo periodo).

Non a caso, evidenzia ancora il rimettente, il contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale, sottoscritto il 3 agosto 2021 per il triennio 2019-2021, prevede espressamente (art. 3) che «[i]l comparto di contrattazione collettiva delle Funzioni Centrali» comprende il personale non dirigente dipendente dall'Ispektorato.

A tale ultima disposizione contrattuale, del resto, rinvia espressamente l'art. 1 del CCNL del personale del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021, che non introduce alcuna distinzione - quanto al trattamento economico - tra il personale appartenente all'Ispektorato e i dipendenti di ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ne deriverebbe la piena applicabilità, anche al personale dell'Ispektorato, dell'art. 56 del contratto collettivo da ultimo citato, il quale fissa i criteri per la corresponsione dell'indennità di amministrazione incrementata all'esito della sua armonizzazione rispetto agli altri dipendenti delle amministrazioni statali, secondo proporzioni indicate dalla Tabella G allegata al medesimo contratto collettivo.

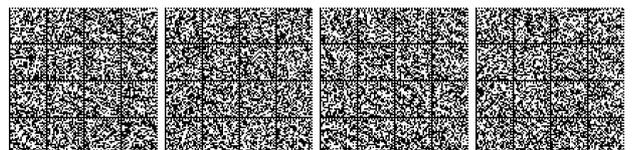
Tale disposizione contrattuale, infatti, avrebbe attuato la finalità perseguita dall'art. 1, comma 143, della legge n. 160 del 2019, che, in un'ottica di progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale dei ministeri, ha previsto l'istituzione di un apposito fondo, le cui risorse - nella misura del novanta per cento - sono appunto destinate «alla graduale armonizzazione delle indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri al fine di ridurre il differenziale».

L'appena citato art. 1, comma 143, rammenta ancora il giudice *a quo*, ha poi rimesso a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la ripartizione delle risorse del fondo tra le amministrazioni centrali, anche tenendo conto del suddetto differenziale, nonché la rideterminazione delle indennità di amministrazione, prevedendo le relative coperture finanziarie.

Il rimettente rileva che il d.P.C.m. 23 dicembre 2021, nel dare attuazione alla suddetta previsione di legge, non ha incluso il personale dell'Ispektorato nell'elencazione contenuta nelle allegate Tabelle 1 e 2, di fatto escludendolo dagli incrementi dell'indennità di amministrazione ivi previsti, corrisposti al solo personale di ruolo dei ministeri, a partire dal mese di maggio del 2022, con gli arretrati per le annualità a partire dal 2020.

Di qui, la proposizione dei ricorsi nel giudizio *a quo*.

Ciò premesso, il rimettente riferisce che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore l'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, il quale, al fine di armonizzare i trattamenti economici accessori anche del «personale delle Aree dell'Ispektorato nazionale del lavoro», ha riconosciuto, per le tre annualità oggetto di causa, l'indennità di amministrazione «tenendo conto degli importi attribuiti per le medesime annualità al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».



A giudizio del rimettente, tuttavia, la materia del contendere deve ritenersi cessata solo relativamente alle annualità 2020 e 2021.

Per l'annualità 2022, infatti, la medesima disposizione di legge ha imposto di scomputare, per il personale dell'Ispettorato, «dalle somme da riconoscere per l'anno 2022», l'indennità una tantum corrisposta ai sensi dell'art. 32-*bis* 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.

Proprio questa porzione normativa si esporrebbe, a parere del giudice *a quo*, a censure di contrarietà ai parametri costituzionali evocati.

4.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* ricorda che, già con l'art. 1, commi da 334 a 337, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), il legislatore avrebbe sostanzialmente riconosciuto, ai fini della necessaria perequazione dei trattamenti economici accessori, l'equiparazione tra i dipendenti dell'Ispettorato e il personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prevedendo che, «a decorrere dall'anno 2023», anche ai primi fosse riconosciuta «l'indennità di amministrazione nelle misure spettanti al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali appartenente alle Aree, come rideterminate secondo i criteri stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro 2019-2021 - comparto Funzioni centrali».

Per il triennio precedente (2020-2022) avrebbe provveduto, invece, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

Al pagamento integrale di quanto spettante anche per l'anno 2022, come richiesto dai ricorrenti nel giudizio principale, sarebbe però di ostacolo la disposizione censurata, che impone lo scomputo, proprio dalle somme da corrispondere per l'anno 2022, dell'indennità una tantum di cui all'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, già corrisposta ai dipendenti dell'Ispettorato.

Solo la declaratoria di fondatezza delle questioni sollevate, dunque, consentirebbe di accogliere integralmente la domanda avanzata in giudizio, non essendo la disposizione censurata «altrimenti interpretabile».

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, richiamando giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 145 del 2022), ricostruisce, in primo luogo, genesi, natura e funzione dell'indennità di amministrazione oggetto di causa, rammentando che essa venne istituita con la prima tornata di contrattazione collettiva successiva all'art. 72 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Ricorda, quindi, che tale indennità costituisce una voce del trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti, corrisposta a tutti i dipendenti in misura fissa e per dodici mensilità.

Evidenzia, altresì, che l'art. 32-*bis*, comma 1, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ha previsto, in favore dei soli dipendenti dell'Ispettorato e limitatamente all'anno 2022, la corresponsione di una indennità una tantum per una finalità specifica, ossia per «dare riconoscimento all'impegno straordinario richiesto per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR».

A giudizio del rimettente, quindi, a differenza dell'indennità di amministrazione, intesa quale voce retributiva, l'indennità una tantum di cui all'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, sarebbe un emolumento «a carattere straordinario e privo di qualsivoglia caratteristica di periodicità e continuatività» e, in particolare, una voce «di natura indennitaria e/o premiale», in quanto attribuita ai dipendenti dell'Ispettorato per il solo anno 2022 e per la specifica finalità innanzi indicata.

5.1.- Tanto premesso, la disposizione censurata lederebbe innanzitutto l'art. 3 Cost.

5.1.1.- Sotto un primo profilo, il personale dell'Ispettorato si vedrebbe corrispondere, in sede di armonizzazione del trattamento economico spettante per l'anno 2022, un incremento solo parziale dell'indennità di amministrazione.

Inoltre, la «compensazione» imposta dalla disposizione censurata annullerebbe «ex post ogni beneficio economico derivante dalla previsione di cui all'art. 32bis D.L. 50/2022».

L'effetto sarebbe contrario al canone della ragionevolezza, «trattandosi di operazione effettuata su emolumenti aventi natura e funzione affatto diverse».

Infine, il meccanismo disegnato dal legislatore, non sarebbe giustificabile neppure in applicazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti, posto che lo stesso riguarderebbe gli elementi principali e accessori della retribuzione «in relazione ai compiti rientranti nelle mansioni dell'ufficio ricoperto», non potendo pertanto determinare «l'assorbimento di una voce indennitaria e/o premiale».



5.1.2.- Sotto altra angolatura, il meccanismo di compensazione censurato è sospettato di essere «duplicemente discriminatorio».

In primo luogo, in spregio alla generale finalità di armonizzazione dei trattamenti economici accessori per tutto il personale del comparto Ministeri, tale compensazione sarebbe stata prevista per i trattamenti economici accessori del solo personale dell'Ispektorato, «con evidente trattamento differenziato di posizioni analoghe».

In secondo luogo, il giudice *a quo* rileva che la disposizione censurata è stata emanata per trovare applicazione «nell'ambito di un contenzioso già instaurato che, in assenza della suddetta previsione, si sarebbe ragionevolmente concluso con l'accoglimento integrale della domanda anche per l'annualità 2022».

5.2.- Per il rimettente, sarebbe leso anche l'art. 39 Cost., essendo ravvisabile una «violazione della riserva di contrattazione in materia di retribuzioni».

Relativamente all'anno 2022, infatti, la disposizione censurata sarebbe destinata a incidere sul trattamento retributivo del personale dell'Ispektorato, la cui determinazione - secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente (sono citate le sentenze n. 178 del 2015 e n. 215 del 2012) - sarebbe invece interamente rimessa alla contrattazione collettiva, tenuta a operare esclusivamente nel rispetto del limite della compatibilità con le finanze pubbliche.

Nel caso di specie, inoltre, lo scomputo sarebbe previsto esclusivamente per il personale dell'Ispektorato e «per una sola annualità tra quelle ivi contemplate», con una compensazione che opererebbe «tra emolumenti oggetto di autonomi e separati stanziamenti»: quand'anche si volesse ravvisare una legittima finalità di contenimento della spesa pubblica, residuerebbe comunque la violazione dell'art. 3 Cost., «poiché l'equilibrio finanziario verrebbe garantito con il sacrificio del solo personale» dipendente dall'Ispektorato.

6.- Si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio *a quo*, i quali, dopo aver condiviso le argomentazioni spese dall'ordinanza di rimessione, hanno evidenziato la «perfetta equivalenza circa la disciplina lavoristica applicabile al personale ministeriale e a quello del neo Ispektorato».

Hanno anch'essi illustrato, in termini sovrapponibili alla ricostruzione offerta dal rimettente, le vicende normative della «armonizzazione» dell'indennità di amministrazione disposta dall'art. 1, commi 143 e 144, della legge n. 160 del 2019, al fine di superare le differenze tra i trattamenti accessori riservati ai dipendenti delle amministrazioni statali, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Milano.

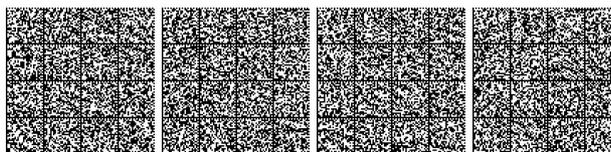
«In via subordinata», hanno prospettato la violazione dell'art. 36 Cost., dal momento che, a loro giudizio, se le «straordinarie incombenze del periodo Covid ed ex PNRR» hanno indotto il legislatore a corrispondere al personale dell'Ispektorato una indennità *tantum*, quest'ultima dovrebbe essere considerata parte integrante del «livello retributivo congruo ai sensi dell'art. 36 della Costituzione in quella particolare circostanza storica considerata», sicché la sostanziale «ablazione di tale misura», per effetto del meccanismo disegnato dalla disposizione censurata, lederebbe il parametro costituzionale da ultimo evocato.

Sarebbero poi lesi anche gli artt. 2, 3 e 97 Cost., in quanto verrebbe in rilievo una modifica retroattiva e peggiorativa di diritti acquisiti (corrispondenti a importi già corrisposti), non giustificata dall'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: una norma retroattiva, dunque, lesiva dei principi del legittimo affidamento e della coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico.

7.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

Per la difesa erariale, non vi sarebbero motivi per ritenere irragionevole la compensazione effettuata dal legislatore tra due diverse indennità, in considerazione del fatto che esse sarebbero «ispirate all'identica finalità di remunerare - l'una in via ordinaria, l'altra in via straordinaria - l'attività amministrativa svolta». Inoltre, sarebbe errata la tesi del rimettente, secondo cui il principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti non consentirebbe l'assorbimento di voci indennitarie o premiali, le quali, così ragionando, dovrebbero considerarsi escluse anche dai tetti retributivi previsti dal legislatore.

Neppure sarebbe violato il parametro di cui all'art. 39 Cost., dal momento che l'indennità di amministrazione viene riconosciuta ai dipendenti dell'Ispektorato proprio come rideterminata con i criteri fissati dal CCNL del personale del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021: lo scomputo, per il solo anno 2022, dell'indennità *tantum* prevista dall'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, sarebbe stato imposto, per un verso, dal rispetto dei vincoli di bilancio e, per altro verso, proprio dalla necessità di perequare il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Ispektorato - che per il 2022 aveva già ottenuto un «beneficio economico aggiuntivo» - con quello spettante ai dipendenti ministeriali, evitando, in tal modo, una «sperequazione» al contrario.



Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la giustificazione del riconoscimento dell'indennità una tantum per il 2022, «risiedeva (anche) nell'assenza degli “incrementi dell'indennità di amministrazione”», e ciò giustificerebbe il riassorbimento della prima nell'indennità di amministrazione, in applicazione delle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che prevedono la cessazione dell'efficacia degli incrementi retributivi riconosciuti dalla legge a far data dai successivi rinnovi contrattuali.

Infine, l'Avvocatura segnala che l'accoglimento delle questioni sollevate determinerebbe «oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche, da dover coprire mediante apposita disposizione normativa».

8.- In data 30 luglio 2024, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Unione italiana lavoratori pubblica amministrazione (UILPA), quale amicus curiae, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 17 ottobre 2024.

L'atto ricalca, sostanzialmente, il contenuto dell'atto di costituzione delle parti ricorrenti nel giudizio principale.

9.- In prossimità dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato una memoria, con la quale hanno ulteriormente illustrato gli argomenti esposti nell'atto di costituzione e hanno replicato a quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, hanno sostenuto che l'indennità una tantum percepita dai dipendenti dell'Ispettorato nel 2022 sarebbe stata giustificata dall'aumento dei compiti attribuiti agli ispettori del lavoro con il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, e quindi dalla «“eccezionalità” di nuove attività oggettivamente richieste agli ispettori specie dalle incombenze del PNRR».

10.- Ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative sono stati formulati quesiti alle parti, che vi hanno dato risposta nel corso dell'udienza pubblica, insistendo, al termine dei propri interventi, per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, ultimo periodo, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

Nella sua prima parte, il suddetto comma, al dichiarato fine di perseguire l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori anche in relazione agli anni 2020, 2021 e 2022, riconosce al «personale delle Aree» dell'Ispettorato nazionale del lavoro - oltre che dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell'Agenzia italiana per la gioventù - «il beneficio» di cui all'art. 1, comma 334, della legge n. 197 del 2022, ossia l'indennità di amministrazione nelle misure spettanti al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali «appartenente alle Aree» e, dunque, incrementata secondo i criteri stabiliti dal CCNL del personale del comparto Funzioni centrali per il triennio 2019-2021.

Tuttavia, l'ultimo periodo - che è la disposizione specificamente censurata - dispone che «per il personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro» l'indennità una tantum di cui all'art. 32-bis del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, debba essere scomputata dalle somme da riconoscere per l'anno 2022.

2.- Il giudizio principale sorge dal ricorso proposto da diciassette dipendenti dell'Ispettorato volto a ottenere il pagamento delle somme corrispondenti agli incrementi dell'indennità di amministrazione già riconosciuti ai dipendenti di ruolo del Ministero del lavoro, a titolo di arretrati per gli anni dal 2020 al 2022, oltre rivalutazione e interessi.

Il rimettente riferisce che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore l'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, il quale ha riconosciuto, per le tre annualità oggetto di causa, l'indennità di amministrazione «tenendo conto degli importi attribuiti per le medesime annualità al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

Ciò ha determinato, per il rimettente, la cessazione della materia del contendere solo per le annualità 2020 e 2021, giacché, per il 2022, la medesima disposizione ha introdotto il meccanismo di “scomputo” censurato in questa sede.

3.- Il Tribunale di Milano ravvisa il contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost.

3.1.- Osserva, in particolare, che l'indennità una tantum di cui all'art. 32-bis del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, è stata corrisposta per una specifica finalità espressamente enunciata dallo stesso legislatore: premiare lo straordinario impegno richiesto ai dipendenti dell'Ispettorato «per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR».



Una funzione totalmente diversa da quella propria dell'indennità di amministrazione, intesa quale voce continuativa del trattamento economico accessorio.

Compensare le due elargizioni, quindi, produrrebbe l'effetto di incrementare solo parzialmente l'indennità di amministrazione, in manifesta violazione del canone della ragionevolezza, presidiato dall'art. 3 Cost., «trattandosi di operazione effettuata su emolumenti aventi natura e funzione affatto diverse».

La disposizione censurata, inoltre, determinerebbe un duplice effetto «discriminatorio».

In primo luogo, tale compensazione sarebbe stata prevista per i trattamenti economici accessori del solo personale dell'Ispettorato e non anche per le analoghe posizioni del restante personale del comparto.

Inoltre, la disposizione censurata sarebbe stata emanata per trovare applicazione «nell'ambito di un contenzioso già instaurato che, in assenza della suddetta previsione, si sarebbe ragionevolmente concluso con l'accoglimento integrale della domanda anche per l'annualità 2022».

Infine, quand'anche si volesse giustificare il meccanismo di scomputo evocando finalità di contenimento della spesa pubblica, «l'equilibrio finanziario verrebbe garantito con il sacrificio del solo personale» dipendente dall'Ispettorato.

3.2.- Per il rimettente sarebbe leso anche l'art. 39 Cost., essendo ravvisabile una «violazione della riserva di contrattazione in materia di retribuzioni».

La disposizione censurata altererebbe il trattamento retributivo dei ricorrenti determinato dalla contrattazione collettiva, da ritenere fonte esclusiva di disciplina, con il solo limite della compatibilità con le finanze pubbliche.

4.- Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, va definito correttamente il *thema decidendum*.

Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 144, n. 140 e n. 112 del 2024). Lo stesso vale, a maggior ragione, per le ulteriori questioni proposte dagli amici curiae (sentenze n. 138 del 2024 e n. 180 del 2021).

Nel caso in esame, le parti ricorrenti nel giudizio principale e l'amicus curiae hanno prospettato, «in via subordinata», la violazione dell'art. 36 Cost. e degli artt. 2, 3 e 97 Cost.

Si tratta di profili che il giudice *a quo* non ha inteso sottoporre allo scrutinio di costituzionalità, sicché essi, in quanto diversi da quelli evocati dall'ordinanza di rimessione, non devono essere oggetto di valutazione da parte di questa Corte.

5.- Ancora in via preliminare, è utile procedere a una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della disciplina normativa e contrattuale afferente all'indennità di amministrazione, ossia all'emolumento dal quale la disposizione censurata ha imposto, per l'anno 2022, lo scomputo dell'indennità una tantum di cui si discute nel presente giudizio.

5.1.- Nel contesto della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, l'art. 72 del d.lgs. n. 29 del 1993 stabilì che, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi successivi, fosse abrogata la congerie di disposizioni che prevedevano automatismi e trattamenti economici accessori a favore di dipendenti pubblici, nel contempo affidando alla medesima contrattazione collettiva la salvezza dei trattamenti corrisposti con carattere di generalità e continuità per ciascuna amministrazione o ente.

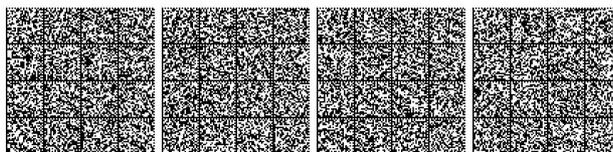
Con il primo CCNL del comparto Ministeri per il quadriennio 1994-1997, firmato il 16 maggio 1995, venne perciò istituita l'indennità di amministrazione, «sorta come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti» (sentenza n. 145 del 2022).

Il CCNL del comparto Ministeri per il quadriennio 1998-2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, configurò definitivamente l'indennità di amministrazione «quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso (art. 33)» (così, ancora, sentenza n. 145 del 2022).

Se ne desume che l'indennità di amministrazione venne introdotta come contropartita della eliminazione degli svariati emolumenti previsti dalle plurime norme di settore concernenti i differenti trattamenti accessori dei dipendenti pubblici.

Con particolare riferimento al comparto ministeriale, a seguito di ripetuti interventi legislativi che hanno prodotto frequenti processi di accorpamento e conseguenti cospicui fenomeni di mobilità del personale, si è resa necessaria un'operazione, almeno tendenziale, di armonizzazione delle diverse indennità di amministrazione percepite negli enti di provenienza, anche al fine di evitare possibili contenziosi provocati da disparità di trattamento.

Proprio in ragione di ciò, già il CCNL per il quadriennio 1998-2001, nel prevedere aumenti dell'indennità di amministrazione negli importi di cui alla Tabella G ad esso allegata, aveva sottolineato lo scopo di «favorire il processo di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto» (art. 33).



La contrattazione collettiva successiva ha proseguito nella medesima direzione, con interventi sull'indennità di amministrazione per aumentarne gli importi, anche a fini perequativi.

L'indennità in esame, dunque, per espressa previsione della contrattazione collettiva, che costituisce «imprescindibile fonte» di disciplina in materia, non fa parte del trattamento economico fondamentale (*ex multis*, sentenze n. 153 del 2021, n. 232 del 2019 e n. 178 del 2015). Tuttavia, per i caratteri di generalità e continuità che la stessa contrattazione collettiva ha inteso ugualmente attribuirle, essa è stata corrisposta a titolo di compenso incentivante collegato alla mera presenza in servizio, senza alcun riferimento, quindi, al raggiungimento di specifici obiettivi o alle particolari condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro.

A seguito della sentenza n. 178 del 2015 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che avevano previsto, a partire dal 2010, il "blocco" della contrattazione collettiva nel settore pubblico, lo stesso legislatore ha incentivato la ripresa del processo di graduale perequazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche.

E così l'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», ha stabilito che la contrattazione collettiva nazionale opera, per la finalità suddetta, «la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione».

Dal canto suo, con particolare riferimento al personale ministeriale, l'art. 1, comma 143, della legge n. 160 del 2019, ha previsto l'istituzione di un apposito fondo, le cui risorse - nella misura del novanta per cento - sono state specificamente destinate «alla graduale armonizzazione delle indennità di amministrazione del personale appartenente alle aree professionali dei Ministeri al fine di ridurne il differenziale».

L'appena citato art. 1, comma 143, disponendo le relative coperture finanziarie, ha poi rimesso a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la ripartizione delle risorse del fondo tra le amministrazioni centrali, anche tenendo conto del suddetto differenziale di partenza, e la rideterminazione delle relative indennità di amministrazione.

A dare attuazione a tale previsione ha provveduto il d.P.C.m. 23 dicembre 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 marzo 2022, n. 59, che, tuttavia, nelle Tabelle 1 e 2 a esso allegate, non menziona espressamente il personale dell'Ispettorato fra i destinatari degli incrementi degli importi delle indennità in discorso.

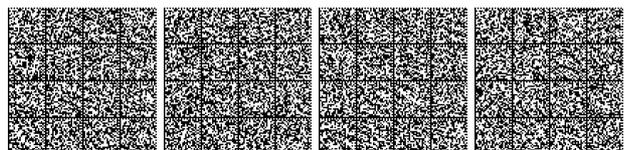
Di conseguenza, i dipendenti dell'Ispettorato sono rimasti esclusi dalla percezione di tali maggiorazioni - da distribuire secondo i criteri dettati dall'art. 56 del CCNL del personale del comparto Funzioni centrali, sottoscritto il 9 maggio 2022 per il triennio 2019-2021 -, che sono state invece corrisposte dagli uffici di ragioneria, come documentato dalle parti private, al solo personale di ruolo dei ministeri, a partire dal mese di maggio del 2022, con gli arretrati per le annualità dal 2020 al 2022.

5.2.- Alla luce di tale ricostruzione, non erra il giudice rimettente nel considerare del tutto ingiustificata l'esclusione dei dipendenti dell'Ispettorato dal novero dei destinatari degli aumenti dell'indennità di amministrazione previsti dal d.P.C.m. 23 dicembre 2021. È, infatti, incontestabile - e, per la verità, incontestata dalle parti del giudizio *a quo* - l'applicabilità anche in loro favore della contrattazione collettiva del comparto Funzioni centrali, in virtù del quadro normativo e contrattuale ricostruito nell'ordinanza di remissione e illustrato al punto 3 del Ritenuto in fatto, al quale si rinvia.

Del resto, è la stessa evoluzione legislativa successiva a confermare tale assunto.

L'art. 1, commi da 334 a 337, della legge n. 197 del 2022 ha sostanzialmente ribadito, ai fini della perequazione dei trattamenti economici accessori, la necessaria equiparazione tra i dipendenti dell'Ispettorato e il personale ministeriale, prevedendo, sebbene solo «a decorrere dall'anno 2023», che anche ai primi fosse riconosciuta «l'indennità di amministrazione nelle misure spettanti al personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali appartenente alle Aree, come rideterminate secondo i criteri stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro 2019-2021 - comparto Funzioni centrali».

È poi intervenuto l'art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, per "coprire" anche il triennio precedente (2020-2022), durante il quale gli incrementi dell'indennità di amministrazione erano già stati corrisposti ai soli dipendenti di ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'effetto di innescare un cospicuo contenzioso, analogo a quello oggetto del giudizio principale, spesso con esiti favorevoli ai ricorrenti (come documentato nel presente giudizio costituzionale dalle parti private e dall'*amicus curiae*).



L'intervento del legislatore del 2023 contiene, però, nell'ultimo periodo, la previsione censurata nel presente giudizio, che impone lo scomputo, dalle somme da corrispondere per l'anno 2022, dell'indennità una tantum di cui all'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, già corrisposta ai dipendenti dell'Ispettorato.

6.- Tanto premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

L'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, al comma 1, dispone: «[a]l fine di dare riconoscimento all'impegno straordinario richiesto per il contrasto del lavoro sommerso, per la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e per l'attuazione delle misure previste nel PNRR, ai dipendenti dell'Ispettorato nazionale del lavoro è attribuita, per l'anno 2022, un'indennità una tantum nelle misure e secondo i criteri da stabilire con decreto del direttore del medesimo Ispettorato nazionale del lavoro, adottato sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e nei limiti delle risorse di cui al secondo periodo. A tale fine i fondi per le risorse decentrate del personale delle aree e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale dell'Ispettorato nazionale del lavoro sono incrementati, rispettivamente, di euro 10.455.680 e di euro 781.783 per l'anno 2022».

Per espresso dettato normativo, dunque, l'indennità in parola non ha inteso compensare l'ordinaria attività del personale dell'Ispettorato, bensì «dare riconoscimento» - evidentemente in funzione premiale - all'impegno straordinario richiesto a tale categoria di lavoratori nell'anno 2022.

Tale aggravio di lavoro trova riscontro, in effetti, nelle disposizioni di cui al d.l. n. 146 del 2021, come convertito.

L'art. 13, comma 1, lettera *c*), numero 1), di tale provvedimento ha, infatti, modificato il comma 1 dell'art. 13 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), rendendo di carattere generale anche la competenza dell'Ispettorato, accanto a quella delle aziende sanitarie locali, a esercitare la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In precedenza, invece, il comma 2 dell'art. 13 t.u. sicurezza sul lavoro - contestualmente abrogato - affidava all'Ispettorato, in via esclusiva, la competenza a esercitare tale vigilanza solo in determinati settori, quali quelli delle costruzioni edili o di genio civile, dei lavori mediante cassoni in aria compressa e subacquee e delle «ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati».

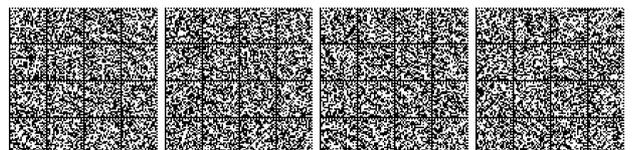
Con la ricordata novella legislativa, tale vigilanza è ora esercitata in tutti i settori sia dall'Ispettorato sia dalle aziende sanitarie locali, in coordinamento tra loro (come emerge da taluni dei decreti dell'Ispettorato nazionale del lavoro adottati nel corso del 2022 e depositati dalle parti in risposta a uno degli specifici quesiti formulati da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative).

I nuovi compiti, peraltro, risultano attribuiti in un contesto di ripresa economica in settori - quale, ad esempio, quello dell'edilizia - in precedenza particolarmente colpiti dagli effetti della pandemia da COVID-19 e rispetto ai quali cospicui sono stati gli interventi statali di sostegno finanziario, anche in attuazione delle misure previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Tali incentivi economici hanno appunto stimolato un notevole incremento di attività, generando, per converso, un altrettanto imponente aumento degli oneri di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, anche per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso.

Consapevole di ciò, del resto, lo stesso legislatore, con il comma 2 dell'art. 13 del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, espressamente «[i]n funzione dell'ampliamento delle competenze di cui al comma 1, lettera *c*), numero 1)», ha autorizzato l'Ispettorato a bandire procedure concorsuali pubbliche e, di conseguenza, ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - con corrispondente incremento della vigente dotazione organica - un contingente di personale ispettivo pari a 1.024 unità, da inquadrare proprio nell'Area terza, alla quale appartengono i ricorrenti nel giudizio principale.

Considerato che, dalla documentazione esibita in udienza dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, in risposta ai quesiti formulati da questa Corte, emerge che «l'effettiva integrazione del nuovo personale è avvenuta principalmente nell'ultimo quadrimestre del 2022», è plausibile ritenere che, per il solo anno 2022, vi sia stato un temporaneo e straordinario aumento dell'impegno richiesto ai dipendenti già in servizio dell'Ispettorato.

Ne consegue che l'indennità una tantum, per il solo anno 2022, prevista dall'art. 32-*bis* del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, costituisce effettivamente un emolumento premiale che - a differenza dell'indennità di amministrazione, corrisposta in misura fissa, in via generale e continuativa, e dunque a prescindere dal raggiungimento di risultati specifici e dalle eventuali condizioni disagiate di svolgimento del lavoro - trova la sua causa giustificativa nella necessità di compensare attività extra ordinem.



A fronte, dunque, di un emolumento una tantum corrisposto nel 2022 in ragione di carichi di lavoro momentaneamente più gravosi (in quanto da svolgersi prima del programmato aumento di organico) e ulteriori rispetto a quelli “ordinari”, che giustificano invece la corresponsione dell’indennità di amministrazione, risulta manifestamente irragionevole prevedere lo scomputo di tale emolumento dagli incrementi dovuti per quest’ultima.

L’emolumento premiale rappresenta, infatti, una remunerazione non continuativa bensì di carattere occasionale (non a caso prevista per il solo 2022 invece che per l’intero triennio 2020-2022) e, come tale, non riassorbibile in aumenti retributivi successivi, come invece sostenuto dalla difesa erariale.

L’erogazione di tale indennità, del resto, non ha determinato alcuna discriminazione “al contrario” rispetto agli altri dipendenti ministeriali, proprio perché essa, come da espresso enunciato normativo, ha compensato un «impegno straordinario» richiesto ai soli dipendenti dell’Ispettorato.

All’opposto, l’irragionevole compensazione tra emolumenti di natura assai disomogenea condurrebbe ad un’ingiustificata disparità di trattamento, in danno dei soli dipendenti dell’Ispettorato, proprio sul piano della perequazione dell’indennità di amministrazione, che solo per essi non risulterebbe più integrale per l’anno 2022. Una compensazione di tal fatta evidenzerebbe, quindi, una palese contraddizione rispetto alla finalità di armonizzazione dei trattamenti economici accessori pure dichiaratamente perseguita dall’art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito. Tale conclusione non è smentita né dal fatto che l’art. 32-bis del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, nell’indicare la copertura finanziaria dell’indennità premiale, abbia disposto un incremento dei fondi per le risorse decentrate, né dalla relazione tecnica di accompagnamento, che, a fronte dell’espedito contabile di assumere come semplice parametro di calcolo la misura media dell’indennità di amministrazione già corrisposta al personale ministeriale, si è limitata a verificare positivamente l’adeguatezza dei fondi indicati.

Va dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1-bis, comma 1, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, limitatamente all’inciso «e scomputando, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l’anno 2022 l’indennità una tantum di cui all’articolo 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91».

7.- Restano assorbiti ulteriori profili e questioni prospettati dall’ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1-bis, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, limitatamente all’inciso «e scomputando, per il personale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, dalle somme da riconoscere per l’anno 2022 l’indennità una tantum di cui all’articolo 32-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 dicembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

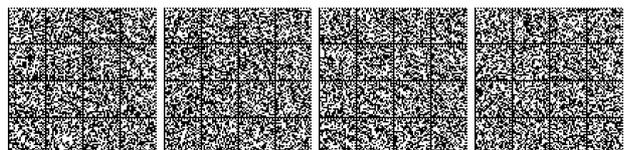
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250004



N. 5

Sentenza 26 novembre 2024 - 24 gennaio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Riparto di competenza - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma - Lamentata violazione dei criteri di delega, irragionevolezza, violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge nonché del diritto di impugnazione - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lettera q-*quater*).
- Costituzione, artt. 3, 25, 76, 111 e 125.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, nel procedimento vertente tra Cirsa Italia spa e altri e Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione interregionale per il Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 17 giugno 2024, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Gamenet spa, Palabingo srl e Cirsa Italia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Luca Giacobbe per Palabingo srl e Cirsa Italia spa, Fabio Cintioli per Gamenet spa e l'avvocato dello Stato Laura Paolucci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 76, 111 e 125 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), prima parte, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).



Il rimettente riferisce di essere investito della cognizione del ricorso, azionato da Palabingo srl e Cirsa spa, contro il «silenzio inadempimento serbato dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Direzione Territoriale Piemonte, la Liguria e Valle d’Aosta, sede di Torino» in ordine ad un’istanza avanzata dalla prima delle due società ricorrenti.

Quest’ultima, in forza di contratti stipulati (in data 24 aprile e 24 maggio 2018) con la controinteressata Gamenet spa, concessionaria pubblica per la gestione telematica del gioco lecito, svolge e gestisce l’attività concernente i relativi apparecchi da gioco, ubicati all’interno di due «Sale bingo» di sua proprietà nel territorio dei Comuni di Alessandria e di Serravalle Scrivia. Approssimandosi la scadenza dei contratti, Palabingo srl aveva manifestato alla controparte l’intenzione di avvalersi della rete telematica di altro concessionario, Cirsa Italia spa, previa sostituzione degli apparecchi videoterminali. Ne era derivata una controversia civile, decisa con sentenza del Tribunale ordinario di Roma del 7 ottobre 2023, con la quale era stato accertato l’avvenuto esaurimento dei rapporti obbligatori tra le parti, afferenti all’attività di gioco lecito esercitata nei due menzionati locali.

Palabingo srl aveva, quindi, rivolto un’istanza all’amministrazione delle dogane e dei monopoli, presso la competente sede territoriale, diretta a ottenere «l’avvio del procedimento amministrativo con intimazione a carico del concessionario Gamenet s.p.a. di richiedere l’annullamento del relativo titolo autorizzativo correlato alla raccolta di gioco nelle Sale Bingo della ricorrente Palabingo S.r.l., pena, entro 30 giorni, l’adozione del provvedimento conclusivo di revoca del titolo autorizzativo predetto per consentire l’ingresso del nuovo Concessionario Cirsa Italia S.p.A.».

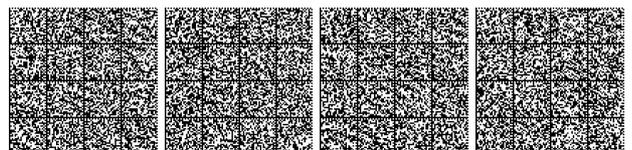
In assenza di riscontro a tale istanza, pur dopo il sollecito del 28 febbraio 2024, Palabingo srl e Cirsa Italia spa avevano adito il TAR rimettente. Nel costituirsi in giudizio, l’amministrazione resistente e la controinteressata avevano eccepito l’incompetenza territoriale del TAR Piemonte in virtù di quanto stabilisce l’art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), prima parte, cod. proc. amm., che devolve «alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma», «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

1.1.- Il giudice *a quo*, premessa la considerazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata - posto che esso non potrebbe «prendere cognizione della controversia, in quanto, stando al diritto positivo primario vigente, il Collegio dovrebbe pregiudizialmente spogliarsi della controversia per trasmetterla al Tribunale amministrativo del Lazio prima di qualsiasi altra decisione» -, nel merito, muove dal richiamo alla sentenza di questa Corte n. 174 del 2014 che, su rimessione dello stesso TAR Piemonte, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della medesima disposizione oggi censurata «nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall’autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

Viene ricordato nell’ordinanza di rimessione che già la legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) aveva prescelto, quale criterio principale di riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali, quello dell’efficacia territoriale dell’atto impugnato («con la sola eccezione degli atti statali di carattere nazionale rimessa al tribunale amministrativo regionale con sede a Roma»). Tale impianto, fa notare il rimettente, è rimasto sostanzialmente invariato con la disciplina dettata, nel 2010, dal codice del processo amministrativo.

Si osserva altresì che una prima previsione di competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma (da adesso in poi: TAR Lazio), introdotta dall’art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), relativo alla competenza sui provvedimenti in materia di status dei magistrati ordinari adottati dal relativo organo di autogoverno, è stata ritenuta compatibile con gli artt. 3, 24 e 125 Cost. con la sentenza di questa Corte n. 189 del 1992. A tale pronuncia sono seguite altre previsioni legislative che hanno concentrato presso il TAR Lazio «ulteriori competenze funzionali inderogabili», fino a giungere all’attuale complessiva disciplina dettata dagli artt. 14 e 135 cod. proc. amm.

Il rimettente, nel riportare alcuni passaggi della motivazione della citata sentenza n. 174 del 2014, riguardanti il sindacato sulla non irragionevolezza delle norme processuali che derogano al sistema di riparto della competenza territoriale, richiama il «criterio rigoroso» di valutazione adottato dalla giurisprudenza di questa Corte sin dalla sentenza n. 237 del 2007. Infatti, precisa il rimettente, «ove non vi fossero limiti alla previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell’individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato». Come indicato dalla sentenza n. 159 del 2014, tale rigorosa valutazione deve passare attraverso l’apprezzamento di «uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l’uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile



rispetto ad ogni categoria di controversie)», dell'esistenza di «una connessione razionale rispetto al fine perseguito» e, infine, della necessità della deroga «rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa».

Il giudice *a quo* ritiene che, alla stregua di tale *ratio* decidendi, la concentrazione dinanzi al TAR Lazio di tutte le controversie concernenti provvedimenti emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in danaro sia affetta da irragionevolezza e leda il principio del giudice naturale preconstituito per legge, in violazione degli artt. 3 e 25 Cost. (*recte*: 25, primo comma, Cost.), e che inoltre essa confligga con l'art. 111 Cost. sul «diritto di impugnazione» e con l'art. 125 Cost. sulla «competenza dei tribunali amministrativi territoriali».

Il Collegio rimettente sospetta, altresì, il contrasto della disposizione censurata con l'art. 76 Cost., essendo la stessa «contenut[a] nel decreto delegato dall'articolo 44» della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Nel richiamato art. 44, non si rileverebbe «il minimo spunto, più correttamente principio o criterio direttivo, che abbia indotto il legislatore delegato ad inserire la previsione della competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio in materia di provvedimenti sui giochi pubblici con vincita in danaro».

Viene, dunque, sollecitata a questa Corte una pronuncia che completi la declaratoria di illegittimità costituzionale della menzionata lettera *q-quater*) dell'art. 135 cod. proc. amm., limitata dalla sentenza n. 174 del 2014 alla sola seconda parte della stessa (relativa ai provvedimenti dell'autorità di polizia). Infatti, si osserva che nella specie «il rilascio di nuove diverse autorizzazioni all'esercizio di due “case da gioco” lecite preesistenti, situate l'una ad Alessandria, l'altra a Serravalle Scrivia, sono questioni che investono i poteri della Direzione Territoriale Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e non direttamente dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, non rispondono a un criterio generale di rilascio delle autorizzazioni riguardante l'intero territorio dello Stato, non concernono affatto questioni di particolari prerogative costituzionali come il governo del personale di magistratura oppure la necessità che si formi una giurisprudenza necessariamente univoca, come nel caso delle autorità indipendenti».

2.- Con atto depositato il 2 settembre 2024 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Piemonte per «vizio di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza». L'eccezione viene articolata in quattro diversi profili. Anzitutto, si lamenta la violazione del «principio di autosufficienza», in quanto l'ordinanza di rimessione si sarebbe limitata a richiamare il precedente di questa Corte di cui alla sentenza n. 174 del 2014, e avrebbe altresì richiamato per *relationem* le ordinanze di rimessione dell'epoca senza riportarne i passaggi argomentativi.

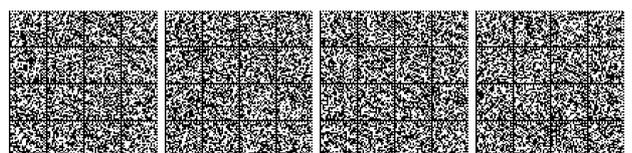
In secondo luogo, si osserva che il rimettente assume come determinante, ai fini della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, la sentenza di questa Corte n. 174 del 2014 senza alcuna valutazione autonoma circa il rilievo che la stessa pronuncia presenterebbe con riguardo al caso di specie e senza alcuna illustrazione delle ragioni per le quali i parametri costituzionali evocati sarebbero violati.

Ancora, il rimettente avrebbe omesso di individuare e valutare il quadro normativo di riferimento e di ricostruire la genesi della disposizione censurata, introdotta, nel testo dell'art. 135 cod. proc. amm., dall'art. 10, comma 9-ter, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, nella prospettiva di un intervento di ampio respiro in materia di giochi, e non con il d.lgs. n. 104 del 2010.

Infine, il rimettente avrebbe omesso di compiere un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

Nel merito, a giudizio dell'Avvocatura, le questioni non sarebbero fondate.

In ordine alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., si osserva che il caso in esame non potrebbe essere assimilato a quello dei provvedimenti adottati dalle questure, oggetto della sentenza di questa Corte n. 174 del 2014. L'individuazione, per la materia *de qua*, della competenza funzionale del TAR Lazio non sarebbe irragionevole, avuto riguardo sia alla «distribuzione delle competenze amministrative concentrata su un livello centrale o ultraregionale della Agenzia delle dogane e dei monopoli», sia alla «connessione delle funzioni di pertinenza della predetta Agenzia con l'attività di raccolta di capitali» a livello nazionale ed europeo, «in un settore particolarmente soggetto ad infiltrazioni criminali, potenzialmente destinatario del riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite». Qualunque «intervento giurisdizionale» sulle situazioni soggettive relative alla raccolta del gioco, che coinvolga l'Agenzia e i suoi concessionari, avrebbe infatti «ricadute in ambito nazionale» e i «giudicati di segno diverso per vicende sovrapponibili possono causare importanti alterazioni del mercato nazionale del gioco pubblico, comportando disparità tra concessionari che gestiscono lo stesso gioco». Si richiama, a titolo esemplificativo, l'«imponente contenzioso instaurato dai concessionari del gioco del bingo avverso l'imposizione di canoni per la gestione del gioco in proroga».



La scelta legislativa adottata con la norma in esame consentirebbe la «necessaria visione d'insieme» dell'Amministrazione sulla gestione dei giochi a livello nazionale, e sarebbe coerente con l'attribuzione della relativa competenza amministrativa ad una Agenzia che ha carattere di amministrazione centrale ed è articolata sul territorio con uffici di competenza sovraregionale, i cui atti hanno rilievo nazionale. Della esigenza di una tale visione d'insieme si troverebbe conferma nelle norme contenute nell'art. 10 del d.l. n. 16 del 2012, come convertito (il cui comma 9-ter, come precisato, ha inserito la disposizione censurata nel codice del processo amministrativo), che il legislatore ha introdotto anche per conformare il nostro ordinamento ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa e Cifone, in materia di gare per le concessioni di raccolta delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi.

La *ratio* della concentrazione della competenza in capo al TAR Lazio, conclusivamente, sarebbe «la spiccata specialità, la particolare rilevanza nazionale, e la centralizzazione amministrativa nella gestione del settore dei giochi in funzione della salvaguardia della continuità delle entrate erariali derivanti dal gioco pubblico e dell'esigenza di omogeneizzazione dell'azione amministrativa in applicazione di norme di legge che bilanciano sull'intero territorio nazionale il diritto di iniziativa economica privata e l'interesse fiscale con il diritto alla salute». Da ciò anche la «necessità di una tendenziale uniformità della giurisprudenza amministrativa fin dalle pronunce di primo grado e la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione».

Non sarebbe fondata, poi, neanche la questione sollevata in riferimento all'art. 25 Cost., posto che il principio della naturale precostituzione del giudice, secondo la giurisprudenza di questa Corte, lungi dall'ancorarsi ad un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice stesso alla vicenda da giudicare, mirerebbe ad assicurare l'individuazione del giudice competente sulla base di criteri predeterminati, in via generale, dalla legge.

«[P]alesamente infondata» sarebbe, poi, la censura di violazione dell'art. 111 Cost., con riferimento al «diritto di impugnazione», posto che la contestata competenza funzionale del TAR Lazio non determinerebbe alcun impedimento a tale diritto.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 125 Cost., l'Avvocatura richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'attribuzione di competenze funzionali al TAR Lazio è compatibile con quel parametro a condizione che non sia alterato, nel suo assetto di fondo, il sistema di giustizia amministrativa e purché si configurino (come accadrebbe nella specie) ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza tra gli organi di primo grado.

Infine, in ordine alla censura di eccesso di delega legislativa, l'Avvocatura parimenti ne sostiene la mancanza di fondamento richiamando, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'art. 76 Cost. riguarda esclusivamente i rapporti tra legge delegante e legge delegata. Nel caso di specie - si fa notare - la disposizione censurata è stata introdotta da una legge successiva al codice del processo amministrativo, non legata da alcun vincolo con la legge di delega del 2009.

3.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si sono costituite, con atto collettivo, depositato il 2 settembre 2024, le due parti ricorrenti del giudizio *a quo*, Palabingo srl e Cirsia Italia spa.

Ricostruito il quadro fattuale di riferimento, nel quale è sorta la controversia portata alla cognizione del TAR Piemonte, esse affermano di condividere i dubbi argomentati dal giudice rimettente quanto alla legittimità costituzionale della norma che ha concentrato, presso il TAR Lazio, la competenza in ordine a tutti i provvedimenti emessi dall'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Nel sottolineare il carattere squisitamente locale della controversia da loro azionata, attinente «a provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica», aventi effetti «circoscritti al solo territorio di Alessandria e Serravalle», le parti svolgono argomenti che ripercorrono le censure sollevate dal rimettente. In particolare, quanto alla denunciata violazione degli artt. 3, 25 e 125 Cost., viene ricordato che l'espressione utilizzata dalla disposizione censurata («provvedimenti emessi dall'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro») è tale da ricomprendere non solo atti amministrativi emessi dall'autorità centrale, aventi ad oggetto «il governo dei giochi pubblici in ambito nazionale», ma anche, ed in larga parte, «attività tecnico-operative sintetizzabili per lo più nella verifica dei requisiti amministrativi (soggettivi od oggettivi) necessari per operare in tale delicato settore, curate dalle diramazioni territoriali dell'Agenzia».

In tale quadro, si fa anche presente che l'Agenzia menzionata «possiede una articolazione multilivello particolarmente complessa» che contempla una direzione generale centrale (avente il compito di governare la materia dei giochi pubblici mediante adozione di atti normativi, direttive, pareri e circolari di carattere generale, oltre al compito di controllo circa l'esercizio della raccolta delle singole tipologie di giochi), «venti direzioni territoriali regionali nonché un centinaio di uffici territoriali provinciali» (cui spetterebbero, invece, poteri ispettivi, di controllo e accertamento con dimensione prettamente locale).



La devoluzione del sindacato di legittimità di tali provvedimenti esclusivamente alla competenza del TAR Lazio non potrebbe essere giustificata da un principio di “straordinarietà”, né dalla esigenza di fronteggiare una situazione di emergenza. Nemmeno potrebbe invocarsi un interesse alla uniformità della giurisprudenza amministrativa fin dal primo grado di giudizio, non essendo tale uniformità garantita dall’attuale riparto di competenze, tenuto anche conto che le probabilità di pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non sarebbe «superiore a quanto accade nella generalità delle controversie attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi territoriali». Peraltro, il carattere di uniformità sarebbe comunque garantito dalle pronunce del Consiglio di Stato, e, in particolare, dell’Adunanza plenaria.

Infine, quanto alla censura relativa alla violazione dell’art. 76 Cost., si osserva che tra i principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge n. 69 del 2009 non è rinvenibile alcun elemento tale da abilitare il legislatore delegato a riformare l’istituto della competenza.

4.- Nel giudizio si è altresì costituita la controinteressata Gamenet spa, già parte nel processo principale, che ha concluso per la inammissibilità e, nel merito, per la non fondatezza delle questioni.

Anzitutto, assume che l’ordinanza di rimessione, sia carente di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Essa non illustrerebbe le ragioni della dedotta violazione dei parametri di legittimità costituzionale evocati, limitandosi a richiamarli «tutti insieme e senza chiarire sotto quali profili e per quali ragioni vi sarebbe un contrasto con ciascuna di tali norme costituzionali». Donde l’inammissibilità delle questioni sollevate.

Nel merito, queste sarebbero comunque non fondate, alla luce dell’«esigenza di un’amministrazione unitaria e coordinata» nella materia rimessa alla competenza dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli.

La parte mette a confronto la fattispecie odierna con quelle che hanno formato oggetto sia della sentenza n. 159 del 2014 di questa Corte (che ha dichiarato non fondate le questioni concernenti l’attribuzione, alla sede di Roma del TAR Lazio, della competenza funzionale inderogabile sulle controversie relative ai provvedimenti dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di cui all’art. 135, comma 1, lettera p, cod. proc. amm.), sia della sentenza n. 174 del 2014, di poco successiva (che, invece, ha accolto, come già riferito, la questione concernente la seconda parte della lettera q-*quater* dell’art. 135 cod. proc. amm., relativa alla competenza del TAR Lazio sui provvedimenti emessi dall’autorità di polizia in materia di giochi pubblici).

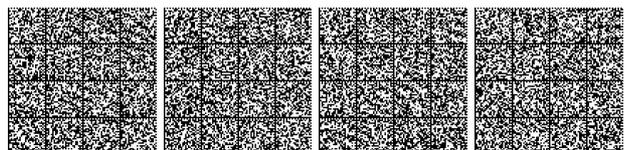
Nel richiamare tali precedenti, la parte sottolinea gli elementi, rispettivamente, di affinità e di diversità rispetto al caso in esame, non mancando di evidenziare che la richiamata sentenza n. 174 del 2014 «ha distinto la diversa tipologia» dei provvedimenti dell’autorità di polizia (per i quali questa Corte ha ripristinato la competenza dei TAR locali) e dei provvedimenti dell’amministrazione dei monopoli (per i quali, invece, è attualmente prevista la competenza funzionale inderogabile del TAR centrale).

La parte, infine, si sofferma sulla questione dell’eccesso di delega (art. 76 Cost.), in ordine alla quale deduce l’inammissibilità per non avere l’ordinanza di rimessione considerato che la lettera q-*quater*) è stata inserita nell’art. 135 cod. proc. amm. da una fonte successiva a quella delegata. Sicché il giudice *a quo* avrebbe «ricostruito in maniera non corretta il quadro normativo di riferimento».

5.- Con memoria depositata il 4 novembre 2024 il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto ulteriori difese.

Dopo aver ribadito l’eccezione di inammissibilità (per inadeguatezza della motivazione spesa dall’ordinanza di rimessione a sostegno della non manifesta infondatezza), la difesa dello Stato ha ulteriormente approfondito le ragioni di merito a sostegno della non fondatezza delle questioni sollevate dal TAR Piemonte.

In particolare, ha sottolineato che l’oggetto del giudizio *a quo* riguarda «provvedimenti di competenza di una articolazione periferica di ADM (l’Ufficio territoriale ADM del Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta)»: situazione, questa, che non sarebbe sufficiente «per ravvisare una analogia col precedente citato dal giudice rimettente» (ossia, con la sentenza n. 174 del 2014), «in quanto si tratta di una articolazione periferica priva di autonomia e soggettività giuridica, avente competenza ultraregionale e deputata ad applicare sul territorio di propria competenza le disposizioni generali della sede centrale di ADM». Anzi - si evidenzia - proprio tale precedente, in un passaggio della motivazione, avrebbe operato, quanto al regime della competenza processuale, una netta distinzione tra gli atti «di autorità centrali (e in particolare [...] quelli emessi dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previsti dalla prima parte della stessa lettera q-*quater* dell’art. 135, comma 1)» e i provvedimenti del questore, di cui alla seconda parte della norma, che, in quanto caratterizzati dal «carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti», questa Corte ha ricondotto alla competenza dei TAR periferici.



Gli atti dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli - si sottolinea - «vengono adottati nell’esercizio di una funzione di regolazione nazionale del settore giochi che tiene conto degli interessi economici dell’Erario, della necessità di contrastare il gioco illegale e del fenomeno della ludopatia attraverso l’opportuna distribuzione delle sale gioco sull’intero territorio nazionale». Ciò rifletterebbe le ragioni che sorreggono la riserva, allo Stato, del monopolio sulle attività di organizzazione ed esercizio dei giochi e delle scommesse (di cui all’art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, recante «Disciplina delle attività di giuoco»), da rinvenirsi nell’ordine pubblico e sociale, nella sicurezza delle persone «ed in particolare dei minori di fronte al gioco e ai suoi potenziali effetti nocivi, come la dipendenza e la ludopatia». Nella stessa direzione, si ricorda anche la «rilevanza economica» del settore che «costituisce, altresì, fonte importante di gettito finanziario per lo Stato».

6.- Con memoria depositata il 5 novembre 2024, Gamenet spa ha riferito in ordine agli «ultimi sviluppi» del processo *a quo*.

Preliminarmente, la parte ha ricordato che, all’esito della camera di consiglio dell’11 giugno 2024, tenuta dinanzi al TAR Piemonte per la decisione della domanda cautelare avanzata nel giudizio *a quo*, il rimettente ha adottato contestualmente due ordinanze: con la prima, pubblicata lo stesso giorno, ha respinto la domanda cautelare per mancanza del requisito del *fumus boni iuris*, dando però atto della propria decisione di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale sull’art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), cod. proc. amm.; con la seconda, pubblicata qualche giorno dopo, ha in effetti sollevato le odierne questioni dinanzi a questa Corte. Successivamente, le parti ricorrenti (Cirsia Italia spa e Palabingo srl), soccombenti nel giudizio cautelare, hanno tuttavia proposto appello cautelare dinanzi al Consiglio di Stato. Nel giudizio di appello, le parti appellate hanno riproposto l’eccezione di incompetenza del TAR Piemonte.

Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con ordinanza 20 settembre 2024, n. 3524, proprio in applicazione dell’art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), cod. proc. amm., ha ritenuto fondata l’eccezione di incompetenza del TAR Piemonte, affermando dunque la competenza del TAR Lazio.

A fronte di tale decisione - riferisce la parte - Cirsia Italia spa e Palabingo srl hanno notificato ricorso per riassunzione dinanzi al TAR Lazio, ai sensi dell’art. 16, comma 3, cod. proc. amm.: di conseguenza, conclude l’esponente, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Piemonte sarebbe ormai «inammissibile per irrilevanza a causa del difetto di competenza del giudice rimettente», dinanzi al quale la controversia principale non è più pendente.

7.- In data 5 novembre 2024 le parti ricorrenti del giudizio *a quo* hanno depositato l’atto notarile, del 16 settembre 2024, recante la «fusione per incorporazione» di Palabingo srl (incorporata) e di Cirsia Retail srl (incorporante).

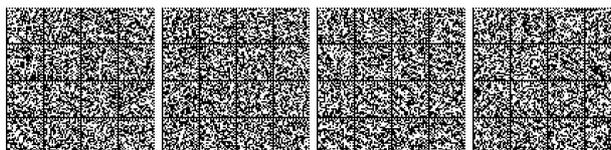
Considerato in diritto

1.- Il TAR Piemonte dubita della legittimità costituzionale dell’art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), cod. proc. amm., limitatamente alla prima parte, che devolve alla competenza inderogabile del TAR per il Lazio «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

Il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del silenzio serbato dalla Direzione territoriale per il Piemonte, la Liguria e la Valle d’Aosta dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli (avente sede in Torino), in merito all’avvicendamento, presso due sale da gioco situate nella Provincia di Alessandria, del concessionario per la raccolta del gioco del “bingo”. In base alla disposizione censurata, la competenza a decidere spetterebbe al TAR Lazio, innanzi al quale, dunque, le parti andrebbero rimesse con provvedimento dello stesso giudice adito.

Secondo la prospettazione del rimettente, tuttavia, la riserva di competenza funzionale al TAR Lazio per tutti i giudizi riguardanti i provvedimenti dell’amministrazione dei monopoli in materia di giochi con vincita in denaro contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e del giudice naturale precostituito per legge, di cui agli artt. 3 e 25, primo comma, Cost., con il «diritto di impugnazione» (viene richiamato l’art. 111 Cost.), con la previsione della «competenza dei tribunali amministrativi territoriali» di cui all’art. 125 Cost., e con l’art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione n. 69 del 2009.

Il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 174 del 2014, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della seconda parte della disposizione in esame, che parimenti devolveva alla competenza funzionale inderogabile del TAR le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall’Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».



2.- Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità, per difetto di rilevanza delle odierne questioni, sollevata dalla controinteressata Gamenet spa con la memoria depositata il 5 novembre 2024.

La parte evidenzia che, in ordine alla decisione sul processo principale, il TAR Piemonte - proprio in applicazione dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), cod. proc. amm. - è stato dichiarato incompetente con l'ordinanza 20 settembre 2024, n. 3524, resa in sede di appello cautelare dalla sezione sesta del Consiglio di Stato. La controversia, ormai riassunta dalle parti dinanzi al TAR Lazio, non sarebbe dunque «più pendente dinanzi al giudice rimettente che aveva sollevato la questione di costituzionalità», con conseguente irrilevanza delle questioni dallo stesso sollevate.

L'eccezione non è fondata.

Di recente questa Corte ha affermato che la decisione sulla competenza, pur assunta in sede di impugnazione in via definitiva, non ostacola la potestà del giudice di primo grado di dubitare della legittimità costituzionale della norma che disciplina il riparto di competenza (sentenza n. 163 del 2024). Deve quindi ritenersi, in linea di principio, che il TAR Lazio, indicato come giudice competente dal Consiglio di Stato, ben potrebbe a propria volta rimettere in discussione la questione sulla competenza qualora gli sorgessero dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della norma che quella competenza ad esso attribuisce. Pertanto, nell'ipotesi in cui una questione di legittimità costituzionale sia stata già sollevata, nell'ambito della medesima controversia, dal giudice di primo grado antagonista (nel caso odierno: dal TAR Piemonte), occorre concludere che la decisione del giudice di appello, con la quale quel giudice rimettente è stato spogliato della competenza pur nelle more della decisione di questa Corte, non recide il vincolo di rilevanza. Il giudizio principale deve infatti svolgersi sul presupposto dell'individuazione del giudice competente (ancora sentenza n. 163 del 2024), e tale presupposto forma oggetto, ancorché in via indiretta, proprio delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

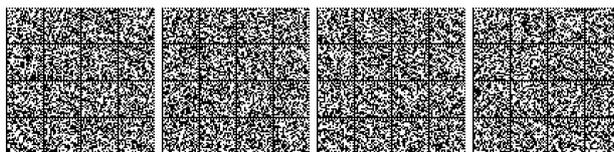
Né può assumere rilievo la circostanza che il giudizio *a quo* sia stato ormai riassunto dinanzi al TAR Lazio, ad opera delle parti già costituite presso il giudice rimettente. Va infatti ribadito quanto questa Corte ha affermato in una fattispecie simile, in cui il giudizio *a quo* - nelle more della decisione incidentale - era stato riassunto, all'esito del regolamento di giurisdizione, presso un giudice appartenente ad altra giurisdizione. In applicazione del principio di autonomia del giudizio di legittimità costituzionale, deve infatti ritenersi che, «[c]osì come l'estinzione del giudizio principale non ha effetti sul giudizio davanti a questa Corte [...], allo stesso modo su quest'ultimo giudizio non può produrre effetti di sorta la eventuale riassunzione del giudizio *a quo* davanti al giudice» la cui competenza sia stata indicata dal Consiglio di Stato - come accade nel caso odierno - in sede di appello avverso il rigetto della misura cautelare (sentenza n. 236 del 2015).

3.- Ancora in via preliminare, deve essere accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato e da Gamenet spa, limitatamente alla questione sollevata in riferimento all'art. 111 Cost.

L'ordinanza di rimessione, infatti, ne ha omesso qualsivoglia illustrazione, limitandosi a riportare, tra parentesi, un breve inciso («diritto di impugnazione») il quale, tuttavia, risulta privo di un oggettivo aggancio con la restante parte della motivazione. La censura, pertanto, è del tutto carente di motivazione quanto al requisito della non manifesta infondatezza (da ultimo, sentenza n. 110 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto), il quale richiede che «i parametri siano evocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità delle questioni proposte (*ex multis*, ordinanze n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012)» (ordinanza n. 127 del 2024).

4.- I rimanenti profili di inammissibilità, fatti ancora valere dalla difesa statale e da quella di Gamenet spa con riguardo alla motivazione del giudice *a quo* (che risulterebbe inadeguata e incompleta), non possono invece essere condivisi.

L'ordinanza di rimessione ha infatti descritto a sufficienza le circostanze di fatto da cui originano le odierne questioni e, quanto al requisito della non manifesta infondatezza, ha adeguatamente argomentato mediante il richiamo di alcuni passaggi della motivazione della sentenza di questa Corte n. 174 del 2014, resa in un caso che si assume analogo. La correttezza di simile assunto attiene, come è evidente, al merito delle questioni e non all'ammissibilità delle stesse. Al contempo, il rimettente non ha mancato di fornire una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, specie con riguardo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio. Pur omettendo di richiamare l'art. 10, comma 9-*ter*, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, cui si deve l'introduzione della lettera q-*quater*) nell'art. 135 cod. proc. amm. (aspetto sul quale si tornerà nei successivi paragrafi, nell'esaminare il merito della questione), il giudice *a quo* ha tracciato in modo chiaro ed esaustivo i termini delle censure sollevate, ben oltre la soglia dell'ammissibilità. Né gli si può rimproverare di non



aver tentato un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, atteso il tenore letterale e perentorio di quest'ultima, che devolve alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio tutti i provvedimenti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in materia di giochi con vincita in denaro, senza consentire alcuna esclusione di sorta.

5.- Nel merito, le questioni sollevate dal TAR Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 76 e 125 Cost., non sono fondate.

5.1.- Portata pregiudiziale assume la censura relativa al preteso vulnus all'art. 76 Cost., sotto il profilo della violazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009. Essa - come da costante giurisprudenza di questa Corte - deve essere scrutinata per prima, in quanto investe il corretto esercizio della funzione legislativa (da ultimo, sentenza n. 98 del 2024).

La questione non è fondata per il dirimente rilievo che la lettera *q-quater*) dell'art. 135 cod. proc. amm., rispetto alla quale si contesta la mancata rispondenza ai principi ed ai criteri direttivi di cui alla legge-delega n. 69 del 2009, è stata inserita, nell'attuale testo normativo, non dal decreto delegato, ma da una fonte successiva. L'aggiunta, infatti, si deve all'art. 10, comma 9-ter, del d.l. n. 16 del 2012, come convertito, ossia ad una disposizione non legata da vincoli di sorta con la legge di delegazione.

Si deve ribadire, in proposito, che il parametro costituzionale evocato dal rimettente (l'art. 76 Cost.) «regge soltanto i rapporti fra legge delegante e decreto legislativo delegato, ed è pertanto fuor d'opera assumerlo “quale stregua del giudizio di costituzionalità, qualora sia questione di una norma contenuta in un atto estraneo a quei rapporti”» (ordinanza n. 45 del 2006; e in precedenza, ordinanze n. 253 del 2005, n. 294 e n. 159 del 2004).

5.2.- Non sono fondate neanche le questioni sollevate in ordine agli artt. 3 e 125 Cost., che il rimettente argomenta in modo congiunto.

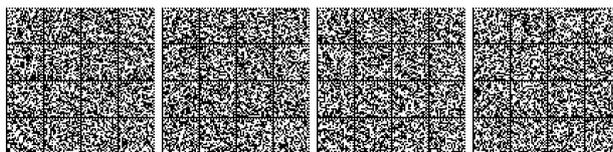
La trattazione unitaria dei due parametri, invero, si impone in base a quanto costantemente affermato da questa Corte nelle precedenti pronunce aventi a oggetto i casi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio. Come correttamente premette il rimettente, ogni deroga al criterio che impone l'articolazione territoriale dell'organizzazione della giustizia amministrativa, ai sensi dell'art. 125, secondo comma, Cost., deve: *a)* rispondere a «uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie)»; *b)* essere «contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito»; *c)* risultare «necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014, punto 3.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 182 e n. 174 del 2014). Si impone, dunque, «un criterio rigoroso» di scrutinio (sentenza n. 237 del 2007), da articolarsi secondo la logica del giudizio di proporzionalità (ancora, sentenza n. 159 del 2014), che rinviene il proprio alveo, per l'appunto, nell'art. 3 Cost.

Tanto premesso, l'esame della questione deve prendere le mosse dalla sentenza n. 174 del 2014, con la quale questa Corte, come ricordato dal giudice rimettente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *q-quater*), cod. proc. amm. limitatamente alla previsione della sua seconda parte, che devolveva alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

L'elemento centrale della richiamata decisione è rappresentato dalla considerazione della natura esclusivamente «periferica» dell'autorità amministrativa - la questura - chiamata a rilasciare le autorizzazioni per l'esercizio del gioco lecito, di cui all'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

Ha assunto decisivo rilievo, inoltre, il «carattere squisitamente locale» degli interessi coinvolti nell'operato dell'amministrazione, carattere cui deve corrispondere, sul piano della tutela giurisdizionale, la necessaria articolazione territoriale della giustizia amministrativa, richiesta dall'art. 125, secondo comma, Cost.

Diversa è, in tale prospettiva, la situazione che viene in rilievo nella fattispecie sottoposta all'odierno esame della Corte. Le controversie di cui oggi si discute sono quelle che hanno ad oggetto gli atti, afferenti alla vasta materia dei «giochi pubblici con vincita in denaro», emessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, autorità avente carattere indiscutibilmente «centrale», pur se articolata in più sedi dislocate sul territorio. Si tratta di una competenza ad ampio raggio, i cui confini sono stati delineati dal legislatore all'esito di una lunga e frammentata elaborazione normativa, approdata ad una organica sistemazione con il decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 41 (Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111).



L'intervento dell'Agenzia, in particolare, abbraccia tre settori fondamentali. Vi sono ricomprese, anzitutto, le funzioni di regolazione del mercato del gioco lecito, attraverso le quali si realizza il "governo" dei titoli concessori (artt. 6 e seguenti del d.lgs. n. 41 del 2024): dall'emanazione dei relativi bandi, alla gestione delle procedure di gara, fino al rilascio del provvedimento finale di concessione. In secondo luogo, assumono rilievo le funzioni di contrasto al gioco illegale (ad esempio, quelle previste dall'art. 22 del d.lgs. n. 41 del 2024) e quelle di prevenzione, anche in chiave di lotta contro la ludopatia (art. 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute», convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189). Ancora, spettano all'Agenzia competenze di natura fiscale e tributaria, ad esempio quelle concernenti l'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, disciplinata dal decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504 (Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288), con estensione, altresì, ai provvedimenti che dispongono la chiusura degli esercizi insolventi (art. 31, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157). L'Agenzia è altresì competente in merito all'accertamento e ai controlli in materia di prelievo erariale unico (PREU), previste dagli artt. 39, commi 13 e 13-bis, e 39-quater del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2003, n. 326: competenze rispetto alle quali non sono affatto irrilevanti la persona e le vicende del concessionario, ancorché esse si dispieghino a livello locale.

In questo quadro complessivo, deve dunque ritenersi che gli atti in questione, pur emanati da una delle direzioni territoriali in cui si articola l'organizzazione dell'Agenzia, sono funzionali al soddisfacimento di interessi di natura pubblica riferiti ora al necessario coordinamento amministrativo, strumentale alla gestione unitaria delle concessioni sull'intero territorio nazionale, ora ad esigenze di ordine pubblico e di sicurezza mirate soprattutto al contrasto, anche preventivo, della criminalità e del fenomeno della ludopatia, ora, infine, agli interessi dell'erario.

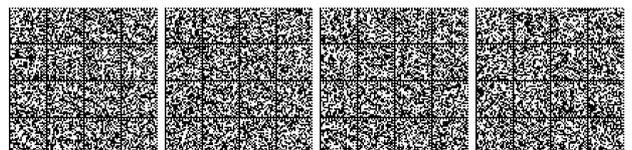
Ne è plastica esemplificazione la situazione che fa da sfondo al processo *a quo*, in cui l'operato della competente direzione territoriale dell'Agenzia, pur riguardando il distacco di un concessionario dal collegamento telematico attivo presso le due sale situate nella Provincia di Alessandria, ha inteso fornire applicazione agli indirizzi e ai criteri emanati, a livello centrale, dalle direzioni generali dell'Agenzia medesima (con modalità che, comunque, sono contestate in quel giudizio, per profili che spetterà al TAR approfondire). Si tratta, quindi, di atti applicativi che, anche a livello territoriale, riflettono le istanze pubbliche sopra ricordate, le quali trascendono gli interessi squisitamente locali (sentenza n. 159 del 2014).

Alla luce di quanto esposto, deve quindi concludersi che la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, prevista dalla lettera *q-quater*, prima parte, dell'art. 135 cod. proc. amm., non determina un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa. Invero, la concentrazione, presso un unico tribunale, di tutte le controversie in esame risponde all'esigenza, costituzionalmente rilevante, di evitare che i singoli atti dell'Agenzia, pur se espressivi delle esigenze di natura generale poc'anzi ricordate, siano impugnabili dinanzi ai diversi TAR locali (a seconda - ad esempio - della regione in cui si trova ubicata la sala presso la quale un determinato concessionario distribuisce il gioco al pubblico), «a detrimento della visione d'insieme» (ancora sentenza n. 159 del 2014).

5.3.- Non è, infine, fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 25 Cost. per presunta lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge, enunciato dal primo comma di tale disposizione.

Già in passato, in sede di sindacato di legittimità costituzionale di altre disposizioni che, in relazione a determinate controversie, hanno accentrato la competenza giurisdizionale di primo grado in capo al TAR Lazio, questa Corte ha fatto richiamo alla propria costante giurisprudenza sul principio del giudice naturale precostituito per legge, secondo cui tale parametro, «lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, deve interpretarsi unicamente come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge» (sentenza n. 159 del 2014; negli stessi termini, anche sentenza n. 182 del 2014). Si è quindi, più volte, ribadito che tale precetto costituzionale può considerarsi rispettato quando, come nella specie, «l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali fissati in anticipo, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011)» (sentenza n. 159 del 2014, punto 3.7. del Considerato in diritto; e in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 237 del 2007).

In questa sede, pertanto, non può che confermarsi tale indirizzo, con conseguente non fondatezza della questione avente ad oggetto la presunta violazione dell'art. 25, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-quater), prima parte, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sollevata, in riferimento all'art. 111 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-quater), prima parte, cod. proc. amm., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 76 e 125 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250005

N. 6

Ordinanza 13 - 27 gennaio 2025

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale nella sentenza n. 192 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 192 del 3 dicembre 2024.

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 13 gennaio 2025.

Considerato che nella sentenza n. 192 del 2024:

1) nel punto 13.3. del Considerato in diritto viene «dichiarata l'illegittimità costituzionale consequenziale anche dell'art. 3, comma 8, in relazione all'inciso "secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197,"»;

2) nel dispositivo, al capo numero 13), per mero errore materiale, è scritto: «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024», anziché «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 - in relazione all'inciso "secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197," - e 10 della legge n. 86 del 2024».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 192 del 2024 sia corretto il seguente errore materiale:

nel dispositivo, al capo numero 13), le parole «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024» siano sostituite dalle parole «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 - in relazione all'inciso "secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197," - e 10 della legge n. 86 del 2024».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

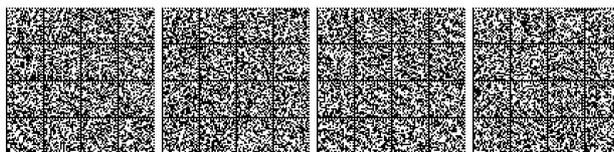
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 gennaio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione Puglia – Previsione che, per assicurare i più ampi e innovativi livelli essenziali di assistenza sanitaria evitando disparità assistenziali in danno dei cittadini pugliesi e in virtù della copertura finanziaria erogata dallo Stato e già disponibile per il 2024 nel Fondo sanitario regionale, è disposta la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica) – Previsione che l'immediata vigenza ed esecuzione è in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale, con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore – Previsione che i livelli essenziali di assistenza garantiti in modalità provvisoria, temporale, sperimentale o di progetto pilota, in forza di leggi regionali o deliberazioni della Giunta regionale, purché previsti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sono da considerarsi erogati e garantiti in forma ordinaria e strutturale - Previsione che ai relativi oneri si provvede con le somme già disponibili dai trasferimenti del Fondo sanitario regionale per il 2024, derivanti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, dall'art. 1, comma 288, della legge n. 234 del 2021 e dall'art. 1, comma 235, della legge n. 213 del 2023.

– Legge della Regione Puglia 13 novembre 2024 n. 28 (“Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”), art. 26.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma — via dei Portoghesi n. 12 — (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it).

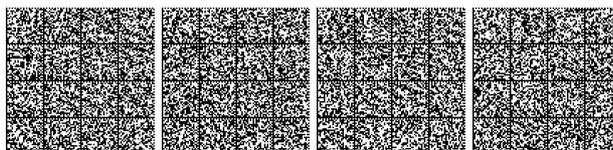
Nei confronti della Regione Puglia (c.f. 80017210727) in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede a Bari — Lungomare N. Sauro n. 33 — e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»:

protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it
presidente.regione@pec.rupar.puglia.it
segreteria generale presidente@pec.rupar.puglia.it
avvocaturaregionale@pec.rupar.puglia.it

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge regionale 13 novembre 2024, n. 28 della Regione Puglia, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 92 del 14 novembre 2024, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 9 gennaio 2025.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 92 del 14 novembre 2024 è stata pubblicata la legge regionale n. 28 del 13 novembre 2024, intitolata «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse».

La legge regionale eccede dalle competenze regionali in quanto dispone, all'art. 26, l'entrata in vigore dei livelli essenziali di assistenza e del relativo nomenclatore; il predetto articolo è censurabile per contrasto con l'art. 81 e con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica poiché, introducendo un ulteriore livello di assistenza sanitaria rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria (LEA), e ponendolo a carico del Servizio sanitario regionale, si pone in violazione della disciplina relativa ai piani di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria, al quale la Regione Puglia è sottoposta, e del conseguente divieto di spese non obbligatorie.



La previsione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, si pone altresì in contrasto con il principio di congruità della copertura della spesa necessaria di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, posto che in detta condizione la regione non deve destinare a prestazioni non incluse nei livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalle finalità cui sono vincolate.

Pertanto, l'art. 26 della legge regionale viene impugnato con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI

Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 ed all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; violazione dell'art. 81, comma terzo della Costituzione.

La legge regionale in esame, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse», consta di trentasei articoli e, tra le disposizioni diverse rispetto alle modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt), detta l'art. 26, rubricato «Entrata in vigore dei livelli essenziali di assistenza e del relativo nomenclatore».

Il predetto articolo, al comma 1, dispone che: «Per assicurare i più ampi e innovativi livelli essenziali di assistenza sanitaria evitando disparità assistenziali in danno dei cittadini pugliesi, e in virtù della copertura finanziaria erogata dallo Stato e già disponibile per il 2024 nel Fondo sanitario regionale, è disposta la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica).».

Il comma 2 stabilisce che «L'immediata vigenza ed esecuzione disposta dal comma 1 è in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore.».

Infine, i commi 3 e 4 prevedono che: «3. I livelli essenziali di assistenza garantiti in modalità provvisoria, temporale, sperimentale o di progetto pilota, in forza di leggi regionali o deliberazioni della Giunta regionale, purché previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, sono da considerarsi erogati e garantiti in forma ordinaria e strutturale.

4. Agli oneri derivanti dai commi 1, 2, 3 si provvede con le somme già disponibili dai trasferimenti del Fondo sanitario regionale per il 2024, derivanti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, dall'art. 1, comma 288, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 — legge di stabilità 2022), e dall'art. 1, comma 235, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 — legge di stabilità 2024).».

Alla luce della normativa statale di riferimento che definisce i Livelli essenziali di assistenza — LEA, l'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, rubricato «Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza», prevede al comma 7 che siano posti a carico del SSN le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate, disponendo di seguito che sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del SSN le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che: *a)* non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del SSN di cui al comma 2; *b)* non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate; *c)* in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza.

La definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui al richiamato art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, sono stati operati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 che, agli articoli 15 e ss., detta disposizioni in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica.



In particolare, l'art. 15, rubricato «Assistenza specialistica ambulatoriale» prevede al comma 1 che «Nell'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoriale il Servizio sanitario nazionale garantisce le prestazioni elencate nel nomenclatore di cui all'allegato 4 al presente decreto. L'erogazione della prestazione è subordinata all'indicazione sulla ricetta del quesito o sospetto diagnostico formulato dal medico prescrittore»; l'art. 17, rubricato «Assistenza protesica», prevede al comma 1 che «Il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone di cui all'art. 18 le prestazioni sanitarie che comportano l'erogazione di protesi, ortesi ed ausili tecnologici nell'ambito di un piano riabilitativo-assistenziale volto alla prevenzione, alla correzione o alla compensazione di menomazioni o disabilità funzionali conseguenti a patologie o lesioni, al potenziamento delle abilità residue, nonché alla promozione dell'autonomia dell'assistito» e fa riferimento nei commi 2 e 3 al nomenclatore di cui all'Allegato 5 allo stesso decreto.

Si precisa che l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) era subordinata, ai sensi dell'art. 64 dello stesso decreto, rubricato «Norme finali e transitorie», per la parte relativa alle prestazioni di specialistica e protesica, all'entrata in vigore delle relative tariffe (art. 64, commi 2 e 3).

In applicazione dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni (norma che prevede le modalità ed i criteri per la definizione delle tariffe massime delle prestazioni sanitarie), è stato adottato il decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze 23 giugno 2023, recante «Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 27 dicembre 2024, che ha determinato le tariffe di assistenza specialistica ambulatoriale, con entrata in vigore dal 1° gennaio 2024, e di assistenza protesica, con entrata in vigore dal 1° aprile 2024.

L'entrata in vigore del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), richiamato dall'art. 26 della legge regionale in esame, è stata tuttavia oggetto di rinvio con successivi decreti. In particolare, con decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze 31 dicembre 2023 è stata prorogata al 1° aprile 2024 l'entrata in vigore delle tariffe massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; con il successivo decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze è stata differita al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe nazionali individuate con il decreto ministeriale 23 giugno 2023, anche al fine di valutare una più ampia revisione delle medesime tariffe.

Pertanto, le tariffe relative alle prestazioni di specialistica e protesica definite nel citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 non erano, alla data di pubblicazione della legge regionale in esame sul BUR, ancora entrate in vigore.

Pertanto, le tariffe massime di cui al citato decreto del 2023 sono state sostituite da quelle allegate al decreto ministeriale del 25 novembre 2024 (ancora recante «Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 27 dicembre 2024, le cui disposizioni, ai sensi del suo art. 5, sono entrate in vigore il 30 dicembre 2024.

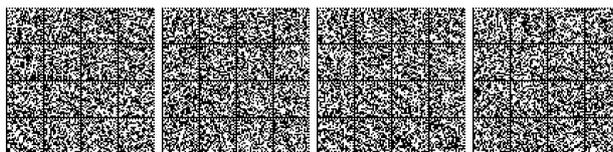
In particolare, l'art. 1, comma 2, stabilisce che «le tariffe massime di cui al presente decreto sostituiscono le tariffe allegate al precedente decreto ministeriale del 23 giugno 2023 e costituiscono riferimento massimo per tutte le regioni e province autonome».

La norma regionale denunciata, nel disporre la «totale e immediata vigenza ed esecuzione» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri LEA, anche per la parte relativa alle prestazioni di assistenza specialistica e protesica, viola l'art. 64, commi 2 e 3, del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua già l'efficacia delle disposizioni di che trattasi, subordinandone l'entrata in vigore all'emanazione delle relative tariffe.

In assenza dell'entrata in vigore del decreto ministeriale di definizione delle citate tariffe del 23 giugno 2023, le prestazioni previste nel richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2017, la cui «totale e immediata vigenza ed esecuzione» è disposta dall'art. 26, comma 1 e ribadita dal comma 2 del medesimo articolo («L'immediata vigenza ed esecuzione disposta dal comma 1 è in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore»), si configurano come *extra* LEA, la cui erogazione non è consentita nelle regioni in piano di rientro, quale la Regione Puglia, in quanto spese non obbligatorie (tra le tante, Corte costituzionale sentenze n. 161 e 190 del 2022).

Invero, la Regione Puglia è impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario del 2010, talché è tenuta a realizzare solo interventi volti al recupero del disavanzo sanitario nel rispetto e nei limiti dell'erogazione dei LEA obbligatori.

Gli interventi in materia sanitaria devono essere sottoposti alla valutazione dei Ministeri affiancanti come riportato nell'Accordo sottoscritto tra la Regione Puglia e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010, approvato dalla legge regionale 9 febbraio 2011, n. 2.



Gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti ai sensi dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (come espressamente richiamati all'art. 5, comma 3, dell'accordo).

Pertanto, in quanto sottoposta alla disciplina dei piani di rientro dal disavanzo, obbligatori ai sensi dell'art. 2, comma 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la Regione Puglia non può garantire livelli ulteriori di assistenza né con risorse afferenti alla quota indistinta del FSN, né con risorse proprie.

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha più volte ribadito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis* sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014) e che i vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 190 del 2022 nel richiamo a sentenza n. 161 del 2022, citate).

Con la decisione da ultimo menzionata codesta Ecc.ma Corte, dopo aver affermato che la competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non preclude alle regioni di erogare livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEA, ha precisato che «la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è, invece, preclusa alle regioni sottoposte a piano di rientro, poiché — ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 — queste ultime non possono erogare prestazioni “non obbligatorie” (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022). L'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”, stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. Ne consegue che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa “necessaria” (art. 81, terzo comma, della Costituzione), posto che un impiego di risorse per prestazioni “non essenziali” verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.

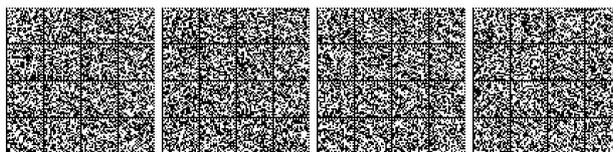
È stato, altresì, ribadito che “i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica” (da ultimo, sentenza n. 161 del 2022)». (Corte costituzionale sentenza n. 190 del 2022).

Per quanto sopra, una norma regionale non può derogare a provvedimenti nazionali, il cui percorso di approvazione è definito da norme statali. Pertanto, l'esecuzione, prevista al comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, la cui attuazione era subordinata all'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale di definizione delle tariffe, si pone in contrasto con la normativa nazionale richiamata e con quanto disposto dall'art. 2, comma 80, sesto periodo, della legge n. 191 del 2009 il quale, in merito a provvedimenti legislativi regionali in contrasto con il suddetto piano di rientro, dispone che «Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario ad acta rinvenivano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei ministri adotta, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli.».

Inoltre, il citato decreto ministeriale del 25 novembre 2024, su cui è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni del 14 novembre 2024, aggiorna, aumentandole, le tariffe di specialistica e protesica, comportando così maggiori costi rispetto al decreto ministeriale 23 giugno 2023. Pertanto, sino all'entrata in vigore del suddetto decreto ministeriale del 25 novembre 2024, le relative risorse a copertura non erano a disposizione della regione.

Si evidenzia, infine, che il riparto del Fondo sanitario nazionale per l'anno 2024, contenente le coperture finanziarie per dare attuazione al richiamato decreto ministeriale, è stato approvato con l'intesa sancita dalla Conferenza Stato-regioni del 28 novembre 2024, ovvero successivamente alla data del 14 novembre 2024 di entrata in vigore della legge regionale in oggetto.

In conclusione, considerato che la Regione Puglia è sottoposta a piano di rientro sanitario e che la norma denunciata non risulta coerente con il piano di rientro e con le norme nazionali sull'attuazione dei LEA ed i relativi finanziamenti, l'art. 26 della legge regionale si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione



all'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ha valenza di principio generale, nonché con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della congruità della copertura della spesa necessaria (art. 81, terzo comma, della Costituzione).

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 92 del 14 novembre 2024, intitolata «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse», per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

Si allega l'attestazione della delibera del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2025.

Roma, 13 gennaio 2025.

L'Avvocato dello Stato: FIDUCCIA

25C00007

N. 3

*Ordinanza del 17 dicembre 2024 del Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di V. R., A. A. e E. G.*

Reati e pene – Favoreggiamento della prostituzione – Trattamento sanzionatorio – Previsione della reclusione da due a sei anni anziché fino a sei anni – In subordine: mancata previsione della possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità.

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), art. 3, primo comma, numero 8).

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE PRIMA PENALE

Il Tribunale, in composizione collegiale, composta dai seguenti magistrati:

dott. Massimiliano Cenni, presidente;
dott. Claudia Gualtieri, giudice;
dott. Ines Rigoli, giudice,

nel proc. pen. n. 4514/22 r.g. dib. - 2809/22 r.g.n.r. indicato in epigrafe a carico di V. R., E. G. e A. A. generalizzati in atti, del reato di favoreggiamento della prostituzione di cui all'art. 3, comma 1, n. 8) della legge 20 febbraio 1958, n. 75;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto di seguito più approfonditamente esposto, in applicazione degli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ha pronunciato la presente ordinanza;

1. Il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, n. 8) della legge 20 febbraio 1958, n. 75, nella parte in cui commina la pena della reclusione «da due a sei anni» anziché «fino a sei anni» o, comunque, non prevede la possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di minore gravità, determinando l'applicazione di un regime sanzionatorio irragionevole e sproporzionato rispetto alle circostanze di fatto del caso concreto nonché alle finalità di tutela della dignità della persona sottese alla fattispecie.



2. Gli imputati sono stati tratti a giudizio per rispondere del delitto di favoreggiamento della prostituzione previsto dall'art. 3, comma 1, n. 8) della legge 20 febbraio 1958, n. 75, che punisce, con la pena della reclusione da due a sei anni, «chiunque in qualsiasi modo favorisca o sfrutti la prostituzione altrui».

Al sig. G. viene contestato di aver favorito la prostituzione della sig.ra V. C. con una pluralità di azioni distinte, esecutive di un medesimo disegno criminoso, consistite nell'aver stipulato con la stessa un contratto di lavoro, in realtà simulato, per consentirle di ottenere il rilascio (o il rinnovo) del permesso di soggiorno nonché nell'averla accompagnata sui luoghi ove era solita prostituirsi, premurandosi, poi, di riaccompagnarla presso la sua abitazione di residenza.

Al sig. R. viene contestato di aver favorito la prostituzione di tre ragazze (V. O., D. Q. e D. M.), con una pluralità di azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, consistite nello stipulare il contratto di locazione di un appartamento, poi ceduto ad O. V. affinché la stessa vi potesse esercitare la prostituzione, nel contrarre matrimonio simulato con D. Q., così consentendole di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno, nonché accompagnando abitualmente la Q. e La D. sui luoghi ove erano solite prostituirsi, riaccompagnandole poi presso le rispettive abitazioni di residenza.

Al sig. A. viene contestato di aver favorito la prostituzione di due ragazze (L. S. e E. T.), con una pluralità di azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, consistite nello stipulare il contratto di locazione di un appartamento, poi ceduto in uso alla T. affinché vi potesse esercitare la prostituzione, nel contrarre matrimonio simulato con L. S., così consentendole di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno, nonché nell'accompagnare abitualmente la L. sui luoghi del meretricio, premurandosi, poi, di riaccompagnarla presso la sua rispettiva abitazione di residenza.

Coinvolgendo le condotte di questi ultimi due imputati più di una ragazza (rispettivamente due e tre), per esse è contestata anche l'aggravante di cui all'art. 4, comma 1, n. 7) della legge n. 75/1958, che prevede un raddoppio del trattamento sanzionatorio per le ipotesi in cui il fatto risulti commesso ai danni di più persone.

3. In punto di rilevanza della questione, è sufficiente osservare che a tutti e tre gli imputati è contestata, sia pure unitamente ad altre, la condotta consistita nell'accompagnare le ragazze nei luoghi di meretricio, la quale assume nel contesto dell'imputazione un ruolo centrale.

Il servizio di trasporto che caratterizza tutte e tre i capi di imputazione veniva eseguito dagli imputati in assenza di alcun compenso e su richiesta esplicita delle ragazze, le quali chiedevano loro la cortesia di poter fruire di un passaggio e di evitare, così, di dover prendere i mezzi pubblici.

Peraltro, è emerso che uno degli imputati, G., si mostrava spesso contrario al fatto che la sig. C. (della quale è accusato di aver favorito la prostituzione) si prostituisse e, essendo i due legati da una relazione sentimentale, le manifestava in più occasioni la propria gelosia, cercando di dissuaderla dall'aver rapporti sessuali con altre persone e dallo svolgere tale attività. Litigavano frequentemente per questi motivi e lui acconsentiva, quindi, ad accompagnarla nei luoghi in cui era solita prostituirsi, così come dal medico o in ogni altro posto in cui dovesse recarsi, per ragioni essenzialmente riconducibili al loro rapporto personale.

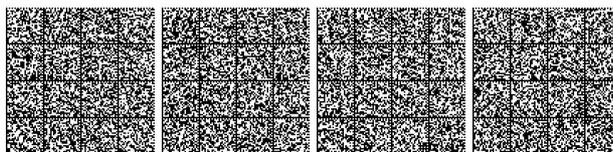
Né pare errato considerare, con riguardo a tutti e tre gli imputati, che le loro condotte, oltre ad essere state animate da un intento solidaristico, aspiravano a tutelare le persone offese sotto il profilo sia della loro sicurezza personale, evitando che rimanessero sole per strada nei luoghi in cui si svolgeva l'attività di prostituzione.

Una valutazione globale del caso concreto, che tenga conto delle modalità esecutive, dei mezzi utilizzati e dell'intensità della lesione del bene giuridico protetto, pur non consentendo di formulare un giudizio di atipicità della condotta in ragione dell'ampiezza del dato normativo e del diritto vivente che su di esso si è formato, rivela la possibilità di considerare tali fatti come di minore gravità.

Sotto il profilo della tipicità della condotta, infatti, la giurisprudenza è assolutamente costante nell'interpretare la fattispecie in senso piuttosto ampio, ritenendo che: «Il reato di favoreggiamento della prostituzione si perfeziona con ogni forma di interposizione agevolativi e con qualunque attività che sia idonea a procurare più facili condizioni per l'esercizio del meretricio e venga posta in essere dall'agente con la consapevolezza di facilitare l'altrui attività di prostituzione, senza che abbia rilevanza il movente od il fine di tale condotta» (Cass. pen., sez. 3, Sentenza n. 15502/2019).

Vi sono plurime decisioni che riconducono in maniera netta la condotta degli imputati, consistita nell'accompagnare abitualmente una o più donne nel luogo in cui esse esercitavano il meretricio, all'ipotesi di favoreggiamento (si v., *ex multis*, Cassazione penale, Sez. 3, n. 11575 del 4 febbraio 2009 ud., dep. 17 marzo 2009, in Ced. Cassazione Rv. 243121 - 01; Cassazione pen., Sez. 3, n. 15502 del 15 febbraio 2019 ud., dep. 9 aprile 2019, in Ced. Cassazione Rv. 275843 - 01; Cassazione pen., sez. 3, n. 54205/2018).

La rilevanza della condotta sul piano oggettivo viene esclusa unicamente nel caso in cui l'agente sia un cliente che, dopo la consumazione del rapporto, riaccompagni la donna nel luogo di esercizio della prostituzione, con ciò creando plurime difficoltà sul piano dell'accertamento dei fatti. In questo caso, secondo la giurisprudenza di legittimità difetterebbe la posizione di terzietà del favoreggiatore rispetto agli attori necessari (prostituta e cliente) e l'attività di



intermediazione tra offerta e domanda diretta a realizzare il futuro accordo relativo alla prestazione sessuale (Cass. pen., sez. 3, sentenza n. 36392 del 18 maggio 2011 ud., dep. 7 ottobre 2011, in Ced. Cassazione Rv. 251232 - 01). Al di là di tali requisiti oggettivi, tale condotta accessoria al rapporto sessuale mercenario non appare meritevole di sanzione perché è antitetica rispetto alla *ratio* dell'incriminazione, essendo animata da un sentimento di cortesia e di rispetto della prostituta e della sua stessa dignità.

Avendo il legislatore parificato, sotto il profilo sanzionatorio, le condotte di favoreggiamento e di sfruttamento, la giurisprudenza ha, poi, ricondotto alla seconda fattispecie i casi in cui l'agente risulti aver tratto un indebito vantaggio economico dall'attività di prostituzione, anche a seguito di spontanea iniziativa di cessione del ricavato da parte della stessa prostituta (Cass. pen., sez. 3, sentenza n. 15502 del 15 febbraio 2019 ud., dep. 9 aprile 2019, in Ced. Cassazione Rv. 275843 - 01).

Il fatto che la distinzione tra le due ipotesi — pur incidendo sulle dinamiche dell'istruttoria dibattimentale — non trovi alcuna ricaduta sul piano delle conseguenze sanzionatorie, imbrigliando il giudizio entro il medesimo quadro punitivo, determina, in tutta evidenza, un primo squilibrio, peraltro sottolineato dagli interpreti più autorevoli sin dall'introduzione della fattispecie.

Appare, poi, irragionevole che non vi sia la possibilità di graduare la risposta sanzionatoria rispetto a condotte che, pur avendo avuto l'inevitabile conseguenza di agevolare, anche solo temporaneamente, la prostituzione, siano espressione di un'istanza di tutela nei confronti della persona individualmente e volontariamente coinvolta in tale attività.

L'ampiezza della *littera legis* e la stabilità del diritto vivente non consentono, dunque, di operare una diversa interpretazione, anche in ragione dei principi ermeneutici sviluppati dalle sentenze n. 141 e 278 del 2019 della Corte costituzionale, di cui si dirà oltre.

L'irragionevolezza di un così gravoso trattamento sanzionatorio non può, poi, considerarsi mitigata dalla possibilità di applicare le diminuzioni di pena conseguenti ad eventuali attenuanti, anche generiche, o ancora di ritenere il fatto non punibile ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale (per vero non applicabile in caso di comportamenti abituali o reiterati), ovvero di accedere alla sospensione condizionale della pena o comunque a pene sostitutive di carattere non detentivo.

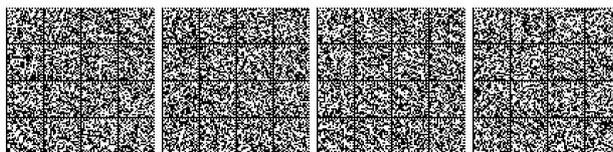
In primo luogo, in ossequio alla ricostruzione fatta propria dalla Corte costituzionale, l'attribuzione alla fattispecie *de qua* di un ruolo di presidio della dignità della persona, ossia di un bene indisponibile, impedisce di poter attribuire rilevanza, ad esempio, alla sussistenza o meno di un consenso (o financo di una richiesta come nel caso di specie), delle persone coinvolte nell'attività di favoreggiamento attraverso l'ipotesi del concorso doloso della persona offesa (art. 62, comma 1, n. 5) del codice penale. Ciò pregiudica, quindi, un ulteriore strumento di possibile mitigazione della risposta sanzionatoria per quei casi in cui l'interazione tra l'agente e la prostituta arreca a quest'ultima un vantaggio o, comunque, le assicura una forma di tutela.

Quanto alle circostanze attenuanti generiche, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, esse non hanno la funzione di riequilibrare un trattamento sanzionatorio già in partenza sproporzionato rispetto alle esigenze di tutela del bene giuridico ma solo quella di consentire al giudice di attribuire rilevanza a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto o del suo autore, «senza che, invece, il giudice sia di fatto costretto a riconoscere le attenuanti generiche al solo scopo di evitare l'irrogazione di una pena sproporzionata, altrimenti imposta dal minimo edittale, in relazione all'esiguo disvalore del fatto concreto» (Corte cost. n. 197 del 2023, n. 63 del 2022, n. 46 del 2024).

Il medesimo principio è stato applicato dalla Corte costituzionale con riguardo alla possibilità di invocare l'istituto di cui all'art. 131-*bis* c.p., volto ad accertare la meritevolezza di punire determinati fatti che, pur avendo superato la soglia di offensività, appaiono immeritevoli di sanzione sotto il profilo dell'effettivo «bisogno di pena».

Peraltro, con riferimento alla fattispecie in esame, rileva anche il fatto che la giurisprudenza considera il favoreggiamento della prostituzione come un'ipotesi di reato eventualmente abituale, che si può, cioè, configurare tanto in un'unica condotta quanto nella reiterazione di più azioni omogenee le quali, pur costituendo di per sé reato se considerate isolatamente, danno vita ad un unico reato (Cass. pen., Sez. 3, sentenza n. 364 del 17 settembre 2019 ud., dep. 9 gennaio 2020, in Ced. Cassazione Rv. 278392 - 04). Tale profilo di «potenziale abitualità» — oltre a rafforzare la necessità che vi sia uno strumento effettivo sul piano della dosimetria sanzionatoria che consenta di differenziare condotte dotate di una diversa «intensità temporale» — restringe, evidentemente, le potenzialità applicative dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* c.p.

Inoltre, occorre tenere presente che la cornice edittale del reato impedisce l'accesso all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova (art. 168-*bis* c.p.), che postula l'applicazione di una pena non superiore nel massimo a quattro anni, senza tenere conto delle circostanze del reato. Tale richiesta è stata, peraltro, formulata dalla difesa del sig. G. e rigettata dal Tribunale con ordinanza del 17 gennaio 2023 proprio per queste ragioni.



4. Sempre sul piano della rilevanza, appare, poi, necessario considerare che l'art. 4 della legge citata prevede una serie di circostanze aggravanti ad effetto speciale che, nel determinare un raddoppio secco della pena, appaiono espressione di un rigore sanzionatorio che appare incompatibile con i principi costituzionali che informano l'illecito penale.

Tra queste vi è, appunto, quella, contestata nell'ipotesi in esame ai sig.ri R. e A., relativa al caso in cui la condotta di favoreggiamento abbia coinvolto più persone (art. 4, n. 7); circostanza che ha natura oggettiva e che comporta un automatico raddoppio della pena.

Le considerazioni che seguono sono, quindi, rivolte ad evidenziare la rilevanza della questione con riguardo alla posizione specifica del sig. R. il quale, per aver accompagnato due ragazze nei luoghi ove queste erano solite prostituirsi, dovrebbe essere punito con una pena rientrante nella cornice edittale raddoppiata rispetto alla fattispecie base e che, quindi, dovrà attestarsi tra un minimo di quattro fino ad un massimo di dodici anni di reclusione.

Al netto dell'abitudine della condotta, la fissazione del minimo edittale in due anni di reclusione per la fattispecie base preclude di fatto al sig. R. — a differenza degli altri imputati — la possibilità di utilizzare lo strumento dell'art. 131-*bis* del codice penale in ragione del raddoppio derivante, appunto, dall'applicazione dell'aggravante in esame.

Né vi sono strumenti che consentano di contrastare o mitigare, sulla base di altri indici fattuali meritevoli di apprezzamento (come, ad esempio, l'occasionalità delle condotte o la scarsa incidenza di queste sulla sfera personale dei soggetti coinvolti), l'automatismo sanzionatorio della circostanza in questione.

La giurisprudenza di legittimità ha, invero, chiarito che la circostanza aggravante in parola costituisce una deroga agli istituti della continuazione e del concorso formale di reati, in quanto rende unico il fatto commesso mediante più condotte in danno di più persone, prescindendo dalla simultaneità della loro prostituzione, essendo sufficiente che l'attività sia esplicata o contestualmente nei confronti di due o più persone, ovvero in successione temporale nei riguardi di una o dell'altra; ne consegue che tale circostanza è compatibile con la continuazione solo in presenza di più fatti, ciascuno dei quali commesso in danno di più persone, che costituiscano autonomi reati ai sensi dell'art. 3, legge n. 75 del 1958, ovvero nel caso di rapporti intersoggettivi distinti, quando alla cessazione di plurimi episodi di contemporaneo favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione di più persone segua la commissione di altre condotte analoghe (Cass. pen., sez. 3, sentenza n. 20847 del 13 febbraio 2020 ud., dep. 15 luglio 2020, in Ced. Cassazione, Rv. 279705 - 01).

Tale scelta legislativa — oltre ad aver determinato uno spostamento in avanti del termine prescrizione, che viene, infatti, individuato dal diritto vivente con riferimento all'ultima condotta — porta con sé un aggravamento del trattamento sanzionatorio rispetto alla regola generale perché impone di applicare un raddoppio secco anziché il regime dell'aumento fino al triplo proprio della disciplina di cui all'art. 81 c.p., indipendentemente dall'effettivo numero di prostitute coinvolte.

Ciò ha un effetto inesorabilmente e ingiustificatamente severo nel caso in cui la condotta commessa «ai danni di più persone» ne coinvolga solo due.

Occorre, poi, richiamare anche per la posizione del sig. R. quanto già detto con riferimento all'irrelevanza dell'eventuale applicabilità delle circostanze attenuanti generiche per l'invocato sindacato di proporzionalità della pena.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, occorre ricordare che la latitudine applicativa della disposizione di cui all'art. 3, comma n. 1), n. 8 è stata recentemente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, rilevandone un potenziale contrasto con gli articoli 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 della Costituzione «nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata». In particolare, la Corte d'appello di Bari dubitò della legittimità della fattispecie *de qua* in ragione del fatto che, nell'attuale contesto storico, vi sono forme di prostituzione che non presuppongono alcuna forma di coartazione della volontà e che appaiono, piuttosto, espressione della libertà di autodeterminazione sessuale della persona e che, in quanto tali, dovrebbero essere ritenute protette dal disposto dell'art. 2 della Costituzione. Tale libertà, di natura intrinsecamente «relazionale», risulterebbe, perciò, compromessa da disposizioni che sanzionino penalmente attività di terzi che — senza incidere sull'autodeterminazione della persona — si limitino ad agevolare la sua attività.

Con sentenza n. 141/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni rilevando, in primo luogo, l'impossibilità ontologica di qualificare la prostituzione come forma di auto-affermazione personale, ritenendo trattarsi, piuttosto, di una forma di attività economica soggetta, in quanto tale, ai limiti della sicurezza, della libertà e della dignità umana di cui all'art. 41 della Costituzione. In quest'ottica, la Corte ha riconosciuto alla fattispecie di favoreggiamento in esame una funzione di presidio della dignità umana, reputando, quindi, che la prostituzione, anche pienamente volontaria, possa essere legittimamente considerata dal legislatore un'attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente.



Così facendo, la Corte ha, quindi, avallato quel filone interpretativo secondo il quale il bene giuridico tutelato dalla legge n. 75/1958 non andrebbe individuato né nella morale pubblica, né nella libertà di autodeterminazione sessuale, dovendo piuttosto farsi riferimento alla dignità della persona, che, per sua natura, non è suscettibile di disposizione neppure da parte del suo titolare.

Sulla base di questa ricostruzione, ha, poi, affidato al giudice del merito il compito di selezionare — sulla base del principio di offensività — le condotte prive di rilevanza penale in quanto sprovviste di ogni potenzialità lesiva.

L'applicazione di tale visione binaria (offensività — non offensività del fatto) ad una fattispecie di così ampia latitudine applicativi rischia, però, di determinare — secondo il Tribunale rimettente — una violazione degli articoli 3, 13 e 27 della Costituzione sotto il profilo, in particolare, della proporzionalità del trattamento sanzionatorio.

Occorre, infatti, rilevare che difettano all'interno della previsione *de qua* strumenti che — una volta superato il vaglio minimo di offensività — consentano di calibrare le conseguenze sanzionatorie al reale disvalore del fatto. Ciò soprattutto considerando che, già sul piano astratto, il legislatore ha ricompreso all'interno della stessa ipotesi le condotte di favoreggiamento e di sfruttamento, dotate di una palese differenza in termini di capacità lesiva della dignità personale. Proprio a voler ragionare sul piano della dignità della persona, nel caso dello sfruttamento di fatto vi è un duplice mercimonio del corpo: una prima volta nei confronti del cliente per il compimento dell'atto sessuale ed una seconda volta a favore del soggetto che si avvantaggia indebitamente dei profitti conseguiti dalla prostituta.

Parificare tale condotta a quella di chi si limita, ad esempio, a dare un passaggio alla prostituta per evitare alla stessa di sostare più a lungo nel luogo di meretricio o a doversi esporre a pericoli nel muoversi da sola o con mezzi pubblici determina, evidentemente, una violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione che porta con sé un pregiudizio per la funzione rieducativa della pena dell'art. 27 della Costituzione.

Non è, infatti, possibile negare che la seconda ipotesi, a differenza della prima, possa risultare sorretta da un intento solidaristico o che, comunque, possa esser accompagnata da un effetto protettivo nei confronti della persona, della sua incolumità e della sua dignità.

Peraltro, la differenza concettuale tra favoreggiamento e sfruttamento emerge in più punti all'interno del nostro ordinamento.

Emblematico è, ad esempio, l'ambito dei reati di immigrazione clandestina, nei quali il legislatore ha previsto una fattispecie-base di favoreggiamento (art. 12, comma 1, t.u. immigrazione) e un'ipotesi aggravata (art. 12, comma 3-ter, t.u.) che determina un aumento da un terzo alla metà della pena per le condotte che risultino sorrette dal dolo specifico di trarne un profitto, anche indiretto. Aldilà dell'entità delle pene edittali, da tale disciplina emerge, evidentemente, anche una diversa valutazione del legislatore, con una conseguente gradualità delle sanzioni irrogate, a seconda che la condotta favoreggiatrice sia ispirata da finalità lucrative o meno, con un trattamento più favorevole in questo secondo caso; mentre una simile distinzione non viene recepita in tema di sfruttamento della prostituzione, parificando così, in maniera irragionevole, ipotesi significativamente differenti.

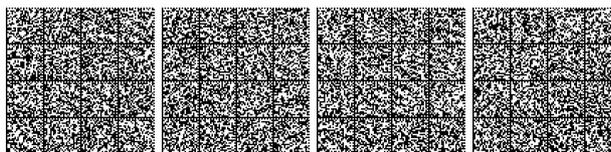
D'altronde, va sottolineato come nel caso dell'immigrazione clandestina la condotta di favoreggiamento acceda ad un comportamento già di per sé illecito, elemento che, invece, difetta radicalmente nell'agevolazione della prostituzione, dove, per espressa scelta del legislatore, non vi è alcuna punizione per il soggetto che si prostituisce, né per il fruitore della prestazione. Ancora, sempre per sottolineare l'anomalia nella regolazione del trattamento sanzionatorio della norma in esame, si può notare come nel caso del favoreggiamento dell'immigrazione che riguardi più persone sia necessario, per far scattare un aggravamento di pena, che vi siano non solo due, ma più di cinque persone coinvolte (art. 12, comma 3, lettera a, t.u. immigrazione).

Se, quindi, appare doversi riconoscere e riservare al legislatore piena discrezionalità nel tracciare il confine tra lecito e illecito, è anche evidente che l'impiego di tale monopolio non può sfociare nella previsione di sanzioni che, nella loro applicazione, si rivelino sproporzionate rispetto alla gravità del fatto e disfunzionali rispetto agli obiettivi di tutela che le hanno ispirate.

Appare, poi, significativo che sia proprio il confronto con l'ipotesi «generale» di favoreggiamento di cui all'art. 378 del codice penale ad evidenziare un'evidente sproporzione del trattamento sanzionatorio prescelto per il reato oggetto del presente procedimento. La fattispecie di cui all'art. 378 del codice penale punisce, infatti, con una pena significativamente minore (reclusione fino a quattro anni) una condotta dotata di un disvalore sicuramente superiore a quello proprio del favoreggiamento della prostituzione, non foss'altro per il fatto che ha ad oggetto un comportamento che accede ad una condotta punibile dell'autore principale, mentre nel caso di specie, il contegno della prostituta non è punibile.

Peraltro, oltre alla sproporzione interna alla fattispecie in esame, data dalla parificazione di ipotesi dotate di caratteristiche alquanto differenti sul piano criminale (favoreggiamento e sfruttamento), occorre rilevare come il trattamento sanzionatorio appaia anche sproporzionato rispetto a quello riservato ad altre ipotesi di reato, dotate di un'indiscussa maggiore lesività sotto il profilo della tutela dell'individuo.

Pur essendo difficile individuare un *tertium comparationis* in fattispecie parimenti incidenti sulla dignità della persona, si può, ad esempio, considerare che, anche applicando il minimo edittale di due anni, l'ipotesi di favoreggiamento



della prostituzione viene ad essere punita al pari della violenza sessuale di lieve entità (art. 609-*bis*, comma 3, c.p.), che si caratterizza per un'intrusione nella sfera intima della persona neppure paragonabile a quella in esame.

Ancora, cercando qualche riferimento tra le ipotesi di agevolazione, si può rilevare che la pena per il reato in esame risulta superiore, ad esempio, a quella riservata alla fattispecie di istigazione a commettere tortura (art. 3-*ter* c.p., punita con la reclusione da sei mesi a tre anni), nonché, addirittura, parificato, sotto il profilo del minimo edittale (quattro anni di reclusione), nel caso del favoreggiamento aggravato, proprio a quello di tortura (art. 613-*bis* c.p.).

Per tutti questi profili, si ritiene che la disposizione in esame violi i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, sanciti rispettivamente dai commi primo e terzo dell'art. 27 della Costituzione: la sproporzione derivante dalla costruzione di siffatta cornice edittale pregiudica la possibilità di operare una concreta e individualizzata modulazione della pena e, perciò, squalifica la funzione rieducativa, posto che una pena sproporzionata verrebbe percepita dal condannato come ingiusta.

La particolare severità del trattamento sanzionatorio impedisce, dunque, di irrogare una pena congrua rispetto al caso concreto e la rende irragionevolmente sproporzionata rispetto alle finalità di tutela della dignità della persona sottese alla fattispecie.

Per porre rimedio a situazioni simili, la Corte costituzionale è recentemente intervenuta sulla dosimetria sanzionatoria di varie fattispecie, introducendo, là dove mancante, la possibilità per il giudice di riconoscere un'attenuazione del trattamento sanzionatorio per le ipotesi di minore gravità (Corte costituzionale n. 120 del 2023, n. 86 del 2024; n. 91 del 2024) o incidendo direttamente sul minimo edittale della pena (Corte costituzionale n. 46 del 2024).

Nella perimetrazione del sindacato di legittimità costituzionale sulla «proporzionalità intrinseca della pena» la Corte costituzionale ha, infatti, da tempo riconosciuto particolare rilievo a quelle ipotesi caratterizzate, come quella in esame, da una notevole latitudine descrittiva atta a coinvolgere una vasta gamma di condotte dal diversificato disvalore, riconoscendo in tali casi la necessità di introdurre delle «valvole di sicurezza», alternativamente individuate nei rimedi, sopra menzionati, dell'introduzione di una circostanza attenuante o dell'ablazione di un minimo edittale considerato irragionevole, con contestuale riespansione della regola generale di cui all'art. 23 c.p.

Entrambi gli invocati interventi sulla fattispecie di cui all'art. 3 della legge n. 75/1958 inciderebbero, evidentemente, anche sul trattamento sanzionatorio proprio dell'aggravante di cui all'art. 4, n. 7) della medesima legge, eliminando la censurata sproporzione che essa attualmente determina. Infatti, nel caso di intervento «correttivo» sul minimo edittale di pena, anche il raddoppio della stessa ne risulterebbe proporzionalmente mitigato; mentre l'introduzione di un'attenuante per il fatto di lieve entità consentirebbe al giudice di bilanciare la stessa con la contestata aggravante.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 53 del 1987, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, n. 8) della legge 20 febbraio 1958, n. 75, relativamente alla condotta di favoreggiamento della prostituzione, nella parte in cui commina la pena della reclusione «da due a sei anni» anziché «fino a sei anni» o, in subordine, nella parte in cui non prevede la possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità, per contrasto con i principi di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3, 27, comma 3 della Costituzione).

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) c.p., sospende il corso della prescrizione.

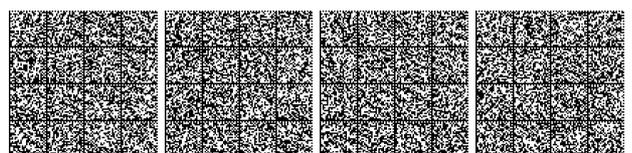
Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna il 17 dicembre 2024

Il Presidente: CENNI

I Giudici: GUALTIERI - RIGOLI

25C00008



N. 4

*Ordinanza del 22 novembre 2024 del Tribunale di Teramo
nel procedimento penale a carico di F. C. e F. G.*

Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE DI TERAMO

Il Tribunale in composizione collegiale, nelle persone dei magistrati

dott.ssa Claudia Di Valerio, Presidente est.

dott. Emanuele Ursini, Giudice;

dott.ssa Martina, Giudice est.

nel procedimento penale in epigrafe emarginato a carico di:

C. F., nato a ... l' ... elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia avv. Ernesto Torino-Rodriguez del foro di Pescara;

G. F., nato a ... il ..., elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Francesco Mastromauro del foro di Teramo,

imputati del reato di cui agli artt. 56, 323 c.p. come da separato foglio allegato alla presente ordinanza.

OSSERVA

Con decreto che dispone il giudizio, emesso dal G.U.P. in sede in data 15 dicembre 2020, C. F. e G. F. venivano tratti a giudizio per rispondere dei reati trascritti nell'allegata imputazione.

Modifica imputazioni RGNR 8/2018 - Udienza collegiale 7 maggio 2021.

1.) Reato p.p. dagli articoli 56 - 323, c.p. perché, in qualità di direttore generale dell'... e nello svolgimento delle sue funzioni, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge, dalle quali non residuano margini di discrezionalità (art. 242, decreto legislativo n. 152/2006 e parte IV titolo V del decreto legislativo n. 152/2006) poneva in essere atti idonei a procurare intenzionalmente un ingiusto vantaggio patrimoniale alla soc. ... consistito nell'evitare gli esborsi economici conseguenti alla attivazione della procedura amministrativa dell'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006 e nel poter portare a definizione la vendita dei due lotti ... alla soc. ... non riuscendo nell'intento per circostanze estranee alla sua volontà.

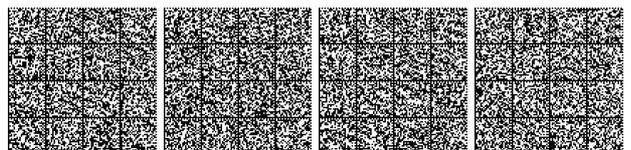
Segnatamente:

a.) dapprima cercava di imporre al dott. M. C., direttore del Distretto provinciale di ritrascrivere e copiare il parere favorevole reso da G. F. dirigente Servizio gestione rifiuti della in relazione alla proposta della soc. ... del di assoggettare il materiale di riporto dei lotti ... alla sola normativa di cui al decreto-legge. n. 21/2012, e s.m. evitando la procedura doverosa di cui all'art. 242, decreto legislativo n. 152/2006 e all. 2, part. IV, titolo V di detta legge (Piano di caratterizzazione - schema idrogeologico dell'area - modello concettuale del sito);

b.) al rifiuto del dott. C. ordinava allo stesso di non presenziare il giorno dopo alla Conferenza dei servizi del ...

c.) copiava lui ste so il sopra citato parere del G. e redigeva un parere di uguale tenore, prot. n. ... del ... e lo inviava alla Conferenza dei servizi di ... del ... non spettandogli margini di discrezionalità neppure tecnica di fronte ad un sito già inserito nell'Anagrafe regionale dei siti a rischio e a fronte di indagini preliminari che evidenziavano superamento delle CSC nelle matrici acque sotterranee e terreni all'interno del sito con rischio potenziale per la salute pubblica e l'ambiente;

d) redigendo il parere in detti termini solo per il sito dell'... e non anche per il sito ...che si trovava nelle medesime condizioni e originariamente faceva parte di un unico lotto;



con l'intento di procurare l'ingiusto vantaggio per l'... di evitare la procedura di cui all'art. 242 del decreto-legge n. 152/2006 e poter formalizzare celermente la cessione alla società ... non riuscendo nell'intento solo grazie all'intervento legittimo dell'... nella persona del dott. C. alla Conferenza dei Servizi del ... che impediva che fosse aggirata l'attivazione della doverosa procedura dell'art. 242 decreto legislativo n. 156/2006 (Piano di caratterizzazione - schema idrogeologico dell'area - modello concettuale del sito).

In ... il ...

F. G.

2.) Reato p.p. dagli artt. 56 – 323 c.p. perché, in qualità di dirigente del Servizio gestione rifiuti della ... responsabile del procedimento “Piano di indagini ambientali siti ex fabbrica ... di ...”, nello svolgimento delle sue funzioni, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge, dalle quali non residuano margini di discrezionalità (art. 242 decreto legislativo n. 152/2006) poneva in essere atti idonei a procurare intenzionalmente un ingiusto vantaggio patrimoniale alla soc. ... consistito nell'evitare gli esborsi economici conseguenti alla attivazione della procedura amministrativa dell'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006 e nel poter portare a definizione la vendita dei due lotti ... alla soc. ... , non riuscendo nell'intento per circostanze estranee alla sua volontà.

Segnatamente, avallava con parere favorevole prot. ... del ... (inviato alla Conferenza dei servizi tenutasi a ... il ...) la proposta della soc. ... del ... di assoggettare il materiale di riporto dei lotti ... alla sola normativa di cui al decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2 e s.m.i. conv. in legge dall'art. 1, comma 1, legge n. 28/2012 e mod dalla legge n. 98/2013 e così evitare la procedura di cui alla parte IV, titolo V decreto legislativo n. 152/2006 (anche all. 2), che prevedeva il Piano di caratterizzazione del sito, lo schema idrogeologico dell'area, e la ricostruzione del Modello concettuale del sito;

non spettandogli margini di discrezionalità neppure tecnica di fronte ad un sito già inserito nell'Anagrafe regionale dei siti a rischio e a fronte di indagini preliminari che evidenziavano superamento delle CSC nelle matrici acque sotterranee e terreni all'interno del sito con rischio potenziale per la salute pubblica e l'ambiente;

redigendo il parere in detti termini solo per il sito dell'... e non anche per il sito ... che si trovava nelle medesime condizioni e originariamente faceva parte di un unico lotto;

con l'intento di procurare l'ingiusto vantaggio per l'... di evitare la procedura di cui all'art. 242 del decreto-legge n. 152/2006 e poter formalizzare celermente la cessione alla società ...

non riuscendo a procurare l'ingiusto vantaggio sopra citato all'ARAP solo grazie all'intervento legittimo dell'... di ... nella persona del dott. C. alla Conferenza dei servizi del ... che impediva che fosse aggirata l'attivazione della doverosa procedura dell'art. 242, decreto legislativo n. 156/2006 (Piano di Caratterizzazione - schema idrogeologico dell'area - modello concettuale del sito).

In ... il ...

Nel corso del giudizio, svoltosi alla presenza degli imputati, all'udienza del 7 settembre 2021 il pubblico ministero procedeva preliminarmente alla modifica dell'imputazione come da foglio inserito nel verbale di udienza, ritualmente notificato mediante consegna di copia ai difensori domiciliatari.

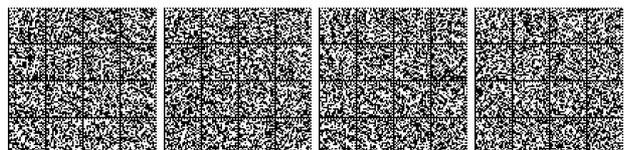
Dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento e l'ammissione dei mezzi di prova disposte all'udienza del 28 maggio 2021, all'udienza del 5 novembre 2021 prendeva avvio l'istruttoria attraverso l'esame di numerosi testimoni e la produzione di copiosa documentazione.

All'udienza del 1° marzo 2024 si dava preliminarmente atto dell'ulteriore modificazione della composizione del Collegio, “con la ripetizione della sequenza procedimentale costituita dalla dichiarazione di apertura del dibattimento (art. 492 cod. proc. pen.), dall'esposizione introduttiva e dalle richieste di ammissione delle prove (art. 493 cod. proc. pen.), dai provvedimenti relativi all'ammissione (art. 495 cod. proc. pen.), dall'assunzione delle prove” (così, Cass., SS. UU., n. 41736 del 30 maggio 2019, ... Rv. 276754 - 02; conforme sul punto: Cass. SS. UU. 15.11- 17.2.1999).

L'istruttoria dibattimentale proseguiva sino all'udienza del 27 settembre 2024, in cui il Collegio, preso atto della qualificazione giuridica dei fatti, invitava le parti a prendere posizione in ordine alla persistente rilevanza penale della condotta. In quella sede, il pubblico ministero chiedeva pronunciarsi il proscioglimento degli imputati e i difensori si associavano a tale conclusione.

Si perveniva quindi all'udienza odierna, in cui le parti si riportavano alle conclusioni già rassegnate a verbale e il Tribunale pronunciava la presente ordinanza, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui ha abrogato l'art. 323 c.p.

La rilevanza della questione.



La questione che si sottopone alla Corte è dotata del requisito della rilevanza, siccome delineato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

In punto di diritto, occorre ribadire, in accordo a Corte costituzionale n. 135/2024, che “ai fini dell’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa incidere sull’esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale, senza che occorra la dimostrazione della sua effettiva capacità di influire sull’esito del processo medesimo. Ciò, in quanto il presupposto della rilevanza non si identifica nell’utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare.

Ancora, per Corte cost. n. 253/2019, «anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità e di una più efficace garanzia di conformità delle leggi a Costituzione, il presupposto della rilevanza non si identifica con l’utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione” e “sussiste la rilevanza della questione incidentale anche nel caso in cui, quand’anche l’esito del giudizio *a quo* fosse il medesimo, la pronuncia di accoglimento influirebbe sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire».

Tanto premesso, si osserva che il Tribunale è chiamato a decidere della sussistenza, a carico degli imputati, del reato di cui agli artt. 56, 323 c.p. In punto di fatto, merita solo brevemente accennare che:

il pubblico ministero ha modificato l’imputazione a seguito dell’emanazione dell’art. 23, comma 1, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modifiche dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ha ridisegnato gli elementi costitutivi del reato; ne consegue che la condotta che si addebita agli imputati è astrattamente sussumibile nella fattispecie in vigore prima dell’intervento legislativo che in questa sede si censura;

la giurisprudenza di legittimità, con orientamento costante e condivisibile, ritiene ipotizzabile il reato di abuso d’ufficio nella forma tentata (tra le tante, Cass., n. 26617/2009);

dalla lettura del capo di imputazione e dall’istruttoria, lunga e complessa, fino a questo momento espletata non può giungersi a qualificare giuridicamente la condotta ascritta entro paradigmi diversi da quelli ipotizzati dall’Ufficio di Procura nell’editto accusatorio.

Si dovrebbe pertanto dare applicazione all’art. 1, comma 1, lettera *b*) legge n. 114/2024, in modo da pervenire alla immediata definizione del giudizio nelle forme delineate dall’art. 129 c.p.p. Invero, in forza della norma della cui legittimità si dubita, si imporrebbe concludere nel senso che il reato contestato non è (più) previsto dalla legge come reato.

A parere del Collegio, tuttavia, una siffatta conclusione è percorribile soltanto qualora si ritenga la norma abrogata conforme a Costituzione.

L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale mostra come la valutazione della rilevanza della questione non incontri alcuna preclusione sul piano processuale. È difatti acquisito che, in caso di illegittimità costituzionale di una norma che abroghi una ipotesi di reato, con riferimento ai fatti commessi sotto la sua vigenza, la formula di proscioglimento non potrebbe essere incentrata sulla norma dichiarata incostituzionale (“perché il fatto non è previsto dalla legge come reato”), bensì sul principio di irretroattività. Per contro, in relazione ai fatti pregressi, come si tratta nel presente giudizio, nessun problema di irretroattività si porrebbe, atteso che i fatti sono stati commessi quando era in vigore una norma incriminatrice, bensì solo l’eventuale applicazione retroattiva della *lex mitior*, che tuttavia incontra un limite nella legittimità costituzionale della legge di cui si invoca l’applicazione retroattiva (cfr. Corte cost. n. 148/1983, n. 394/2006, n. 28/2010).

E pertanto, nel caso di specie la questione della legittimità costituzionale è certamente rilevante, da essa dipendendo la stessa prosecuzione del giudizio. Invero:

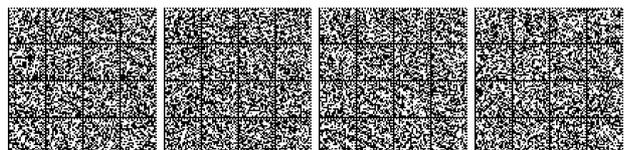
A. in caso di ravvisata legittimità costituzionale dell’art. 1, legge n. 114/2024, il Collegio dovrebbe pronunciare l’immediato proscioglimento degli imputati perché il fatto non è previsto dalla legge come reato;

B. nel caso in cui venga dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, invece, il giudizio proseguirebbe per l’accertamento della responsabilità degli imputati alla stregua degli artt. 56, 323 c.p.

In ciò, come anticipato, non vi è alcuna violazione dei principi che regolano la successione di leggi penali nel tempo, anche con riferimento all’intervento della Corte costituzionale.

Come meglio si vedrà trattando dell’ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale con effetti *in malam partem*, nel caso di specie non sussiste alcun potere “creativo” in capo al Giudice delle leggi, poiché gli effetti sul giudizio in corso della pronuncia della Corte seguirebbero alla mera riespansione della norma abrogata, già in vigore all’epoca in cui i fatti sono stati commessi.

Con maggior sforzo esplicativo, il principio di riserva di legge - che pure è considerato da autorevole dottrina “l’unico, fra quelli in cui si articola il ‘macro-principio’ di legalità penale, a connotarsi come storicamente condizionato, e dunque non incrollabile” - non viene posto in discussione, poiché la Corte costituzionale, lungi dal formulare



il precetto penale, si limiterebbe a rimuovere la norma abrogatrice illegittima e, nel vuoto lasciato da quest'ultima, si riaspanderebbe la previgente formulazione dell'art. 323 c.p., pienamente applicabile ai fatti pregressi perché commessi, come nel caso di specie, sotto la sua vigenza, e dunque "coperti" dalla riserva di legge. A tale conclusione, come spiegato proprio da Corte cost. n. 394/2006, non pone ostacolo neppure il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole, il quale, trovando fondamento e limiti nel principio di uguaglianza, da un lato "è suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli, dall'altro "è destinato a trovare applicazione in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima". Sul tema, più recentemente, Corte cost. n. 105/2022 ha ribadito che "è vero che in linea di principio sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (...). Però — come ribadito anche di recente da questa Corte (sentenze n. 236 e n. 143 del 2018) — «tali principi non sono senza eccezioni» (sentenza n. 37 del 2019) «.

La sentenza da ultimo citata è intervenuta in merito alle modifiche che hanno interessato l'art. 586 bis, comma settimo c.p. In quel caso, in seguito alla restituzione degli atti per il prosieguo del giudizio *a quo*, la Corte di cassazione ha ulteriormente specificato come l'insegnamento della Corte costituzionale sia stato recepito dalla consolidata giurisprudenza di legittimità nel senso che "la norma dichiarata incostituzionale, ove più favorevole, può continuare ad essere applicata, per il principio del *favor rei*, soltanto ai fatti commessi sotto la sua apparente vigenza, ma non anche ai fatti che siano stati commessi nella operatività della normativa precedente, dovendo escludersi che una norma costituzionalmente illegittima possa determinare un trattamento più favorevole anche con riferimento a fatti pregressi, posti in essere nel vigore della normativa più severa" (cfr. Cass., III, 8 agosto 2024, n. 32249, che in parte motiva ha specificato trattarsi di logica applicazione degli artt. 136, comma primo, Cost. e 30, comma terzo, legge n. 87 del 1953, i quali "escludono, in modo testuale, la prima l'«efficacia» e la seconda l'«applicazione» delle norme dichiarate incostituzionali dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione").

È quanto del resto verificatosi in seguito alla pronuncia della Corte cost. n. 32/2014, che ha avuto l'effetto immediato di ripristinare la versione dell'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309 del 1990 anteriore all'entrata in vigore delle modifiche apportate dalla legge n. 49 del 2006, versione che, come è noto, risultava meno favorevole in relazione alle cd. droghe pesanti.

Non si ravvisano ragioni ostative al dispiegarsi di un siffatto meccanismo — come detto, per nulla lesivo della riserva di legge — in relazione a fatti commessi in epoca in cui l'art. 323 c.p. era in vigore.

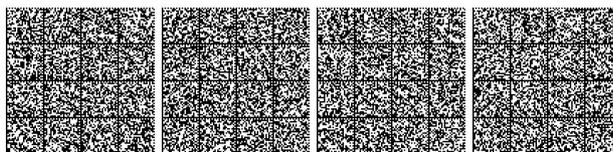
Di qui, la rilevanza della questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, lettera b), legge n. 114/2024.

L'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Superate, quindi, le problematiche concernenti la rilevanza processuale di una questione di legittimità costituzionale relativa ad una norma *in bonam partem*, il problema si è spostato sotto un profilo esclusivamente sostanziale. La sentenza *in malam partem* della Corte costituzionale determinerebbe un'insanabile frizione con la riserva di legge consacrata dall'art. 25, comma secondo, Cost., espressione del principio di matrice illuministica per cui le scelte di politica criminale devono essere rimesse all'organo rappresentativo della sovranità popolare e quindi al Parlamento, unico luogo in cui le istanze delle minoranze possono trovare adeguata valorizzazione in ragione del procedimento dialettico e democratico di formazione della legge. L'ottica, quindi, è quella di tutela del diritto inviolabile della persona alla propria libertà individuale, con la conseguenza che il principio di riserva di legge parlamentare precluderebbe l'intervento della Corte costituzionale soltanto in pronunce che determinerebbero effetti *in malam partem* per il cittadino; al contrario, mai si è dubitato della possibilità per la Corte di intervenire con sentenze i cui effetti opererebbero *pro reo*, non venendo in rilievo in tal caso alcun profilo di garanzia per il consociato. La natura di riserva di legge parlamentare in materia penale non ha impedito al Giudice delle leggi, negli ultimi decenni, di individuare spazi di intervento attraverso sentenze produttive di effetti *contra reum*.

L'esigenza, avvertita e perseguita dalla Corte, è stata quella di consentire un "sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diventerebbe incontrollabile" (in questi termini la sentenza capostipite dell'impostazione in commento, n. 148/1983).

Come noto, la questione si è posta inizialmente con la differenza tra norme penali di favore e norme penali sfavorevoli, ammettendo un sindacato di costituzionalità rispetto alle prime in quanto produttive, per determinati soggetti o per classi di condotte, di un trattamento penale più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni. In tali casi l'esigenza della riserva di legge resterebbe garantita in quanto dall'abolizione della norma di favore si determinerebbe l'effetto automatico di riaspansione della norma generale (sempre vigente nell'ordinamento) quale reazione naturale del sistema alla scomparsa della norma incostituzionale. Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso un sindacato *in malam partem* in materia penale in relazione alla procedura legislativa che



ha introdotto la norma *in bonam partem*, come nel caso di decreto legislativo in assenza di una valida legge di delegazione parlamentare (sent. n. 5/2014) o di introduzione, in sede di conversione del decreto-legge, di emendamenti eterogenei rispetto all'originario contenuto del decreto-legge (sent. n. 32/2014).

Si parla, in questi ambiti, di violazioni procedurali dell'*iter* di approvazione della nonna penale favorevole, in cui è lo stesso legislatore che, con la procedura non corretta, arreca un *vulnus* al principio di riserva di legge e l'intervento della Corte costituzionale sarebbe ammissibile in quanto ripristinatore della "legalità sostanziale violata".

Più di recente, la Corte ha inteso estendere il proprio sindacato sulla costituzionalità di norme favorevoli che determinino l'inadempimento di un obbligo di tutela penale sopravvenuto imposto dal diritto eurounitario.

È il caso della sentenza n. 28/2010 sulle cd. ceneri di pirite. In quell'occasione la Corte ha ritenuto ammissibile un proprio intervento *in malam partem* in un caso di inadempimento statale sopravvenuto rispetto ad una direttiva comunitaria *non self executing*, per il contrasto della legge interna più favorevole per il reo con la disciplina eurounitaria e quindi per la violazione indiretta degli artt. 11 e 117 Cost., con l'effetto di ripristinare la previgente disposizione, nel frattempo abrogata, conforme al diritto UE.

Ancora più apertamente, la Corte, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità delle norme della legge cd. Fini-Giovanardi nella parte in cui equiparavano il trattamento sanzionatorio delle droghe leggere e delle droghe pesanti, per giustificare l'applicazione della previgente cornice edittale per le due ipotesi, con un parziale effetto sfavorevole al reo, ha affermato che "se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel D.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzare" e ciò comporterebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.":

Più di recente, il Giudice delle leggi ha ammesso il sindacato *in malam partem* in materia penale nel caso in cui la norma interna favorevole sia in contrasto con norme di diritto internazionale pattizio sottoscritte e ratificate dallo Stato italiano, in quanto la norma interna si porrebbe in frizione con l'art. 117 Cost. allorché dalle norme sovranazionali si determini un obbligo di criminalizzare alcune condotte (in questo senso, sent. n. 37/2019).

Pertanto, in relazione alla violazione che la norma in questione ha determinato rispetto alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida), per le ragioni che meglio si esporranno nel prosieguo, la questione deve essere certamente ritenuta ammissibile, in quanto la norma interna di cui si discute, avendo abrogato la fattispecie di reato di abuso d'ufficio e quindi violando la convenzione che l'Italia ha ratificato con la legge n. 116/2009, ha indirettamente violato l'art. 117 Cost., con il quale si prevede che la potestà legislativa dello Stato (e delle regioni) sia attuata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Quanto invece alla lesione di altri principi costituzionali diversi da quello di cui è espressione l'art. 117 Cost., occorre svolgere ulteriori considerazioni in punto di ammissibilità della questione.

Non sfugge al Tribunale che la Corte, in più occasioni, ha ribadito l'impossibilità di estendere lo scrutinio di costituzionalità al sindacato della norma penale favorevole (quando non ricorrano le già menzionate eccezioni), ostandovi, come detto, il principio espresso dall'art. 25, comma secondo, Cost. per il quale le scelte relative al se e al come punire sono riservate al Parlamento, unico soggetto legittimato ad introdurre nel nostro ordinamento norme deteriori in materia penale.

Purtuttavia, ritiene il Collegio rimettente che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio possa consentire alla Corte costituzionale l'introduzione di un'ulteriore eccezione al principio, indiscutibile ed indiscusso, della riserva di legge parlamentare in materia penale.

La nostra Carta costituzionale si premura di offrire una tutela più intensa ad alcuni interessi ritenuti preminenti, postulando la necessità che rispetto ad essi l'ordinamento preveda sanzioni idonee a garantirne una protezione più incisiva.

È il caso, ad esempio, dell'art. 21, comma sesto, Cost., con il quale si pone un divieto per le pubblicazioni a stampa, per gli spettacoli e per tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume, prescrivendo altresì che "la legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni". Nello stesso solco si pone l'art. 18, secondo comma, Cost. a mente del quale "sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare". Si tratta, all'evidenza, di due norme che impongono al legislatore ordinario l'adozione di strumenti, non necessariamente di natura penale, atti a presidiare con sanzioni adeguate i beni giuridici individuati.



Venendo più da vicino agli obblighi costituzionalmente imposti di criminalizzazione, si deve porre in evidenza il dettato dell'art. 13, comma quarto, Cost., che così recita: “È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà”.

Con tale disposizione il Costituente ha inteso prevedere esplicitamente una forma di tutela massima della incolumità psicofisica dei detenuti (o comunque di persone legittimamente private della libertà personale da parte dell'Autorità pubblica), disponendo che le violenze incidenti su dette libertà personali devono essere “punite” e quindi tutelate attraverso lo strumento penale. Secondo la dottrina assolutamente maggioritaria, non si tratta di una norma meramente estetica o programmatica, orpello del principio poco sopra declinato della inviolabilità della libertà personale, in quanto da tale previsione deriva che eventuali norme ordinarie abrogative delle fattispecie di reato attuative di quel precetto costituzionale (è il caso dell'art. 608 c.p. e, più di recente, dell'art. 613-bis c.p.) dovrebbero essere dichiarate incostituzionali, e ciò anche se un'eventuale pronuncia in tal senso comporterebbe effetti *in malam partem* per il cittadino.

L'art. 13, comma quarto, Cost. rappresenta un chiaro indice del fatto che nella nostra Costituzione sono assolutamente configurabili obblighi penali di tutela di interessi di particolare rilievo.

Per quanto di maggiore rilievo rispetto all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, sembra porsi nella stessa direzione l'art. 28 Cost., nella parte in cui dispone che “i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti”. La norma, a parere del Tribunale, in relazione all'assoggettamento dei pubblici ufficiali alle leggi penali, non deve essere intesa in un'accezione minima (ovvero quale espressione della responsabilità personale dei funzionari pubblici per fatti commessi in violazione delle leggi penali), altrimenti sovrabbondante e ripetitiva di quanto già consacrato nella precedente norma di cui all'art. 27 Cost. enunciativa del principio di responsabilità penale per fatto proprio; quanto, piuttosto, espressione della necessità di una soglia di tutela penale minima di fatti realizzati da dipendenti pubblici che ledono o espongono a pericolo i diritti dei cittadini. Così ragionando e anticipando in parte le conclusioni poste in tema di non manifesta infondatezza della questione, l'abrogazione dell'art. 323 c.p. lascia sfornita di tutela un'ampia gamma di circostanze concrete in cui la condotta dell'agente pubblico lede (o espone a pericolo, come nel caso in questione del tentativo di abuso d'ufficio) diritti fondamentali del cittadino, in ciò quindi contrastando con la previsione di cui all'art. 28 Cost.

In ogni caso, anche a prescindere da tale ultima considerazione, l'espressa previsione in Costituzione di alcuni obblighi di tutela penale porta a ritenere sussistenti anche obblighi impliciti di tutela di interessi costituzionali attraverso lo strumento penale. Ciò in quanto, diversamente opinando, si arriverebbe alla irragionevole conclusione per cui le fattispecie di reato poste a presidio del bene giuridico rappresentato dall'integrità psicofisica dei detenuti sarebbero dotate di una forza di resistenza passiva maggiore rispetto a norme incriminatrici che tutelano interessi di uguale o addirittura più alto rango costituzionale; escludendo l'esistenza di obblighi costituzionali impliciti di criminalizzazione si arriverebbe alla paradossale conclusione di ritenere legittime norme ordinarie che abrogano fattispecie di reato poste a tutela di relevantissimi beni giuridici, quali ad esempio la maggior parte dei delitti contro la personalità dello Stato, dei delitti contro l'integrità psicofisica di persone diverse dai detenuti, piuttosto che delitti contro la vita, delitti contro la libertà sessuale, ecc.

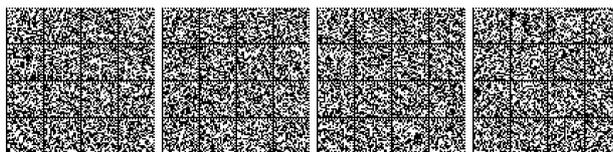
Proprio in questo solco sembrano porsi alcuni recenti arresti del Giudice delle leggi.

È il caso, ad esempio, della sentenza n. 22 del 27 gennaio 2022, nella quale, in materia di “Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza”, cd. R.E.M.S., ha affermato la Corte che “(...) un diffuso e significativo ritardo nell'esecuzione dei provvedimenti in esame comporta un difetto di tutela effettiva dei diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche, e già autore spesso di gravi o gravissimi fatti di reato, potrebbe nuovamente realizzare, e che l'ordinamento ha il dovere di prevenire.”.

Ancor più esplicita è stata la Corte costituzionale in materia di tutela della vita.

Nel sindacato di ammissibilità del *referendum* con il quale si mirava all'abolizione del reato di omicidio del consenziente (facendo residuare, secondo la formulazione del quesito referendario, una forma di incriminazione soltanto per le ipotesi in cui la condotta fosse stata attuata contro persone deboli o con un consenso carpito con violenza o inganno), la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta di *referendum* in quanto, dopo l'adeguata valorizzazione del bene-vita nel nostro assetto costituzionale e sovranazionale, è giunta ad affermare che “discipline come quella dell'art. 579 cod. pen., poste a tutela della vita, non possono, pertanto, essere puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest'ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale” (Corte cost., sent. n. 50 del 15 febbraio 2022).

Occorre evidenziare come il Giudice delle leggi non abbia dichiarato l'inammissibilità della questione in relazione alla capacità dello strumento referendario utilizzato di incidere in materia penale. Peraltro, se la *ratio* di garanzia dell'art. 25, comma secondo, Cost. consente l'intervento del Parlamento quale luogo di rappresentanza (indiretta) del



corpo elettorale e quindi con l'adeguata valorizzazione delle istanze provenienti dalle minoranze della popolazione, *a fortiori* deve ritenersi legittimato ad intervenire nel settore penale il principale istituto di democrazia diretta del nostro ordinamento qual è il *referendum* abrogativo.

L'aspetto maggiormente saliente ai presenti fini, a parere di questo Tribunale, di quella pronuncia è che la Corte ha espressamente enunciato il principio che nella nostra Costituzione esistono obblighi (impliciti) di criminalizzazione di condotte lesive di beni giuridici di particolare rilievo. Se questo è il ragionamento seguito per decidere di non ammettere il quesito referendario, se ne deve desumere che, se l'abrogazione "secca" dell'art. 579 c.p. fosse avvenuta attraverso una legge ordinaria adottata dal Parlamento, un eventuale e successivo giudizio incidentale di costituzionalità avrebbe consentito alla Corte di emettere una sentenza di illegittimità di quella norma abrogativa di una fattispecie di reato, ancorché produttiva di effetti *in malam partem*.

Esportando le conclusioni testé rassegnate all'oggetto della presente ordinanza, dovrebbe giungersi a ritenere ammissibile l'intervento *in malam partem* della Corte in quanto, contrariamente opinando, si finirebbe per lasciare sguarnita di tutela un'ampia platea di interessi protetti a livello costituzionale e consacrati negli articoli 1, 3, 54, comma primo, 97 e 98, comma primo, Cost. (sia consentito, ancora una volta, rimandare, per la non manifesta infondatezza della questione, alle argomentazioni rassegnate nel proseguo dell'ordinanza).

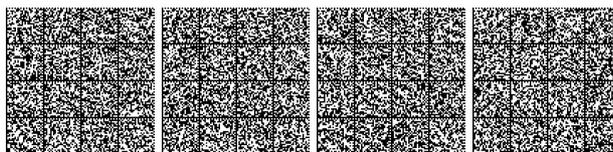
Peraltro, se si escludesse la possibilità di sindacare la costituzionalità dell'abrogazione di una fattispecie di reato qual è l'abuso d'ufficio, si finirebbe per assegnare al principio di cui all'art. 25, comma secondo, Cost. una posizione egemone e "tiranna" rispetto agli altri principi costituzionali, relegando in una posizione subordinata alcuni fondamentali istituti, quali quello relativo al buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, a loro volta espressione del principio di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e del principio di legalità dell'azione amministrativa.

Si è quindi affermato da parte del Giudice costituzionale che «il bilanciamento deve essere condotto senza consentire l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). "Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati" (sent. n. 58 del 2018).

Peraltro, escludere il sindacato costituzionale sulla norma oggetto del presente giudizio perché produttivo di effetti *in malam partem* per il consociato determinerebbe conseguenze illogiche rispetto all'ammissibilità di siffatto sindacato allorché la norma interna venga censurata dalla Corte costituzionale perché violativa di obblighi eurounitari o sovranazionali.

Come noto, infatti, le norme di diritto internazionale pattizio entrano nel nostro ordinamento attraverso la legge nazionale che recepisce gli accordi; tali norme, attraverso il già ricordato art. 117 Cost., assumono una posizione preminente nel sistema delle fonti del diritto rispetto alle norme statali di rango ordinario, cosicché, se queste ultime dovessero porsi in contrasto con le prime, sarebbero dichiarate incostituzionali per violazione della norma interposta dell'art. 117 Cost. Senonché, la Corte costituzionale ha affermato in maniera pressoché costante che l'eventuale contrasto tra la norma di diritto internazionale pattizio e la Costituzione imporrebbe alla Corte stessa di dichiarare l'illegittimità della norma interna di adattamento, nella parte in cui consente alla norma internazionale convenzionale di essere applicata nel nostro ordinamento (discorso non dissimile può essere condotto per le norme eurounitarie, le quali assumono prevalenza anche rispetto alle norme costituzionali, ad eccezione dei principi immanenti il nostro sistema costituzionale: laddove le prime dovessero porsi in contrasto con le seconde dovrebbe ipotizzarsi l'applicabilità dei cd. controlimiti). Ebbene, ammettere che le norme di diritto internazionale convenzionale debbano essere rispettose di tutta l'architettura costituzionale, fino a consentire alla stessa Corte di sindacarne la loro tenuta costituzionale, e contestualmente ammettere che l'obbligo internazionale di criminalizzazione di determinate condotte consenta di derogare all'art. 25, comma secondo, Cost. rappresenta ancora di più la plastica evidenza di come quest'ultimo principio, caposaldo del diritto penale democratico, ben possa essere bilanciato con altri rilevanti principi costituzionali al ricorrere, come nel caso di specie, di circostanze che impongano alla Corte di evitare che il Parlamento, attraverso la riserva di legge, possa intervenire senza alcun limite e sindacato con norme penali favorevoli.

In altre parole, ritiene il Tribunale come possa predicarsi una nuova frontiera del sindacato della Corte costituzionale sulle norme penali favorevoli, con un intervento che produca effetti *contra reum*, allorché si tratti di vagliare la conformità alla Costituzione di una norma che abroghi una fattispecie di reato, la quale, come nel caso dell'abuso d'ufficio, è strutturata in termini estremamente tassativi, tanto dunque da non lasciare più alcun margine di intervento limitativo dell'area del penalmente rilevante al legislatore; ponendosi al contempo come unico argine a condotte dei



dependenti pubblici poste intenzionalmente in violazione di regole di condotta previste da una legge di natura vincolata, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto, determinando per sé o altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o arrecando ad altri un ingiusto danno.

L'intervento *in malam partem* che con tale ordinanza si invoca, dunque, non intende limitare il principio della riserva di legge parlamentare in materia penale e l'esigenza di garanzia del cittadino ad esso sottesa, quanto piuttosto evidenziare che nel caso di abrogazione di una fattispecie di reato che dava attuazione in ambito penale all'obbligo costituzionale di tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, tutelando in via esclusiva alcune forme di aggressione a tale bene giuridico, l'ammissibilità di un intervento della Corte costituzionale determinerebbe, con esiti non dissimili da quanto predicato in tema di contrasto con obblighi eurounitari di tutela penale, la reviviscenza della norma interna, unica attuativa dell'obbligo costituzionale di fornire protezione penale a interessi collettivi.

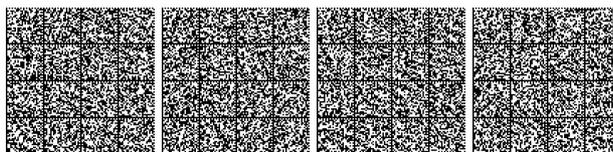
Né la presente ordinanza intende stravolgere il concetto sotteso alla riserva di legge in materia penale, chiedendo l'intervento della Corte con un'evidentemente inammissibile pronuncia che crei una nuova fattispecie di reato o ampli il perimetro oggettivo o soggettivo della norma incriminatrice, limitandosi a prospettare, come detto, che il Giudice delle leggi ampli il novero delle ipotesi di sindacato *in malam partem*, ritenendosi ammissibile la questione in quanto la norma della cui legittimità si dubita ha inteso abrogare l'unica fattispecie di reato che nell'attuale assetto ordinamentale è in grado di tutelare penalmente alcune rilevanti forme di lesione agli interessi costituzionali richiamati.

In questa prospettiva, dunque, non appare rappresentare un ostacolo insormontabile la recente pronuncia della Corte costituzionale resa proprio in tema di modifiche *in bonam partem* del reato di abuso d'ufficio, con la quale la Corte ha escluso la possibilità di un suo intervento *in malam partem* in quanto, altrimenti opinando, si sarebbe finito per violare la riserva di legge in materia penale (il riferimento è alla sentenza n. 8 del 25 novembre 2021, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 19 gennaio 2022, in riferimento all'art. 23, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, che ha modificato l'art. 323 c.p.). Ritiene il Tribunale come in quel caso veniva in evidenza una sfera tipica di discrezionalità legislativa, insindacabile in quanto, in nome dell'*extrema ratio* dell'intervento penale e di selettività del bene giuridico presidiato dalla norma incriminatrice, si è intesa limitare, senza escluderla del tutto, la portata applicativa dell'abuso d'ufficio. Al contrario, nel caso in questione, l'intervento *in malam partem* deve ritenersi ammissibile, a sommosso avviso del Tribunale, trattandosi di una norma che non ha semplicemente limitato la sfera di applicazione oggettiva del reato, ma l'ha del tutto abolito, in ciò pregiudicando, per le ragioni dette, la tutela costituzionale dei concorrenti interessi di pari rango in rilievo.

Né può ritenersi che, a seguito dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio, la tutela degli interessi dei privati che vengano a subire condotte intenzionalmente dannose da parte dei pubblici ufficiali possa essere presidiata attraverso altri strumenti sanzionatori diversi da quello penale.

La condotta abusiva, tanto nella forma dell'abuso di danno, quanto in quella dell'abuso di vantaggio, nonché in riferimento all'obbligo di astensione in caso di interesse proprio o di un prossimo congiunto nell'adozione dell'atto amministrativo, non viene ad assumere rilievo nell'ambito del sistema extrapenale, non avendo il legislatore predisposto la contestuale previsione di una omologa fattispecie sanzionatoria di natura amministrativa. Del pari, l'interesse pubblicistico sotteso alla previsione dell'abuso d'ufficio non può trovare adeguata protezione nell'ambito della giurisdizione civile, trattandosi di settore posto a presidio di interessi eminentemente privatistici, così come inadeguata appare la tutela fornita dal giudice amministrativo, fondata sull'accertamento della lesione di una situazione giuridica soggettiva del privato (di regola, l'interesse legittimo), prescindendosi del mero accertamento della legittimità dell'atto amministrativo che si assume lesivo del bene della vita di cui si invoca la tutela. Né adeguata forma di tutela può essere incarnata dalle norme in tema di responsabilità amministrativa in quanto, da un lato, nelle ipotesi coperte dall'abuso d'ufficio non sempre è configurabile un danno erariale e comunque, dall'altro lato, il potere di accertamento dell'illecito amministrativo del dipendente pubblico da parte della Procura contabile non può fare perno sui penetranti strumenti investigativi di cui dispone l'organo inquirente incardinato presso la giurisdizione ordinaria.

In altre parole, dato che l'art. 323 c.p., nei termini tassativi poco sopra ricordati, rappresenta l'unica forma di tutela penale minima idonea alla punizione di condotte del pubblico ufficiale a danno del privato cittadino, la sua reviviscenza rappresenterebbe la "scelta obbligata" per la tutela degli interessi costituzionali invocati, con una conclusione non dissimile rispetto a quella che spesso viene etichettata come delle "rime obbligate" nell'ambito degli interventi *in bonam partem* della Corte costituzionale, in tal modo lasciando impregiudicata la *ratio* garantistica sottesa all'art. 25, comma secondo, Cost., oltre che il rispetto del principio di separazione dei poteri evocato, tra gli altri, dall'art. 28, legge n. 87/1953, garantendo al contempo che si mantenga il "sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diventerebbe incontrollabile" (in questi termini la già menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 1983).



Alla luce di tutte le ragioni evidenziate, deve quindi ritenersi che la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge 9 agosto 2024, n. 114, nella parte in cui abroga l'art. 323 c.p., sia rilevante e ammissibile.

Ciò detto, è necessario a questo punto indugiare sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata, distinguendo la ritenuta violazione degli obblighi internazionali di matrice convenzionale dalle prospettazioni di censura di natura costituzionale, prendendo abbrivio dalla prima delle due questioni.

La non manifesta infondatezza della questione. Il contrasto con l'art. 117, comma primo. Così. Il Collegio dubita della compatibilità dell'art. 1, comma 1, lett. *b*) legge n. 114/2024 con l'art. 117 Cost., che al comma I stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La formulazione della disposizione testé citata, siccome riveniente dalla riforma del Titolo V della Costituzione attuata con legge cost. n. 3/2001, attribuisce una particolare e inedita rilevanza, nel giudizio di legittimità costituzionale, alle fonti sovranazionali costituite dalle due grandi macro-aree del diritto eurounitario, da una parte, e del diritto internazionale pattizio, stratificatosi in virtù dei trattati internazionali cui l'Italia ha via via aderito, dall'altra.

Trattando partitamente le macroaree di cui si è detto, è noto come le norme comunitarie “debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari” (Corte cost., sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984).

Per contro, le norme internazionali pattizie vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto.

La differenza risiede notoriamente nell'attitudine dei soli trattati istitutivi delle Comunità (prima) e dell'Unione (poi) europea a dare vita ad un ordinamento autonomo e sovraordinato rispetto a quello degli Stati aderenti, che in talune - via via crescenti, quanto a numero e “peso” - materie hanno rinunciato alla sovranità in campo normativo per trasferirla all'organismo sovranazionale, il quale è munito pertanto del potere di adottare norme immediatamente esecutive all'interno dei singoli Stati. Di qui, l'ancoraggio costituzionale dell'ordinamento eurounitario all'art. 11 Cost.

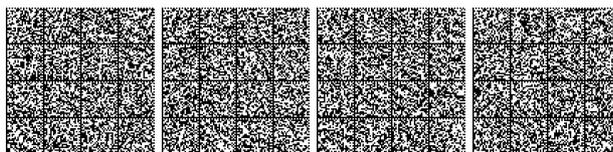
Non così per gli altri trattati internazionali, i quali, sebbene sovente adottati non già in contesti di mera bilateralità, ma nell'ambito di organizzazioni internazionali ispirate a principi di cooperazione tra gli Stati nei più disparati settori (ONU, OCSE, *WTO*), nondimeno non sono in grado di dare vita a un livello di produzione normativa superiore a quello statale e immediatamente applicabile nell'ordinamento interno.

Ciò non equivale, tuttavia, a predicare l'irrelevanza, sul piano costituzionale, di un siffatto *corpus* di norme internazionali, viepiù alla luce della formulazione dell'art. 117 Cost. introdotta dalla riforma del Titolo V.

Il tema è stato affrontato con particolare riferimento a quel trattato internazionale - sia pur di peculiare rilevanza, già solo per il suo contenuto sostanziale e fondativo rispetto ad una comune identità europea - costituito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. E ciò, come è noto, a partire dai pronunciamenti della Corte costituzionale di cui alle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, con le quali le disposizioni della CEDU sono state riconosciute quali parametri interposti di legittimità costituzionale e finalmente collocate in una posizione che è stata definita super-legislativa e sub costituzionale.

Nella sentenza n. 348 del 2007, in particolare, si è affermato che l'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato, dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale, alla legge di adattamento. avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale. Escluso che l'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo, possa essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11), si deve pure escludere che lo stesso sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. (...). Il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale; la validità di quest'ultima non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale”.

Ancora più incisivamente, per Corte cost. n. 349 del 2007 “il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega. a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello



primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente. la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata 'norma interposta': e che è saggezza a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione ".

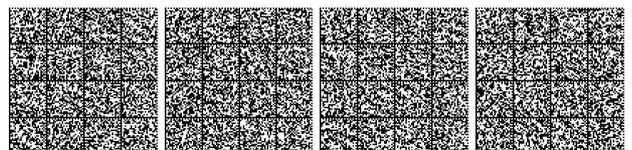
Emerge, pertanto, la vera carica innovativa dell'art. 117, comma primo, Cost., che tuttavia non può ritenersi limitata alla sola Carta EDU, ma opera nei confronti nella generalità dei trattati internazionali di cui lo Stato italiano sia parte. Si è difatti affermato in dottrina che "se è vero che la dottrina del 'parametro interposto' è stata tematizzata forse nella forma più diffusa e compiuta in relazione alle norme discendenti dalla CEDU e dal relativo sistema di tutela dei diritti umani - e con riferimento a tale fonte costantemente ribadita dalla giurisprudenza successiva alle sentenze gemelle, anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è vero anche che il rinvio mobile offerto dalla 'norma interponente' dell'art. 117 Cost. - come si è accennato - si dimostra aperto a diverse ed ulteriori integrazioni, potendo più in generale veicolare nella sede del controllo di costituzionalità - secondo le argomentate determinazioni della Corte - il contrasto con peculiari obblighi internazionali di origine pattizia.

Il ruolo del Giudice delle leggi nella materia di cui trattasi è dunque centrale; e anzi, è proprio il *corpus* del diritto internazionale pattizio che, oggi, chiama prepotentemente in causa l'attribuzione alla Corte della verifica di compatibilità delle norme interne, via via adottate dal legislatore nell'esercizio della potestà riconosciutagli dall'art. 117 Cost., al dettato costituzionale e in *primis* a tale ultima previsione. Invero, a fronte del sindacato diffuso affidato ai giudici comuni nei casi di incompatibilità con il diritto comunitario, che può esitare nella interpretazione conforme o nella disapplicazione della norma interna, nei casi di incompatibilità con il parametro interposto rappresentato da una norma internazionale diversa da quelle UE immediatamente applicabili si riattiva il controllo di legittimità costituzionale centralizzato nelle mani della Consulta, unico soggetto facoltizzato a comporre l'antinomia normativa.

E del resto, la Corte costituzionale ha mostrato di estendere la portata del parametro interposto di rango internazionale pattizio anche al di là dell'alveo della CEDU, dandovi applicazione, per quel che più da vicino concerne l'ambito penalistico:

con sentenza n. 7 del 2013, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 c.p., nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'art. 566, comma 2 c.p., consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto; e tanto, anche "in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., ossia sul versante della necessaria conformazione del quadro normativo agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese sul versante specifico della proiezione dei minori. Vengono qui in rilievo, quali norme interposte rispetto al principio sancito dall'art. 117, primo comma, Cost., una serie di importanti e del tutto univoci strumenti di carattere pattizio, con i quali la disciplina oggetto di impugnativa viene a porsi in evidente ed insanabile contrasto: la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (art. 3); la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77 (art. 6). In tale contesto non sembrano neppure trascurabili le specifiche indicazioni enunciate dalle linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una 'giustizia a misura di minore', adottate il 17 novembre 2010, nella 1098ª riunione dei delegati dei ministri, posto che, fra gli altri importanti principi, il documento espressamente afferma che 'Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano'" (massima 36883);

con sentenza n. 128 del 2018, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 11 della CEDU e all'art. 5 della Carta sociale europea - l'art. 1475, comma 2, D.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevede che "I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" invece di prevedere che "I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali"; in essa si è riconosciuta natura di parametro interposto alla Carta sociale europea, affermando che essa "presenta spiccati elementi di specialità, che la collegano alla CEDU, della quale costituisce il naturale completamento sul piano sociale, e deve dunque qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune, ma richiede l'intervento della Corte costituzionale, cui va prospettata la questione di legittimità



costituzionale, per violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta, tanto più che la struttura di tale parametro interposto si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione. (massima 40505).

Di qui, la necessità di sottoporre la presente questione al vaglio della Corte, con particolare riferimento agli obblighi internazionali rivenienti, ex art. 117, comma primo, Cost., dalla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116 (cd. Convenzione di Merida).

Il predetto trattato internazionale si pone dichiaratamente nel solco di altri strumenti multilaterali volti a contrastare fenomeni corruttivi, quali, esemplificativamente, la Convenzione sulla lotta alla corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 maggio 1997, la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, adottata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico il 21 novembre 1997, la Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1999. Programmaticamente, l'art. 1 della Convenzione di Merida pone quale suo oggetto:

“a) la promozione ed il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace;

b) la promozione, l'agevolazione ed il sostegno della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica ai fini della prevenzione della corruzione e della lotta a quest'ultima, compreso il recupero di beni;

c) la promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici”.

A tal fine, oltre a misure di stampo preventivo, è previsto uno strumentario di norme volte, per quanto in questa sede interessa, all'introduzione negli ordinamenti degli Stati contraenti di fattispecie di reato, nominativamente individuate, che si ritengono rilevanti per la repressione dei fenomeni corruttivi. Tra queste, oltre alle figure di corruzione di pubblici ufficiali (artt. 15 e 16) e nel settore privato (art. 21), di sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale (art. 17), l'art. 19 prevede l'abuso d'ufficio, stabilendo che ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità.

Si tratta di previsione sovrapponibile al “tipo” dell'abuso d'ufficio previsto, nell'ordinamento interno, da tutte le modifiche che hanno interessato l'art. 323 c.p., e segnatamente:

dall'art. 13 legge 26 aprile 1990, n. 86, che ha ridisegnato la fattispecie nell'ambito della più ampia riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, stabilendo che il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a due anni. Se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, la pena è della reclusione da due a cinque anni;

dall'art. 1, legge 16 luglio 1997, n. 234, che, orientato dalla necessità di fugare dubbi di tassatività della fattispecie, l'ha ridisegnata nel senso che, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni;

dall'art. dall'art. 23, comma 1, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che, a ulteriore compimento dell'opera di cesellatura del tipo, ha previsto che, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Dunque, sia pure con modifiche e progressive “limature”, il tipo dell'abuso d'ufficio, siccome delineato dalla Convenzione di Merida, è storicamente connaturato al diritto penale interno.



In particolare, allorché ha aderito alla Convenzione di Merida, l'ordinamento italiano disponeva già di una fattispecie delittuosa riconducibile all'ipotesi che il trattato prendeva in considerazione, e che costituiva, grazie alla clausola di sussidiarietà posta all'*incipit* dell'art. 323 c.p., una figura di chiusura del sistema dei reati contro la Pubblica Amministrazione, più volte rimaneggiata ma sempre mantenuta in vita dalle riforme susseguites.

Del resto, la rilevanza dell'abuso d'ufficio è stata affermata anche in ambito eurounitario, ove è stata recentemente adottata la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio. Tale testo, innanzitutto, ha individuato la Convenzione di Merida quale "il più esaustivo strumento giuridico internazionale in questo campo e offre un'ampia gamma di misure di prevenzione e repressione della corruzione". La Proposta, peraltro, ha rilanciato gli obiettivi di Merida, affermando che tale ultima convenzione "impone alle parti della convenzione di adottare misure legislative e d'altro tipo perché la corruzione, l'appropriazione indebita e il riciclaggio si configurino come reati, e di considerare l'opportunità di adottare misure legislative e di altro tipo perché si configurino come reati anche altre prassi (abuso d'ufficio, traffico d'influenze e - nel rispetto della propria costituzione e dei principi fondamentali del proprio sistema giuridico - arricchimento senza causa). In linea con gli impegni contenuti nella dichiarazione politica adottata in occasione della sessione speciale 2021 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contro la corruzione, l'Unione europea dovrebbe, per quanto possibile, superare il livello minimo e adottare misure supplementari per prevenire e combattere la corruzione".

A tal fine, il testo della Proposta prevedeva, all'art. 11, la figura dell'abuso d'ufficio, stabilendo testualmente che "Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché sia punibile come reato la condotta seguente, se intenzionale: 1. l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo; 2. l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione di un dovere, da parte di una persona che svolge a qualsiasi titolo funzioni direttive o lavorative per un'entità del settore privato nell'ambito di attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o commerciali al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo".

Sul punto, si registra però l'orientamento generale del Consiglio dell'Unione europea del 14.6.2024, che nella versione licenziata per i negoziati della procedura legislativa ha ridisegnato l'art. 11 della Proposta prevedendo che "Gli Stati membri [...] possono prendere le misure necessarie affinché [...] l'esecuzione o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un funzionario pubblico nell'esercizio delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un terzo, sia punibile come reato, se intenzionale".

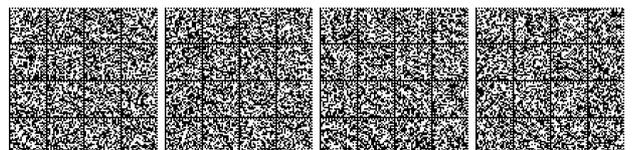
È tuttavia indiscusso, nonostante tale recente sviluppo normativo, che a livello sovranazionale:

A. la Convenzione di Merida sia considerata presidio minimo di prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi;

B. l'abuso d'ufficio si inserisca a pieno titolo nello strumentario volto a perseguire tali obiettivi. Occorre a questo punto chiarire se dalla predetta fonte internazionale derivi uno specifico obbligo del legislatore nazionale di punire l'abuso d'ufficio, obbligo giustiziabile nelle sedi a ciò preposte e segnatamente dinanzi alla Corte costituzionale, investita della questione circa la compatibilità con l'art. 117, comma primo, Cost. di una norma interna che non preveda la figura delittuosa in esame. L'esistenza di obblighi sovranazionali di criminalizzazione, come sopra anticipato, non può essere messa seriamente in discussione: da tempo è in corso una progressiva erosione dei margini di discrezionalità del legislatore interno nelle scelte politico-criminali, e per converso una crescente incidenza dei vincoli sovranazionali sull'esercizio (in positivo) della *ius puniendi*. Al punto, che accorta dottrina afferma da tempo come la politica criminale domestica si atteggi ormai a mero epifenomeno di quella condivisa con la comunità internazionale.

Sempre più frequentemente, fonti sovranazionali esigono l'impiego della sanzione penale in funzione repressiva di comportamenti lesivi di determinati interessi, ponendo in tal modo l'obbligo per il legislatore nazionale - che sul piano internazionale abbia aderito a quella produzione normativa - di perseguirli penalmente. Si pensi all'ambito interessato dalla Convenzione per la protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee (cd. Convenzione *PIF*), che ha vincolato il legislatore a punire le frodi in danno (economicisticamente inteso) alle Comunità europee; più in generale, al complesso dei reati transnazionali, ossia quelli "che più frequentemente sono commessi nel territorio di più Stati, o che comunque producono effetti oltre i confini dello Stato nel quale sono commessi" e il cui contrasto necessita, quindi, dell'azione congiunta di più ordinamenti. Ancora, si ponga mente alla pluriennale vicenda con cui, mediante l'introduzione dell'art. 613 bis c.p., è stata data attuazione alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (CAT), adottata nel 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la ris. n. 39/46 e resa esecutiva in Italia con legge 3 novembre 1988, n. 498.

Più in generale, l'attuazione di tali vincoli - che, è bene ribadirlo, gravano solo sul legislatore nazionale, non già sui singoli cittadini degli Stati aderenti alle convenzioni internazionali - è quotidianamente sotto gli occhi degli operatori del diritto, poiché essa ha dato luogo alla criminalizzazione di condotte di frequente rilevamento nella prassi



degli uffici giudiziari, esemplificativamente in materia di stupefacenti, prostituzione, pornografia minorile, nonché reati contro la Pubblica Amministrazione. Si pensi, in proposito, alla riforma “Severino” di cui alla legge n. 190 del 2012, con cui si è adeguato l’ordinamento italiano ai sempre più fitti standard internazionali in materia; e si noti, per quanto più da vicino in questa sede interessa, che in quella occasione l’art. 323 c.p. non era stato intaccato da modifiche nella struttura fattispecie, ma solo fatto oggetto di un inasprimento del trattamento sanzionatorio.

Nel senso dell’impossibilità di far derivare dalla Convenzione di Merida un obbligo di criminalizzazione dell’abuso d’ufficio si potrebbe concludere, argomentando a partire dalla formulazione letterale dell’art. 19 della Convenzione stessa. Tale disposizione, come sopra visto, non prevede che ogni Stato contraente “adotta le misure legislative e le altre misure necessarie” (“*Each State Party shall adopt*”, nel testo inglese), come fa invece l’art. 15 in materia di corruzione di pubblici ufficiali, bensì stabilisce che ogni Stato contraente “esamina” l’adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie (“*Each State Party shall consider adopting*”). Se ne potrebbe inferire che la Convenzione si rimetta alla discrezionale valutazione del legislatore nazionale, prescrivendogli soltanto di “considerare” la possibile adozione di un’incriminazione.

Ritiene tuttavia il Collegio che quella contenuta nell’art. 19 non sia una mera sollecitazione, o un semplice invito al legislatore nazionale a valutare l’introduzione della fattispecie di abuso d’ufficio. Secondo il testo della disposizione, tale scelta legislativa deve essere presa in considerazione, ma non senza por mente a due criteri che orientano la stessa interpretazione ed esecuzione del trattato, ovvero:

i. la buona fede, espressamente richiamata dagli artt. 26 e 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, la quale impone di interpretare in buona fede il trattato internazionale in base al senso comune da attribuire ai termini utilizzati nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo: in base a tale criterio, la previsione che ogni Stato contraente, ai sensi dell’art. 19 della Convenzione di Merida, esamina l’incriminazione dell’abuso d’ufficio implica che il legislatore interno debba seriamente confrontarsi con tale opzione, valutarla come opportuna nell’assetto di interessi che con l’adesione al trattato fa proprio e coltivare positivamente l’introduzione della relativa fattispecie incriminatrice al fine di attuare gli obiettivi della Convenzione. Del resto, che l’abuso d’ufficio sia stato preso in considerazione, con esito positivo, negli ordinamenti interni è plasticamente rappresentato dalla relazione allegata alla Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, in cui, dopo aver dato atto che l’Unione europea ha aderito alla Convenzione di Merida, si specifica che l’abuso d’ufficio è contemplato in venticinque degli Stati membri dell’Unione europea, non contemplato in nessuno Stato membro;

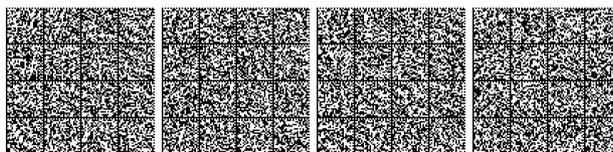
ii. gli obiettivi che la Convenzione si pone, improntati alla promozione e al rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace, anche con la cooperazione internazionale. A tal proposito, soccorre nuovamente la Proposta di Direttiva sopra citata, in cui si afferma espressamente che “in linea con gli impegni contenuti nella dichiarazione politica adottata in occasione della sessione speciale 2021 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite contro la corruzione, l’Unione europea dovrebbe, per quanto possibile, superare il livello minimo e adottare misure supplementari per prevenire e combattere la corruzione”. Il richiamo al “principio di ultima ratio”, introdotto dall’orientamento generale del Consiglio del 14 giugno 2024, non risulta foriero di obiezioni significative al discorso in esame, trattandosi comunque di principio cardine del sistema penale nazionale, con il quale ogni interprete è chiamato a confrontarsi.

Tali coordinate ermeneutiche vanno poi calate nella realtà dell’ordinamento interno, il quale, come visto, prevedeva l’abuso d’ufficio quale caposaldo del sottosistema dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, in funzione di norma di chiusura del sistema volta a perseguire condotte sintomatiche (quali “reati-spia”) di sottostanti fenomeni corruttivi.

A ben vedere, infatti, anche a fronte della formulazione dell’art. 19 (“*shall consider adopting*”), il legislatore italiano non è libero di scegliere modalità di attuazione che si traducano, come accade con l’art. 1 legge n. 114 del 2024, nella tombale eliminazione di uno strumento di tutela di cui già disponeva, pena l’esposizione a una sorta di inadempimento sopravvenuto dell’obbligo internazionale.

Invero, altro è la mancata attuazione originaria del vincolo sovranazionale di criminalizzazione, caso in cui l’inazione del legislatore non può che determinare una lacuna che attende di essere colmata necessariamente per via legislativa: è quanto si è verificato nell’annoso caso dell’introduzione del delitto di tortura.

Altro, invece, è l’esercizio del potere legislativo in direzione opposta ad un trattato internazionale, tale da determinare un arretramento della tutela penale dallo standard precedentemente assicurato. In tal caso la lacuna rispetto alla fonte pattizia, inizialmente non ravvisabile, si verifica in un momento successivo all’assunzione dell’impegno internazionale e dipende da una norma che, in quanto in contraddizione rispetto agli obblighi rivenienti dal trattato, si pone in contrasto con l’art. 117, comma primo, Cost.



E sul punto si ravvisa un vero e proprio obbligo, derivante dalla Convenzione di Merida, di mantenere in vita nell'ordinamento interno l'abuso d'ufficio, nonostante la formulazione del relativo art. 19 non appaia *prima facie* strettamente cogente.

Invero, a meno di non voler ratificare un vero e proprio corto circuito logico prima ancora che giuridico, occorre ritenere che lo Stato che già prevedeva nel suo ordinamento interno l'abuso d'ufficio come reato si pone, rispetto agli obblighi internazionali di cui si discute, *ab initio* rispettoso e mostra di aver già preso in considerazione - evidentemente con esito positivo - la relativa incriminazione come misura efficace per il perseguimento degli obiettivi di tutela penale.

In altre parole, il potere di valutazione che l'art. 19 della Convenzione di Merida riconosce è stato, a livello nazionale, già esercitato: il legislatore italiano lo ha consumato, peraltro dimostrando, nel susseguirsi delle varie novelle, di non voler mai mettere in discussione la rilevanza penale della condotta.

Sul punto, è significativa la posizione assunta dalla riforma "Severino", con cui è stato rimodulato in maniera organica e sistematica l'intero Titolo II del codice penale: neppure in quella occasione l'attento intervento riformatore - il primo, dopo l'adesione dell'Italia alla Convenzione di Merida - ha eliso la rilevanza penale dell'abuso d'ufficio, anzi ne ha aggravato il trattamento sanzionatorio. In ciò, può leggersi la precisa scelta del legislatore di dare pieno adempimento, peraltro nel solco della consolidata tradizione normativa interna, alle previsioni del trattato ONU cui l'Italia aveva da poco aderito.

Del tutto inopinatamente, quindi, l'abrogazione dell'art. 323 c.p. interviene in patente contrasto con le determinazioni assunte in precedenza nel dare esecuzione (secondo buona fede) al trattato internazionale, imprimendo un brusco e immotivato cambio di rotta alla traiettoria seguita per attuare gli obiettivi internazionali di repressione dei fatti *latu sensu* corruttivi.

A fronte di una postura *ab origine* adempiente e del tutto in linea con gli obblighi sovranazionali, il rinnovato esercizio del potere di valutazione riconosciuto dall'art. 19 della Convenzione di Merida, nel senso stavolta della abrogazione della fattispecie, appare quindi arbitrario e contraddittorio e non giustifica alcuna regressione rispetto al livello di tutela già assicurato.

Occorre quindi riconoscere all'art. 323 c.p., siccome rispondente agli obiettivi della Convenzione di Merida che l'ait. 19 mira ad implementare, una forza di resistenza di tipo passivo, che lo rende insensibile all'abrogazione perché esso soddisfa obblighi di criminalizzazione di rango sovranazionale.

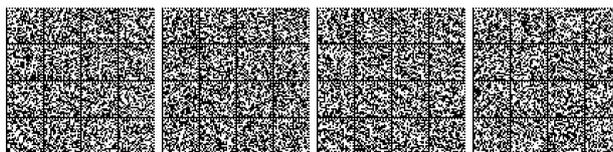
Così stando le cose a parere di questo Collegio, l'intervento della Corte costituzionale non si sostituirebbe alla potestà legislativa ma si svolgerebbe nel pieno rispetto della riserva di legge: la Corte si limiterebbe a "rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali", cosicché l'effetto di (re)incriminazione e la conseguenza peggiorativa per il singolo non deriverebbero dalla decisione della Corte, bensì, una volta rimossa la norma violativa dell'art. 117 Cost., dalla reviviscenza della norma precedente, id est l'unica costituzionalmente conforme perché rispettosa dell'obbligo internazionale (*cf.* Corte cost. n. 37 del 2019, punto 7.1 del "Considerato in diritto").

Il contrasto con l'art. 97 Cost.

Sotto il profilo sostanziale, l'art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114 presenta poi dubbi di compatibilità costituzionale anche in relazione all'art. 97 Cost., che impronta l'azione amministrativa ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.

È ben noto come, accanto al principio di legalità, "buon andamento" e "imparzialità" costituiscano valori fondamentali, oltretutto dell'organizzazione, anche dell'attività amministrativa, la quale - in ossequio all'impostazione ottocentesca di matrice liberale - deve risultare aderente alle dimensioni, parimenti necessarie, dell'efficienza e del perseguimento esclusivo dell'interesse pubblico. Sotto tale profilo, la norma costituzionale rappresenta il nucleo essenziale del più ampio «dovere di agire nell'interesse pubblico e per il bene comune» (cd. *anti-corruption principle*), peraltro già espresso da una lettura sistematica delle disposizioni che variamente si preoccupano di definire i confini dell'esercizio del potere pubblico (e segnatamente dagli art. 54, 98, 28, 103 e 113 Cost.). Per tale via, la Costituzione richiede dunque che i principi di libertà, eguaglianza e solidarietà trovino puntuale e specifica attuazione anche nella relazione tra potere amministrativo e privato, fungendo da limite generale all'attività di esecuzione del comando legislativo da parte del funzionario pubblico, il quale è così chiamato ad assumere l'impegno e la responsabilità connessa all'affidamento delle funzioni, esercitandole al servizio del cittadino e rifuggendo dalla cura di interessi propri, da favoritismi e da qualsivoglia discriminazione.

In questo senso, già nella prospettiva costituzionale, la realizzazione della missione affidata all'Amministrazione è possibile allorché siano garantiti efficaci strumenti di contrasto alle molteplici ed eterogenee forme di impiego a fini privati delle funzioni pubbliche (cd. *maladministration*), da cui deriva, in capo al legislatore ordinario, il preciso vincolo di predisporre uno statuto giuridico del pubblico agente che assicuri l'effettività della funzionalizzazione del potere amministrativo all'interesse pubblico.



A tal fine, l'elaborazione dottrinale, sostenuta dall'esperienza concreta, evidenzia da più parti la necessità di un intervento combinato del diritto penale (nello specifico settore dei reati contro la Pubblica Amministrazione e, in particolare, della corruzione e dell'abuso d'ufficio) e del diritto amministrativo, di rimedi repressivi e di strumenti preventivi, la cui sapiente sinergia costituisce una sorta di «pre-condizione» necessaria per l'effettiva garanzia dei diritti del privato dagli abusi di potere nell'ordinamento. E se è vero che la natura sussidiaria della sanzione penale impone di percorrere la via dell'incriminazione solo quando, secondo una valutazione rimessa al discrezionale apprezzamento del legislatore, le altre e meno severe soluzioni si rivelino insufficienti o inadeguate (Corte cost., sentenza n. 487 del 1989; n. 282 del 1990), non può d'altra parte ammettersi che la logica della riduzione dell'area penale sia sempre e senz'altro immune da censure, in specie allorquando finisca per negare qualsivoglia forma di tutela a valori di rilevanza costituzionale primaria quali quelli che conformano l'azione amministrativa.

Proprio sotto tale profilo, deve allora subito cogliersi la specificità dell'intervento legislativo qui in rilievo rispetto a quelli che, nel passato, erano già intervenuti in senso restrittivo sulla formulazione dell'abuso d'ufficio e, da ultimo, rispetto all'art. 23, comma 1, decreto-legge n. 76 del 2020, già sottoposto al sindacato della Corte costituzionale. Come sopra anticipato, in quella circostanza, la Consulta ha ribadito che una censura di illegittimità costituzionale non può basarsi «sul pregiudizio che la formulazione, in assunto troppo restrittiva, di una norma incriminatrice, recherebbe a valori di rilievo costituzionale, quali, nella specie, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione»; ciò anche in considerazione del fatto che «le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni: l'incriminazione costituisce anzi un'*extrema ratio*, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela» (Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, § 7).

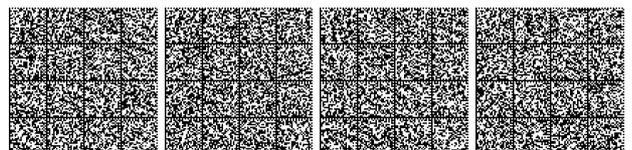
La validità astratta di tali principi - che in questa sede merita di essere ribadita - non può però non considerare la significativa distanza che corre tra l'attuale contesto normativo e quello all'epoca vigente. Infatti, mentre l'art. 23, comma 1, decreto-legge n. 76 del 2020, nel riformulare la fattispecie di abuso d'ufficio in senso restrittivo, determinava un fenomeno di *abolitio criminis* parziale, lasciando residuare una forma, seppur ridimensionata, di tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa, oggi l'art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114 interviene su quella medesima area di tutela elidendola definitivamente.

A ben vedere, allora, oggetto del sindacato che qui si invoca non è più la (libera) prerogativa legislativa di delimitare l'area del penalmente rilevante selezionando le modalità di tutela dei beni primari dell'ordinamento, bensì il radicale difetto di una qualsivoglia tutela (penale) del principio di rilevanza costituzionale dell'imparzialità dell'azione amministrativa, cui la stessa idea di Stato liberale impronta la relazione tra potere pubblico e cittadino. A differenza delle precedenti riforme - tutte volte a selezionare, in conformità alla natura di *extrema ratio* del diritto penale, le condotte ricomprese nell'area di incriminazione - l'art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114 incide invero in modo radicale sulla stessa esistenza del reato, producendo un fenomeno di *abolitio criminis*. In questo modo, la norma posta a chiusura dell'intero «microsistema» dei delitti contro la Pubblica Amministrazione viene definitivamente espunta dall'ordinamento, determinando una significativa contrazione dell'area del penalmente rilevante. Così che, se per i fatti futuri (salvi gli stringenti limiti entro cui sarà possibile ricondurli a ulteriori fattispecie incriminatrici) è oramai impedita ogni iniziativa da parte del pubblico ministero, per quelli anteriormente commessi, gli effetti sono disciplinati dall'art. 2, comma 2, c.p.: il giudice della cognizione è chiamato a pronunciare sentenza assolutoria con la formula «il fatto non è previsto dalla legge come reato»; mentre, il giudice dell'esecuzione è chiamato a revocare il giudicato di condanna ai sensi dell'art. 673 c.p.p. ovvero a rideterminare il trattamento sanzionatorio, in caso di condanna per più fatti di reato tra cui è ricompresa la condotta di abuso d'ufficio.

Il quadro che va delineandosi è dunque quello di un severo *vulnus* di tutela dei diritti del privato a fronte degli atti di favoritismo e di deliberata prevaricazione del pubblico agente nell'esercizio delle funzioni, approfondito dalla scelta legislativa di non bilanciare l'effetto abrogativo mediante l'introduzione, quanto meno, di un corrispondente illecito amministrativo.

Del resto, dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio non deriva soltanto l'impunità di tutte quelle condotte favoritrici non riconducibili direttamente a forme di appropriazione di risorse pubbliche o a scambi corruttivi e di prevaricazione del pubblico agente, ma anche un grave indebolimento dell'intero microsistema dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, di cui l'art. 323 c.p. ha tradizionalmente costituito norma di completamento, così garantendone l'effettività.

Sotto il primo aspetto, vale rilevare che l'incriminazione era deputata a reprimere almeno tre forme di approfittamento dell'ufficio pubblico non riconducibili ad alcuna delle ulteriori fattispecie incriminatrici: (i) la strumentalizzazione dell'ufficio a fini privati; (ii) l'abuso di prevaricazione, consistente in un uso distorto dei poteri finalisticamente diretti ad arrecare ad altri un danno ingiusto; (iii) l'appropriazione indebita di risorse pubbliche. Ipotesi di cui, oggi



- eccezion fatta per la quota di tipicità ricoperta, in continuità normativa, dall'introduzione dell'art. 314-bis c.p. (cfr. Cass., Sez. VI, 23 ottobre 2024, non depositata)-, l'art. 1, comma 1, lett. b), legge 9 agosto 2024, n. 114 sancisce la definitiva neutralità sul piano penale.

Sottraendo al giudice penale la possibilità di accertare se l'esercizio del potere pubblico in violazione del principio di legalità sia stato intenzionalmente funzionalizzato al perseguimento di un vantaggio per lo stesso funzionario pubblico o per un terzo ovvero alla determinazione di un danno ingiusto altrui, il legislatore acconsente che rimangano impuniti fatti di abuso del pubblico potere di rilevante gravità, i quali non trovano (più) alcuna corrispondenza né nell'ambito dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, né in quello, più generale, delle fattispecie comuni eventualmente aggravate dall'abuso delle funzioni. Divengono così penalmente irrilevanti:

le condotte cd. "di abuso di vantaggio", ossia quelle del funzionario pubblico che, senza un corrispettivo, abusi del potere pubblico intenzionalmente traendone un vantaggio per sé o per un terzo. A titolo esemplificativo, si pensi alle numerose ipotesi di rilascio di permessi di costruire illegittimi (Cass. pen., Sez. III, 8 settembre 2020, n. 26834) o ai diffusi comportamenti fraudolenti nell'ambito delle procedure di concorso per il reclutamento dei professori universitari che favoriscano indebitamente uno dei candidati (Cass. pen., Sez. VI, 24 maggio 2023, n. 32319, che esclude la riconducibilità della fattispecie a quella astratta di cui all'art. 353 c.p.), i quali saranno oramai privi di tutela penale;

le condotte cd. "di abuso di danno", ossia quelle del funzionario pubblico che, senza usare violenza o minaccia, abusi del proprio potere per intenzionalmente danneggiare un terzo. Si pensi, ad esempio, al caso del Sindaco che revochi l'incarico al responsabile del servizio lavori pubblici di un Comune quale ritorsione per l'adozione di provvedimenti contrari ai suoi interessi personali (Cass. pen., Sez. VI, 12 giugno 2014, n. 38357); o al Pubblico Ministero che si determini nell'esercizio dell'azione penale per ragioni di risentimento, così impiegando l'ufficio a fini personali (Cass. pen., Sez. VI, 14 aprile 2021, n. 26429). A tal proposito, peraltro, la stessa esperienza giudiziaria restituisce casi di condotte "prevaricatorie" di estrema gravità, in cui, di frequente, più che uno specifico atto amministrativo, viene in rilievo la realizzazione di un "comportamento mero", in quanto tale non rimediabile nemmeno mediante il ricorso avanti al giudice amministrativo. Paradigmatico in tal senso è il caso, di reale verifica, del carabiniere che imponga a delle cittadine extracomunitarie l'obbligo di esibizione dei documenti di soggiorno, ingiungendo loro di attendere l'arrivo di una pattuglia per finalità ritorsive e vessatorie, avendo queste ultime rifiutato le sue avances (Cass. pen., Sez. VI, 5 luglio 2011, n. 35597), che oramai non riceverebbe alcuna forma di tutela nell'ordinamento;

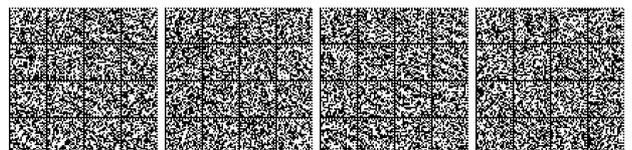
le condotte di abuso cd. "da conflitto di interessi", ossia quelle del pubblico ufficiale che, in presenza di un conflitto di interessi, e senza prendere una tangente, non si astenga dal votare una delibera dell'ente pubblico, procurando a sé o ad altri un ingiusto vantaggio o danno. Paradigmatico in tal senso è il caso dell'assegnazione di posti di lavoro o di incarichi di consulenza a membri della propria famiglia o a società di cui l'agente detenga partecipazioni (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 febbraio 2021, n. 10067; Cass. pen., 28 dicembre 2020, n. 37517).

Da tale breve e parziale disamina risulta immediatamente evidente come l'intervento abrogativo finisca per consegnare al funzionario pubblico un potere assoluto, suscettibile di essere impunemente impiegato quale strumento di aggressione della libertà dei privati, in violazione dei valori costituzionali che governano l'azione amministrativa.

Sul piano sistematico, poi, in senso ulteriormente pregiudizievole per le esigenze di tutela penale, l'abrogazione dell'abuso d'ufficio, considerata alla luce della contestuale riduzione del campo applicativo dell'art. 346-bis c.p. e del modesto spazio operativo coperto dall'inedito art. 314-bis c.p., determina un grave depotenziamento dell'intero sottosistema di contrasto alla corruzione, del quale l'art. 323 c.p., coerentemente alla sua natura sussidiaria, ha tradizionalmente rappresentato «l'avamposto». «il delitto-spia». In via indiretta, infatti, l'art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114 incide anche sull'effettività della tutela penale in relazione ai più gravi fenomeni corruttivi, atteso che oramai le informazioni di eventuali atti illegittimi finalizzati a favorire e/o a danneggiare terzi non potranno più giustificare accertamenti volti a coglierne le ragioni e i rapporti sottostanti, consentendo eventualmente di verificare l'esistenza di specifiche contropartite.

Né tale *deficit* di tutela penale risulta esser stato bilanciato mediante l'introduzione di specifici illeciti amministrativi capaci di svolgere un'azione di adeguato ed efficace contrasto alle condotte lesive dell'imparzialità dall'azione amministrativa. Tanto più considerato che, in senso contrario, neppure potrebbe argomentarsi valorizzando la cd. anticorruzione amministrativa, atteso che simili rimedi si rivolgono, per loro stessa natura, all'azione complessiva dell'amministrazione e solo marginalmente ai comportamenti dei singoli funzionari, non producendo pertanto alcun effetto specifico nei confronti della singola azione illecita.

Per tutto quanto considerato, allora, la scelta di abrogazione dell'art. 323 c.p. - non accompagnata dalla contestuale previsione di forme, parimenti adeguate, di tutela dei valori primari cui la Costituzione conforma l'esercizio del potere pubblico - pare collocarsi ben al di là dei limiti dell'insindacabile discrezionalità legislativa, prospettandosi anzi come arbitraria e, pertanto, censurabile.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 97 e 117, comma .1 della Costituzione, con riferimento all'art. 19 della Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui ha abrogato l'art. 323 del codice penale.

Sospende il processo e i termini di prescrizione del reato sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Comunicato alle parti mediante lettura della presente ordinanza in udienza ai sensi dell'art. 148, comma 2, del codice di procedura penale.

Dispone che la cancelleria trasmetta alla Corte costituzionale gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.

Teramo, 22 novembre 2024

La Presidente est.: DI VALERIO

Il Giudice est.: URSINI - La Giudice est.: POLLERA

25C00009

N. 5

*Ordinanza del 2 dicembre 2024 del Tribunale di Locri
nel procedimento penale a carico di A. A.*

Reati e pene – Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio).

- Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b).

TRIBUNALE DI LOCRI

SEZIONE PENALE IN COMPOSIZIONE COLLEGIALE

Il Tribunale, composto dai magistrati:

dott.ssa Ada Vitale, Presidente est.;

dott. Mario Boccuti, Giudice;

dott. Raffaele Lico, Giudice.

Riunito in Camera di consiglio, ha emesso la seguente ordinanza;

Visti gli atti del procedimento di esecuzione indicato in epigrafe;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 26 novembre 2024, in cui la difesa insisteva nell'accoglimento dell'istanza introduttiva del presente procedimento e il PM si associava;



Letta l'istanza dell'avv. Michele Ferraro, nell'interesse di A. A. pervenuta in cancelleria in data 1° ottobre 2024, con cui l'odierno istante chiede la revoca della sentenza per «*abolitio criminis*», ex art. 673 del codice di procedura penale; segnatamente, in relazione alla sentenza n. 67/2023 emessa da questo Tribunale in data 9 febbraio 2023, non appellata e divenuta irrevocabile in data 25 giugno 2023, l'imputato è stato assolto, ai sensi dell'art. 530, comma 1, codice di procedura penale, dalle imputazioni ascrittegli ai capi *C)*, *F)* e *G)* «perché il fatto non sussiste» mentre, per il capo *D)* della rubrica è stato dichiarato nei suoi confronti non doversi procedere per intervenuta prescrizione; poiché il capo *D)* della rubrica riguardava il reato di cui all'art. 323 codice penale, abrogato dall'art. 1, comma 1, lettera *b)* della legge n. 114 del 9 agosto 2024, lo stesso chiede che il Tribunale di Locri, in funzione di Giudice dell'esecuzione, revochi il capo di sentenza con cui, ai sensi dell'art. 531, codice di procedura penale, è stata dichiarata l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione e dichiari, con riferimento al capo *D)* suddetto, che «il fatto non è previsto dalla legge come reato» adottando i provvedimenti conseguenti, ciò ai sensi dell'art. 673, comma 2, codice di procedura penale che espressamente estende l'istituto della revoca della sentenza per abolizione del reato anche alle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere per estinzione del reato o per difetto di imputabilità;

Ritenuta la propria competenza ai sensi dell'art. 665, codice di procedura penale;

OSSERVA

Che sussistono, ad avviso del Collegio, i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b)* della legge n. 114 del 9 agosto 2024 abrogativa della disposizione incriminatrice di cui all'art. 323, codice penale, per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., ciò sulla base delle considerazioni che seguono.

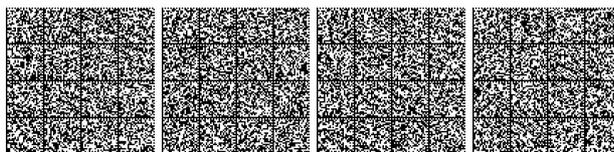
1) Rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel presente procedimento: la specifica rilevanza della questione nel presente procedimento discende con evidenza dal fatto che l'accoglimento della richiesta avanzata dall'interessato ex art. 673, comma 2, codice di procedura penale dipende dall'applicazione della norma di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b)* della legge n. 114/2024 che ha abrogato la fattispecie incriminatrice dell'abuso d'ufficio, talché l'eventuale sentenza di accoglimento della questione di legittimità costituzionale spiegherebbe una diretta incidenza sull'esito decisorio del presente procedimento.

2) Ammissibilità della questione di legittimità costituzionale: il prospettato dubbio di conformità a Costituzione, riguardando una norma abrogativa di una disposizione incriminatrice ad essa previgente, evoca la tematica dell'ammissibilità di un intervento, da parte della Corte costituzionale, che determini in materia penale sostanziale effetti *in malam partem*, ossia di reviviscenza di una fattispecie espunta dall'ordinamento per espressa scelta del legislatore. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tale ammissibilità viene costantemente ricollegata alla norma di cui all'art. 25, comma 2, Cost., che, come noto, rimette al legislatore la scelta del se incriminare una determinata condotta (c.d. principio della riserva assoluta di legge). La trattazione di tale argomento suggerisce allora di spendere qualche preliminare riflessione in merito alla distinzione tra norme penali di favore e norme penali favorevoli, introdotta dalla stessa Corte costituzionale in numerose pronunce. In particolare, nella sentenza n. 8/2022 la Corte, nel riprendere la distinzione suddetta, già delineata nella sentenza n. 394 del 2006, ha chiarito che «per norme penali di favore devono intendersi quelle che stabiliscono, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento [...]». La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale». In punto di ammissibilità, la cennata distinzione conduce alle seguenti conclusioni. L'effetto *in malam partem*, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme penali di favore, «non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria», mentre, laddove sia censurata sul piano della legittimità costituzionale una norma penale favorevole (categoria nella quale si iscrive una disposizione abolitiva, in misura totale o parziale, di una fattispecie incriminatrice), «la richiesta di sindacato «*in malam partem*» non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte (sull'inammissibilità delle questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate o di discipline penali sfavorevoli, ex plurimis, le sentenze n. 37/2019, n. 57/2009 e n. 324/2008; le ordinanze n. 282/2019, n. 413/2008 e n. 175/2001)».



Tuttavia, la Corte ha elaborato una serie, via via sempre più consistente, di deroghe/eccezioni a tale principio sino ad affermare che la preclusione anzidetta non può avere carattere assoluto e generalizzato. Da parte del Giudice delle leggi è stata, infatti, negata l'esistenza di zone franche dell'ordinamento sottratte al controllo di costituzionalità delle leggi (v. sent. Corte Cost. n. 5/2014), specie laddove vengano in rilievo l'uso scorretto del potere legislativo, vizi formali o di incompetenza relativi cioè al procedimento di formazione dell'atto legislativo e alla legittimazione dell'organo che lo ha adottato, ovvero la carenza della potestà legislativa dello Stato, in quanto condizionata dall'esistenza di obblighi internazionali che, come tali, limitano a monte la possibilità stessa di abrogare disposizioni interne che di quegli obblighi costituiscono adempimento e attuazione. In tal senso la stessa Corte costituzionale, come emerge dalle sentenze gemelle n. 348 e n. 349 del 2007, ha sancito il principio per cui l'esercizio della potestà legislativa dello Stato deve intendersi condizionato al rispetto degli obblighi internazionali. Lo scrutinio di legittimità costituzionale non può, in altri termini, restare inibito dai possibili effetti *in malam partem* conseguenti all'accoglimento della relativa questione, laddove la questione di costituzionalità riguardi una norma abrogativa di previgente norma incriminatrice, di cui si denunci o che sia stata frutto di un uso scorretto del potere legislativo o che sia stata prodotta in condizione di carente potestà legislativa, per l'esistenza di vincoli discendenti da obblighi internazionali contrastanti con l'effetto conseguito con la norma abrogativa.

Sull'ammissibilità di questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma abrogativa di previgente norma incriminatrice, la cui previsione costituisce diretta attuazione di vincoli internazionali, si veda, in particolare, Corte Cost. sent. n. 28/2010, dove la tematica in rilievo era la conformità di norma interna a direttiva comunitaria e nella quale si è affermato che «se si stabilisse che il possibile effetto *in malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie - che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli articoli 11 e 117, comma primo, Cost. - non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie sui rifiuti, ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali [...]. Per superare il paradosso sopra segnalato, occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali». In senso analogo Corte Cost. sentenza n. 37/2019, nel passare in rassegna le varie ipotesi in cui è ritenuto ammissibile un suo intervento in materia penale sostanziale *in malam partem*, ha affermato che «Un controllo di legittimità con potenziali effetti "*in malam partem*" deve [...] ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo [...] Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti "*in malam partem*" può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, comma primo, Cost. (sentenza n. 28/2010; nonché sentenza n. 32/2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte "alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli articoli 11 e 117, comma primo, Cos. ...)». I medesimi principi sono ribaditi anche nella successiva sentenza Corte Cost. n. 40/2019 secondo cui: «... non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l'assunto da cui muove il giudice rimettente per cui la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. precluderebbe in radice a questa Corte la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli. Invero, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenze n. 36 del 2018 e n. 143 del 2018), ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti "*in malam partem*" in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006) restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. rimette al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare (sentenza n. 5 del 2014) ma non esclude che questa Corte possa assumere decisioni il cui effetto "*in malam partem*" non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto "*in malam partem*" è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica riapertura di altra norma dettata dallo stesso legislatore (sentenza n. 236 del 2018)». Nella pronuncia da ultimo richiamata particolarmente significativo risulta il passaggio motivazionale in cui è richiamata la sentenza costituzionale n. 32 del 2014 per evidenziare che anche le dichiarazioni di illegittimità costituzionale con effetti penali di sfavore rientrano nel compito assegnato alla Corte dall'art. 134 Cost., con la conseguenza che la disciplina applicabile è «il frutto di precedenti scelte del legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale».



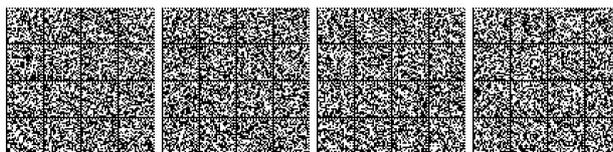
Alla luce di quanto precede, non può quindi dubitarsi della possibilità per la Corte costituzionale di esercitare un sindacato di legittimità costituzionale, con potenziali effetti *in malam partem* in caso di pronuncia di accoglimento, laddove la norma penale favorevole sospettata di illegittimità costituzionale si ponga in contrasto - come nel caso di specie - con il parametro costituzionale di cui agli articoli 11 e 117 Cost.

3) Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale: tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale che questo Tribunale *ex officio* solleva, ritenutane la non manifesta infondatezza, ha per oggetto la norma di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge n. 114 del 9 agosto 2024 abrogativa del reato di cui all'art. 323, codice penale, per violazione degli articoli 11 e 117, comma primo, Cost., in relazione agli articoli 7, comma 4, e 19 della Convenzione delle Nazioni unite del 2003 contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida), ratificata dallo Stato italiano con legge n. 116/2009.

Quanto alla dimensione degli impegni ed obblighi assunti dagli Stati contraenti, può citarsi l'intero titolo secondo della Convenzione anzidetta, dedicato ad obblighi positivi di attivazione posti in capo agli Stati contraenti e finalizzati all'adozione, da parte degli stessi, di efficaci misure di prevenzione della corruzione. Ma quel che maggiormente rileva, ai fini che qui interessano, è certamente il Titolo Terzo della Convenzione, significativamente rubricato «*Criminalization and law enforcement*», nel quale sono previsti, in capo agli Stati contraenti, vincolanti obblighi di criminalizzazione da attuare mediante l'istituzione di specifici titoli di reato, con riferimento alle classi di fatti puntualmente descritte e definite agli articoli 15, 16, par. 1, 17, 23 e 25. Ne consegue che detti obblighi di incriminazione, ove già attuati mediante previsione di specifici reati in relazione a ciascuno dei fatti descritti e definiti agli articoli 15, 16, par. 1, 17, 23 e 25 della Convenzione, si tramutano in correlativi divieti di abrogazione delle disposizioni interne che quelle fattispecie incriminatrici hanno istituito, corrispondenti ad altrettanti vincoli e limiti alla potestà legislativa dello Stato italiano.

Difatti, specifico obiettivo della Convenzione di Merida è quello di impegnare gli Stati aderenti a prendere in considerazione non solamente le forme «classiche» di corruzione ma anche condotte e violazioni intermedie, agevolatrici o propedeutiche alla conclusione di accordi corruttivi. Tanto si evince, in particolare, dal *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, considerato quale documento di «interpretazione autentica» della Convenzione stessa, in considerazione del suo contenuto, delle finalità e del fatto che promana dalle stesse Nazioni unite, il quale, al punto 6, prevede espressamente: «*The Convention goes on to require the State parties to introduce criminal and other offences to cover a wide range of acts of corruption, to the extent these are not already defined as such under domestic law. The criminalization of some acts is mandatory under the Convention, which also requires that State parties consider the establishment of additional offences. An innovation of the Convention against Corruption is that it addresses not only basic forms of corruption, such as bribery and the embezzlement of public funds, but also acts carried out in support of corruption, obstruction of justice, trading in influence and the concealment or laundering of the proceeds of corruption*» («La Convenzione richiede poi agli Stati contraenti di introdurre reati ed altri illeciti punitivi di un'ampia gamma di atti di corruzione, laddove questi non siano già disciplinati come tali dal diritto interno. La penalizzazione di alcune condotte è obbligatoria per la Convenzione, che infatti richiede agli Stati contraenti di considerare l'introduzione di ulteriori fattispecie di reato. Una novità della Convenzione contro la corruzione è che essa affronta non solo le forme basilari di corruzione, come le concussioni e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche le condotte prodromiche alla corruzione, all'intralcio alla giustizia, al traffico d'influenze e all'occultamento o al riciclaggio dei proventi della corruzione»).

Con specifico riferimento alla fattispecie dell'abuso d'ufficio, rileva il fatto che la Convenzione di Merida espressamente prende in considerazione tale figura, prevedendo, all'art. 19: «*Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act. In violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity*» (disposizione che, nella traduzione allegata alla legge di ratifica, viene così riprodotta: «Articolo 19 Abuso d'ufficio: Ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità»). La citata disposizione convenzionale prescrive, dunque, agli Stati contraenti di operare una ricognizione del diritto penale interno al fine di verificare se vi sia o meno una fattispecie di reato in cui sussumere i descritti abusi del pubblico ufficiale e, in caso negativo, di adoperarsi per colmare la lacuna. Se, invece, da tale ricognizione risulta che l'ordinamento interno, al momento dell'assunzione dell'obbligo internazionale, pre-



vede già una norma interna pienamente conforme a quella internazionale, grava in tal caso sullo Stato contraente un vero e proprio obbligo, sul piano internazionale, di non abrogare tale norma, essendo l'efficacia della norma interna preesistente rafforzata e vincolata dal collegamento esistente con la norma internazionale, a cui lo Stato è tenuto ad adeguarsi. Ciò è quanto, del resto, espressamente previsto dalla stessa Convenzione di Merida che, all'art. 7, comma 4, dispone: «*Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest*» («Ciascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse»), ed è coerente con il richiamato punto 6 del *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against corruption*, laddove viene chiarito, come sopra detto, che scopo della Convenzione è quello di richiedere agli Stati parti di introdurre reati ed altri illeciti atti a coprire un'ampia gamma di atti di corruzione, nella misura in cui questi non siano già definiti come tali dal diritto interno.

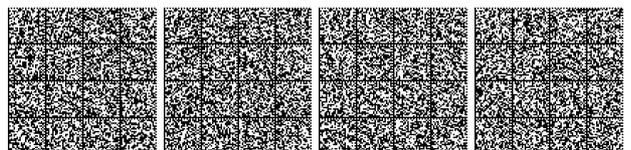
Circa l'esistenza, in conseguenza di quanto sopra osservato, di un vero e proprio obbligo in capo allo Stato italiano di non abrogare la norma interna preesistente (art. 323, codice penale) conforme a quella internazionale, soccorre nuovamente il ricorso al *Legislative guide*, che, ai punti 11 e 12, chiarisce la diversa intensità del vincolo per gli Stati contraenti a seconda dell'espressione utilizzata, individuando tre distinti livelli di coerenza:

«11. Nello stabilire le loro priorità, i redattori legislativi nazionali e gli altri decisori politici dovrebbero tenere presente che le disposizioni della Convenzione non hanno tutte lo stesso livello di obblighi. In generale, le disposizioni possono essere raggruppate nelle seguenti tre categorie: *a*) disposizioni obbligatorie che consistono in obblighi di legiferare (in modo assoluto o al ricorrere di determinate condizioni); *b*) misure che gli Stati contraenti devono considerare di applicare o tentare di adottare; *c*) misure facoltative»;

«12. Ogni volta che viene utilizzata l'espressione "ciascuno Stato parte adotta", si fa riferimento ad una disposizione imperativa. Altrimenti il linguaggio utilizzato nella guida è "considererà l'adozione" o "si adopera per", il che significa che gli Stati sono invitati a prendere in considerazione l'adozione di una determinata misura, nonché a compiere uno sforzo concreto nel verificarne la compatibilità con il loro ordinamento giuridico. Per le disposizioni del tutto facoltative la guida utilizza il termine "può adottare". Alla luce dei richiamati criteri interpretativi, l'espressione utilizzata nell'art. 19 della Convenzione di Merida ("*shall consider adopting*") non è certo collocabile tra le disposizioni del tutto facoltative bensì tra le misure "intermedie" - di cui alla lettera *b*) del punto 11 - che gli Stati contraenti devono considerare di applicare o tentare di adottare, e che comportano un vero e proprio obbligo in capo allo Stato contraente, come testualmente emerge non solo dalla prima parte del punto 11 (in cui si fa riferimento ad un diverso livello di obblighi) ma anche dalla seconda parte del medesimo punto 11 in cui si fa uso del verbo "*must*" ("*Measures that States parties must consider applying or endeavour to adopt*"). Si coglie così appieno il significato da attribuire ai verbi prescrittivi utilizzati nell'art. 19 e nell'art. 7, comma 4, della Convenzione di Merida e, per l'effetto, il tenore del vincolo gravante sullo Stato italiano che, tenuto conto della legislazione vigente all'epoca dell'adesione al trattato, si configura nei termini seguenti. Avendo lo Stato italiano introdotto nel proprio ordinamento giuridico il reato di abuso d'ufficio già prima dell'adesione alla Convenzione di Merida, tanto bastava per precluderne l'abrogazione poiché un simile intervento di soppressione normativa confligge con quell'obbligo di sforzo concreto finalizzato a mantenere, come prescritto dall'art. 7, comma 4, della Convenzione, una legge preesistente che assicuri la realizzazione degli obiettivi del trattato (consistenti nel "promuovere e rafforzare le misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace" v. art. 1 del trattato medesimo). Pertanto lo Stato italiano, per adeguarsi all'obbligo internazionale di cui all'art. 19 della Convenzione di Merida, era tenuto a non abrogare la fattispecie di abuso d'ufficio già esistente, tanto più in assenza della contestuale adozione di alcuna misura caratterizzata da concreta ed effettiva dissuasività».

Deve, infatti, escludersi che il vuoto di tutela lasciato dall'abrogazione dell'abuso d'ufficio sia stato colmato dalla pressoché contestuale introduzione della fattispecie di cui all'art. 314-bis, codice penale trattandosi di reato che sanziona l'uso illegittimo di denaro o altre cose mobili altrui di cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio abbia il possesso o comunque la disponibilità in ragione del suo ufficio o servizio, ossia una condotta illecita circoscritta ad una categoria alquanto ristretta di beni pubblici, come tale del tutto inadatta a ricomprendere l'infinita molteplicità di abusi ai danni della pubblica amministrazione prima efficacemente perseguita dalla fattispecie penale abrogata dalla legge n. 114/2024.

Ritenuta, in conclusione, per tutte le ragioni suesposte, la questione di costituzionalità come sopra illustrata rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/53, deve ordinarsi la sospensione del presente procedimento e l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1, legge costituzionale n. 1/48, e 23 e seguenti della legge n. 87/53;

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. I, comma 1, lettera b) della legge n. 114 del 9 agosto 2024 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 187 del 10 agosto 2024, entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 del codice penale, per violazione degli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione (in relazione agli obblighi discendenti dagli articoli 7, comma 4, e 19 della Convenzione delle Nazioni unite del 2003 contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116);

Sospende il procedimento di esecuzione in corso, avviato su istanza di A. A., sino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale con restituzione degli atti al giudice procedente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Locri, 30 novembre 2024.

La Presidente: VITALE

25C00010

N. 6

Ordinanza del 16 dicembre 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di M.H. C.

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Denunciata applicabilità anche agli spazi comuni condominiali che costituiscano pertinenze delle private dimore.

In subordine: Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

– Codice penale, art. 624-bis, primo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di C. M. H. nato in ... il ... ; libero, già presente;

difeso dall'avv. di fiducia Lorenzo Garofalo del foro di Firenze (nomina a seguito dell'arresto del ...);

imputato, reato p. e p. dall'art. 624-bis del codice penale perché, al fine di trarne profitto, si introduceva nell'androne condominiale di via ... pertinenza dell'abitazione di P. G., e si impossessava di uno scatolone ivi custodito, contenente pezzi d'argenteria, vasi ed un orologio antico, del valore complessivo di circa euro 500,00.

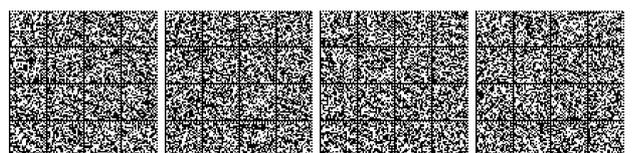
Con la recidiva infraquinquennale.

Fatti commessi in ... in data ...

sentite le parti;

premesso che:

C. M. H. era tratto in arresto in data ... per il reato di furto in abitazione;



il pubblico ministero con decreto del 29 ottobre 2024 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo;

all'udienza del 29 ottobre 2024 il giudice convalidava l'arresto (non era applicata nessuna misura cautelare) e disponeva procedersi con il rito direttissimo; l'imputato personalmente chiedeva poi l'ammissione al rito abbreviato e il giudice provvedeva in conformità; le parti illustravano le rispettive conclusioni; in particolare il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di anni tre di reclusione ed euro 1.200 di multa; il difensore chiedeva l'assoluzione o, in subordine, la concessione dei benefici di legge;

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) In base agli atti d'indagine, in data ... intorno alle ore ... i Carabinieri, transitando in via ... a ... notavano un soggetto a loro noto per precedenti di polizia che camminava trasportando una scatola in plastica contenente vari oggetti avvolti nella carta da giornale; era in particolare visibile un orologio da muro.

I militari fermavano per un controllo il predetto e chiedevano quale fosse la provenienza dei citati oggetti; lo stesso riferiva di averli trovati in un cantiere lì vicino.

La scatola risultava contenere vari pezzi di argenteria (2 caffettiere, 1 teiera, 1 lattiera, 2 vassoi), oltre a 1 orologio da muro antico, 2 binocoli, 1 lampadario, 2 portacandele, 1 vaso.

I Carabinieri notavano che a distanza di pochi metri — in via ... — vi era un portone condominiale socchiuso, entravano nel palazzo e nell'androne rilevavano la presenza di un'altra scatola — identica per materiale, colore e dimensioni — a quella trovata in possesso di C. Anche detta scatola conteneva vari oggetti avvolti nello stesso modo.

Tramite una condomina del citato palazzo, i militari risalivano al proprietario dei beni di entrambe le scatole, tale G. P., residente proprio in via

Questi, sopraggiunto, riconosceva i beni in questione come di sua proprietà e in querela riferiva che aveva lasciato entrambe le scatole, con il relativo contenuto, in un angolo dell'androne, perché una settimana prima aveva subito un furto con effrazione dalla propria autovettura; aveva pertanto deciso di togliere tutti i beni che non erano stati sottratti e di portarli a casa; abitando al quarto piano, aveva deciso di portarli su un po' alla volta e nel frattempo li aveva lasciati nell'androne, coprendoli con una coperta; ancora alle ore ... circa del ... i beni si trovavano nel citato posto.

I beni in questione gli venivano restituiti.

B) L'imputato in sede d'interrogatorio ha dichiarato di avere trovato gli oggetti in questione sparsi a terra, sul marciapiede, unitamente alla scatola; avendo visto che tra questi vi era una statuetta del duomo che gli piaceva, li aveva presi; gli altri oggetti erano ancora incartati. Egli non sarebbe entrato nel palazzo.

C) Alla luce di quanto precede appare comprovata la responsabilità dell'imputato per il fatto ascrittogli;

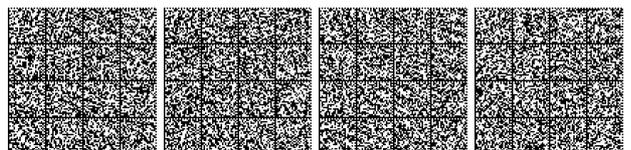
I beni erano custoditi nell'androne condominiale del palazzo di via ... ed erano di proprietà di P.

L'imputato è stato sorpreso in possesso degli stessi, a brevissima distanza (circa 4 metri), dal citato palazzo; il portone d'ingresso era ancora socchiuso; il prevenuto — allorché era visto dai Carabinieri — proveniva (in termini di direzione) dal citato civico n.

D'altro canto, la versione del predetto — oltre che del tutto indimostrata — risulta scarsamente plausibile in termini logici, presupponendo che altri soggetti, senza una apparente ragione, siano penetrati nell'androne condominiale, abbiano preso una delle due scatole e poi ne abbiano riversato il contenuto sulla pubblica via.

D) Quanto alla qualificazione giuridica — il pubblico ministero nel decreto di presentazione ha sussunto il fatto in questione nell'ambito della fattispecie di furto in abitazione *ex art. 624-bis* del codice penale — per poter addivenire ad una corretta decisione risulta necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'*art. 624-bis* del codice penale nella parte in cui si applica anche agli spazi comuni degli edifici condominiali; in subordine, pare necessaria una pronuncia della Corte in relazione alla norma di cui all'*art. 624-bis*, comma 1 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Ciò premesso;



O S S E R V A

1. La questione sollevata in via principale. Rilevanza.

La citata disposizione di cui all'art. 624-*bis* del codice penale incrimina la condotta di chi «si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa», punendola «con la reclusione da quattro a sette anni e con la multa da euro 927 a euro 1.500».

La giurisprudenza ormai prevalente della Corte di cassazione delinea «la nozione di privata dimora sulla base dei seguenti, indefettibili elementi: *a*) utilizzazione del luogo per lo svolgimento di manifestazioni della vita privata (riposo, svago, alimentazione, studio, attività professionale e di lavoro in genere), in modo riservato ed al riparo da intrusioni esterne; *b*) durata apprezzabile del rapporto tra il luogo e la persona, in modo che tale rapporto sia caratterizzato da una certa stabilità e non da mera occasionalità; *c*) non accessibilità del luogo, da parte di terzi, senza il consenso del titolare» (così Cassazione Sez. U, sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017).

Una volta individuato il «luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora», sono idonei ad integrare il delitto di furto in abitazione anche i furti commessi nelle relative pertinenze.

Rispetto al caso in esame è pacifico che gli appartamenti ricompresi in un edificio condominiale costituiscano una «privata dimora», in quanto destinati proprio ad abitazione.

Il cortile, così come l'androne o le scale o il sottotetto, di un edificio condominiale costituisce senz'altro una «pertinenza» di detti luoghi di privata dimora, tanto nel linguaggio comune, tanto dal punto di vista civilistico, tanto sul piano penale.

In effetti, la giurisprudenza della Corte di cassazione è costante nell'affermare che i furti commessi nei citati spazi comuni integrino dei furti in abitazione: «Integra il reato previsto dall'art. 624-*bis* del codice penale la condotta di chi si impossessa di una bicicletta introducendosi nell'androne di un edificio destinato ad abitazioni, in quanto detto luogo costituisce pertinenza di privata dimora» (Cassazione Sez. 5 - , sentenza n. 1278 del 31 ottobre 2018 Rv. 274389 - 01); «Integra il reato previsto dall'art. 624-*bis* del codice penale la condotta di chi si impossessa dei portoni posti all'ingresso di un edificio condominiale, poiché trattasi di beni pertinenziali a servizio e protezione delle private dimore in esso ubicate e posti in un luogo di appartenenza di queste ultime, sicché rientrano pienamente nella tutela apprestata dalla norma» (Cassazione Sez. 5 - , sentenza n. 8421 del 16 dicembre 2019 Rv. 278311 - 01); «Integra il reato di furto in abitazione la sottrazione illecita di beni mobili posti all'interno di aree condominiali, anche quando le stesse non siano nella disponibilità esclusiva dei singoli condomini» (Cassazione Sez. 4, sentenza n. 4215 del 10 gennaio 2013 Rv. 255080 - 01); «La sottrazione di cosa mobile altrui all'interno di un cortile condominiale, che costituisca pertinenza di una privata dimora, integra il reato di furto in abitazione previsto dall'art. 624-*bis* del codice penale» (Cassazione Sez. 7, ordinanza n. 3959 del 2 ottobre 2012 Rv. 255100 - 01; nello stesso senso anche Cassazione 27143/2018, non massimata).

La questione circa la legittimità costituzionale della citata norma è dunque rilevante.

2. La questione sollevata in via principale. Non manifesta infondatezza.

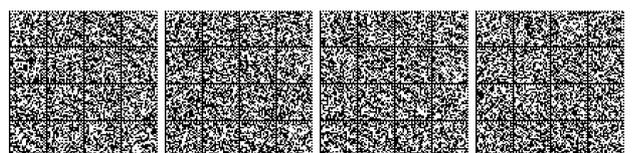
2.1 La citata norma di cui all'art. 624-*bis* del codice penale pare di dubbia legittimità costituzionale nella misura in cui si applica altresì ai fatti commessi nei luoghi comuni degli edifici condominiali (ai quali dovrebbe invece applicarsi, secondo l'intervento qui auspicato, la norma generale di cui all'art. 624 del codice penale).

Tale disciplina normativa pare violare il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di offensività enucleabile dall'art. 25, comma 2 Cost.

Va subito precisato che la questione di legittimità non viene sollevata con riguardo a tutte le pertinenze, ma — nell'ambito di queste — solo rispetto agli spazi comuni degli edifici condominiali.

2.2.1 Occorre inoltre premettere che — secondo quanto affermato ormai in più occasioni dalla Corte costituzionale (tra le altre: sentenze n. 251 del 2012, n. 105 del 2014, n. 205 del 2017) — il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base, ma anche rispetto alle circostanze e a tutti gli istituti che comunque incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Anche la sussunzione di un fatto in una fattispecie di reato (nel nostro caso quella di cui all'art. 624-*bis* del codice penale) piuttosto che in un'altra (quella di cui all'art. 624 del codice penale) deve dunque rispettare il citato principio.

2.2.2 Il citato principio di offensività attribuisce una rilevanza fondamentale ai fini della punizione al «fatto commesso», laddove il «fatto» viene in rilievo per il suo obiettivo disvalore, e cioè per l'offesa (in termini di lesione o di messa in pericolo) che reca ad un interesse giuridico meritevole di tutela per l'ordinamento. Affinché l'incriminazione sia compatibile con il dettato costituzionale, è cioè necessario non solo che si incentri su un fatto, ma anche che questo



fatto presenti un contenuto offensivo, anche solo in termini di messa in pericolo, di un bene giuridico. Soltanto tale offensività varrebbe del resto a giustificare la limitazione della libertà personale, ritenuta inviolabile dall'art. 13 della Costituzione, correlata alla punizione.

In più pronunce la Corte costituzionale ha rilevato che l'individuazione dei beni meritevoli di tutela penale e delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie;

2.3 Ebbene, la citata disciplina in primo luogo pare manifestamente irragionevole nella misura in cui tratta in modo identico situazioni radicalmente differenti.

2.3.1 L'ordinamento con riguardo ai furti in abitazione detta una disciplina particolarmente severa sotto molteplici aspetti, sostanziali e procedurali: la cornice edittale è decisamente più elevata rispetto al furto ordinario, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di misure cautelari, termini di prescrizione, non configurabilità del fatto di particolare tenuità, ecc. Inoltre, per il furto in abitazione, sono previste specifiche deroghe al regime processuale ordinario: non si applica il limite alla custodia cautelare in carcere di cui all'art. 275-*bis* del codice di procedura penale (impossibilità di disporre l'estrema misura cautelare qualora si preveda l'applicazione di una pena inferiore ai tre anni di reclusione, sempreché il soggetto disponga di un luogo per l'esecuzione degli arresti domiciliari); l'arresto in flagranza è obbligatorio ai sensi dell'art. 380, lettera *e-bis*) del codice di procedura penale; ai sensi dell'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale non si sospende l'ordine di esecuzione della pena, quale che sia l'entità di quest'ultima.

2.3.2 Tale particolare rigore si giustifica in ragione dell'offesa recata — non solo al patrimonio — ma anche e soprattutto al domicilio e in generale alla vita privata delle persone, di cui il domicilio costituisce la proiezione spaziale.

La Corte di cassazione a Sezioni unite, con la sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017, superando un precedente indirizzo più estensivo e valorizzando il nesso tra il concetto di «privata dimora» e il domicilio costituzionalmente tutelato, è giunta a delimitare la nozione di «privata dimora» ricomprendendovi le abitazioni e gli altri «luoghi che abbiano le stesse caratteristiche dell'abitazione, in termini di riservatezza e, conseguentemente, di non accessibilità, da parte di terzi, senza il consenso dell'avente diritto». Più precisamente le Sezioni unite hanno delineato «la nozione di privata dimora sulla base dei seguenti, indefettibili elementi: *a*) utilizzazione del luogo per lo svolgimento di manifestazioni della vita privata (riposo, svago, alimentazione, studio, attività professionale e di lavoro in genere), in modo riservato ed al riparo da intrusioni esterne; *b*) durata apprezzabile del rapporto tra il luogo e la persona, in modo che tale rapporto sia caratterizzato da una certa stabilità e non da mera occasionalità; *c*) non accessibilità del luogo, da parte di terzi, senza il consenso del titolare».

Nella sentenza n. 216/2019, avente ad oggetto l'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale, la stessa Corte costituzionale — nel ritenere che la presunzione di pericolosità operata dal legislatore in relazione al condannato per furto in abitazione fosse immune da censure sul piano costituzionale — ha valorizzato il profilo della violazione dell'altrui domicilio.

Nella sentenza n. 117 del 2021 la Corte costituzionale ha ancora rilevato che «nel furto in abitazione l'offensività patrimoniale assume una peculiare connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'inviolabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost., domicilio inteso come «proiezione spaziale della persona»».

2.3.3 La norma di cui all'art. 624-*bis* del codice penale — ai fini dell'integrazione del delitto in esame — ai luoghi di privata dimora, da individuarsi ormai alla stregua dei citati principi dettati dalla Suprema Corte, equipara tutte le loro pertinenze.

Vi è però un'evidente differenza tra il garage o la cantina di pertinenza del singolo appartamento e cortile comune del condominio; o, ancora, tra il magazzino degli attrezzi o il locale lavanderia di una vincita unifamiliare e l'androne o il vano scale di un palazzo di dieci piani.

Se pur l'accesso a tutti i citati luoghi è normalmente precluso agli estranei senza il consenso di taluno degli aventi diritto, gli stessi coinvolgono comunque un diverso livello di riservatezza ed esclusività, così come — correlatamente — diversi sono il numero di persone abilitate ad accedervi e la tipologia di condotte che vi sono abitualmente tenute dai titolari.

Mentre ai luoghi di pertinenza del singolo appartamento o della villetta unifamiliare possono accedere un numero ristrettissimo di persone, gli spazi comuni degli immobili condominiali sono frequentati da un numero ben maggiore (e spesso molto elevato) di condòmini/inquilini; si tratta peraltro di soggetti che non sempre — in relazione alle dimensioni dell'edificio, al numero di unità immobiliari presenti, al fatto che le stesse siano abitate dai proprietari piuttosto che da conduttori di breve o lungo periodo — hanno tra loro un rapporto di conoscenza diretta; a detti spazi comuni accedono inoltre, in virtù del consenso di taluno degli aventi diritto, molti individui del tutto sconosciuti agli altri



condòmini (visitatori, addetti alla consegna della posta o di materiale pubblicitario, personale di ditte preposte alla manutenzione o alle pulizie, agenti immobiliari, rappresentanti commerciali, clienti di studi professionali, ecc.). In tale contesto è evidente come all'interno dei citati spazi comuni i singoli soggetti si attendano un livello di riservatezza, ma anche di sicurezza dei propri beni, decisamente ridotto e più prossimo a quello degli spazi pubblici che non a quello delle proprie unità immobiliari esclusive. I citati spazi comuni sono inoltre normalmente luoghi di passaggio, rispetto ai quali non si delinea un rapporto stabile delle persone. Negli spazi comuni in questione, in definitiva, i condòmini normalmente non pongono in essere atti della vita privata e non stazionano a lungo; rispetto agli stessi non sviluppano un particolare sentimento di affezione e ancor meno di identificazione; non pare possibile quindi individuare detti spazi come proiezione spaziale della persona o come un luogo alla stessa assimilabile.

Nell'ambito delle «pertinenze» dunque — se per taluni spazi, in ragione della relativa prossimità e soprattutto esclusività, può forse giustificarsi l'equiparazione ai luoghi di privata dimora — tale equiparazione pare del tutto irragionevole rispetto agli spazi comuni degli edifici condominiali.

2.3.4 Pare inoltre irragionevole che, a fronte dell'intervenuta delimitazione ad opera delle Sezioni unite e della giurisprudenza di legittimità successiva della nozione di «privata dimora», alla stessa si equiparino tutti i luoghi, privi delle relative caratteristiche, che sulla base di un criterio giuridico-formale ne costituiscano una pertinenza. Le Sezioni unite hanno cioè condivisibilmente circoscritto il campo di operatività dell'art. 624-*bis* del codice penale individuando alcuni requisiti indefettibili affinché un luogo possa considerarsi di privata dimora, esigendo in particolare che si tratti di un luogo adibito al compimento di atti della vita privata, in modo riservato ed al riparo da intrusioni esterne, caratterizzato da un rapporto di durata apprezzabile e non occasionale con la persona e non accessibile da parte di terzi, senza il consenso del titolare. In omaggio a tali principi la giurisprudenza successiva ha escluso la qualificabilità come privata dimora e quindi l'applicabilità dell'art. 624-*bis* del codice penale per luoghi che pur coinvolgono aspetti salienti della vita privata delle persone (per Cassazione Sez. 5 - , sentenza n. 53200 dell'11 ottobre 2018 Rv. 274592 - 01 «Non costituisce luogo di privata dimora la stanza di degenza di un ospedale, con la conseguenza che il furto di un oggetto in danno di un paziente ivi ricoverato integra la fattispecie di cui all'art. 624 del codice penale e non quella di cui all'art. 624-*bis* del codice penale»). In tale contesto pare irragionevole e irrispettosa del principio di offensività la sussunzione viceversa nell'ambito dell'art. 624-*bis* del codice penale dei furti commessi in luoghi — come l'androne o il parcheggio di un condominio — privi di quei requisiti sopra citati sol perché dal punto di vista formale trattasi di pertinenze pro quota delle varie abitazioni; in tali situazioni il reato non presenta infatti in termini di disvalore quel *quid pluris* relativo alla lesione della vita privata delle persone.

2.4 La norma censurata pare a maggior ragione irragionevole ove si consideri che, sotto altri e distinti profili, l'ordinamento non assicura affatto ai citati spazi condominiali comuni la stessa tutela apprestata per le abitazioni.

2.4.1 Così, in materia di interferenze della pubblica autorità nella libertà domiciliare, la Corte di cassazione da un lato ha affermato che «è inibita ex art. 14 Cost. l'esecuzione di riprese video di comportamenti “non comunicativi” all'interno del “domicilio”, con conseguente divieto di loro acquisizione ed utilizzazione anche in sede cautelare della prova illecita in tal modo raccolta» (così Cassazione Sez. 6 - sentenza n. 5253 del 13 novembre 2019 Rv. 278342 - 01; nello stesso senso Cassazione Sez. U., sentenza n. 26795 del 28 marzo 2006 Rv. 234270 - 01); dall'altro, ha affermato che «sono utilizzabili, senza preventivo provvedimento autorizzativo del giudice, i risultati delle videoriprese effettuate dalla polizia giudiziaria all'interno dell'atrio e del vano scale di un immobile comune a più abitazioni, in quanto non costituenti luoghi di privata dimora» e addirittura, richiamando la giurisprudenza in materia di armi, che «il pianerottolo delle scale di un fabbricato in condominio costituisca un luogo aperto al pubblico e ciò in quanto consente l'accesso ad una indistinta categoria di persone e non soltanto ai condòmini (Sez. 1, n. 934 del 28 settembre 1982, dep. 1983, ... Rv. 15723701); luogo frequentabile da un'intera categoria di persone o da un numero indeterminato di soggetti che hanno la possibilità giuridica e pratica di accedervi senza legittima opposizione di chi su detto luogo esercita un potere di fatto o di diritto (Sez. 1, n. 16690 del 27 marzo 2008, ... Rv. 240116)» (così Cassazione Sez. 6 - sentenza n. 5253 del 13 novembre 2019 Rv. 278342 - 01; nello stesso senso, Cassazione Sez. 2, sentenza n. 33580 del 6 luglio 2023 Rv. 285126 - 01 e Cassazione Sez. 6, sentenza n. 39570 del 2022 non massimata).

Se di per sé è legittimo che una stessa nozione possa assumere estensioni diverse con riguardo a diversi istituti giuridici, in relazione allo scostamento in questione occorre però osservare che anche le limitazioni/preclusioni alle intrusioni da parte delle pubbliche autorità trovano il proprio fondamento nella libertà del domicilio, quale proiezione spaziale della persona (sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2002), esattamente come in tale inviolabilità del domicilio — inteso come «proiezione spaziale della persona» — trova il proprio fondamento la tutela particolarmente severa apprestata dall'art. 624-*bis*, comma 1 del codice penale (sentenza della Corte costituzionale n. 117 del 2021). Come è stato rilevato cioè nella sentenza n. 135/2002, la libertà di domicilio si concreta «nel diritto di preservare da interferenze esterne, pubbliche o private, determinati luoghi in cui si svolge la vita intima di ciascun individuo». Non



pare allora ragionevole la disciplina censurata che per le aree comuni condominiali appresta lo stesso regime di tutela dettato per le abitazioni, laddove le citate aree non sono analogamente tutelate rispetto alle interferenze pubbliche.

2.4.2 Ma anche nell'ambito delle interferenze private nella libertà domiciliare la disciplina dettata dall'art. 624-*bis* del codice penale si discosta sotto il profilo in esame da quella dettata da altre norme incriminatrici: ai fini della integrazione del reato di interferenze illecite nella vita privata (art. 615-*bis* del codice penale, che pur — attraverso il richiamo dell'art. 614 del codice penale — fa riferimento, oltre che ai luoghi di privata dimora, anche alle relative appartenenze), secondo la Corte di cassazione deve escludersi che «le scale condominiali ed i relativi pianerottoli siano “luoghi di privata dimora” cui estendere la tutela penalistica alle immagini ivi riprese, trattandosi di zone che non assolvono alla funzione di consentire l'esplicazione della vita privata al riparo di sguardi indiscreti, essendo destinati all'uso di un numero indeterminato di soggetti» (così Cassazione Sez. 5, sentenza n. 34151 del 30 maggio 2017 Rv. 270679 - 01); analogamente ha escluso l'integrazione di detto reato, con riguardo al parcheggio condominiale, Cassazione Sez. 5, sentenza n. 44701 del 29 ottobre 2008 Rv. 242588 - 01, secondo cui la tutela di cui all'art. 615-*bis* del codice penale «concerne, sia che si tratti di “domicilio”, di “privata dimora” o “appartenenze di essi”, una particolare relazione del soggetto con l'ambiente in cui egli vive la sua vita privata, in modo da sottrarla ad ingerenze esterne indipendentemente dalla sua presenza» (*ratio* del tutto analoga a quella sottostante al particolare rigore dell'art. 624-*bis*, comma 1 del codice penale).

3. La questione sollevata in via principale. Possibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, univoco essendo il dato letterale.

Del resto, la giurisprudenza di legittimità sopra ricordata è univoca nel ritenere che integri il reato di furto in abitazione la sottrazione illecita di beni mobili posti all'interno di aree condominiali comuni (Cassazione Sez. 5 - sentenza n. 1278 del 31 ottobre 2018 Rv. 274389 - 01; Cassazione Sez. 5 - , sentenza n. 8421 del 16 dicembre 2019 Rv. 278311 - 01; Cassazione Sez. 4, sentenza n. 4215 del 10 gennaio 2013 Rv. 255080 - 01; Cassazione Sez. 7, ordinanza n. 3959 del 2 ottobre 2012 Rv. 255100 - 01; Cassazione 27143/2018, non massimata).

Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019).» (così, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

4. La questione sollevata in via subordinata. Rilevanza.

4.1 L'art. 624-*bis* del codice penale, al primo comma, prevede per il reato di furto in abitazione la pena della reclusione da quattro a sette anni e della multa da euro 927 ad euro 1.500.

4.2 Nell'ambito degli ipotetici fatti riconducibili alla fattispecie criminosa in questione, l'episodio ora in contestazione si contraddistingue per la sua lieve entità, plurimi elementi deponendo in tal senso.

4.2.1 In primo luogo — se il trattamento sanzionatorio di particolare severità previsto per il delitto in esame trova giustificazione nel peculiare luogo in cui lo stesso è commesso, il «domicilio inteso come “proiezione spaziale della persona”» (sentenza 117 del 2021 della Corte costituzionale) — si deve rilevare che nel caso in esame l'atto predatorio non è stato commesso in una privata abitazione, ma in una mera pertinenza, per di più in un'area condominiale comune.

Si tratta di un luogo che, pur essendo assimilato dalla norma incriminatrice ai luoghi di privata dimora, si differenzia sotto plurimi profili dagli stessi e in particolare dall'abitazione comunemente intesa.

Come già rilevato a proposito della questione principale, si tratta infatti di un luogo di passaggio, che è frequentato da numerose persone, anche sconosciute al singolo condòmino, e in cui i titolari non compiono normalmente atti della vita privata né si attendono di godere di una particolare intimità o anche solo riservatezza.

4.2.2 L'area condominiale in questione era collocata subito dopo il portone d'ingresso, per cui si deve ritenere che l'imputato non sia transitato in altre aree più riservate. Per lo stesso motivo è ragionevole ritenere che egli si sia trattenuto all'interno dell'edificio per un brevissimo lasso temporale.

4.2.3 Per introdursi nello spazio in questione egli non ha usato alcuna effrazione.

4.2.4 Pur essendosi il reato consumato — posto che al momento del controllo l'imputato aveva già asportato gli oggetti e ne aveva ormai acquisito un possesso autonomo — la persona offesa ha perso il possesso dei propri beni solo per un periodo di tempo molto limitato e infine li ha recuperati senza che sia residuo alcun pregiudizio patrimoniale.



4.2.5 Quanto all'oggetto della condotta, si tratta di beni antichi/vecchi di valore contenuto. Il proprietario ha fornito una stima per circa 500 euro, ma senza specificare i criteri di tale valutazione (piuttosto opinabile, considerata la tipologia degli oggetti e posto che non è dato sapere se il predetto P. sia un antiquario di professione e quindi sia professionalmente abituato a stimare simili beni o piuttosto sia privo di esperienza e abbia indicato detto valore sulla base di proprie ipotesi o suggestioni).

4.2.6 Il disvalore del fatto oggetto del presente procedimento risulta in definitiva estremamente ridotto. Qualora fosse introdotta, come auspicato, una fattispecie attenuata per l'ipotesi del fatto di lieve entità, tale circostanza potrebbe senz'altro applicarsi nel caso di specie.

5. La questione sollevata in via subordinata. Non manifesta infondatezza.

5.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 624-*bis*, comma 1 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. La citata disposizione, infatti, pare costituzionalmente illegittima nella misura in cui non prevede un'attenuazione del severo trattamento sanzionatorio (minimo edittale di quattro anni di reclusione, oltre multa) in relazione a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo, risultino di gravità assai limitata.

5.2 Lo scrivente è consapevole del fatto che una questione simile, inerente proprio all'art. 624-*bis*, comma 1 del codice penale, è già stata affrontata in precedenza dalla Corte costituzionale e dichiarata inammissibile (sentenza n. 117 del 2021).

Da un lato però la questione che ora s'intende sollevare è — si spera — più puntuale; dall'altro appare comunque possibile auspicare una rivisitazione delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, anche alla luce della recente sentenza n. 86 del 2024, con cui la Corte ha introdotto un'analoga circostanza attenuante per il reato di rapina (e, prima ancora, della sentenza n. 120 del 2023 con la quale un'attenuante simile a quella auspicata era stata introdotta per il reato di estorsione).

5.3 Occorre premettere che l'attuale disciplina del reato in esame è il portato di una serie di progressivi inasprimenti.

L'art. 624-*bis* del codice penale era introdotto nel 2001 allo scopo di prevedere come reato autonomo il furto in abitazione (e furto con strappo) e così sottrarlo al bilanciamento delle circostanze; esso era punito con la reclusione da uno a sei anni, oltre multa, e — in presenza di una o più delle circostanze previste dagli articoli 61 e 625, comma 1, del codice penale — con la reclusione da tre a dieci anni, oltre multa.

Per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 103/2017, la cornice edittale era aumentata per la fattispecie base a tre-sei anni oltre multa e per la fattispecie aggravata di cui al terzo comma a quattro-dieci anni, oltre multa; erano contestualmente rese privilegiate (in relazione a tale reato) le circostanze aggravanti di cui all'art. 625 del codice penale, sottratte al bilanciamento.

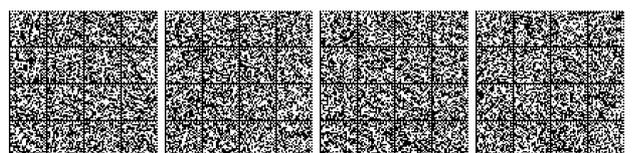
Infine, nel 2019 era nuovamente aumentata la pena detentiva sia per la fattispecie base (da quattro a sette anni di reclusione, oltre multa), sia per la fattispecie di cui al terzo comma (da cinque a dieci anni di reclusione, oltre multa).

5.4 La Corte costituzionale con più sentenze negli ultimi anni ha sottolineato che «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato» (così la sentenza n. 190/2020; nello stesso senso la sentenza n. 117/2021, relativa proprio ai furto in abitazione).

Se una riforma di carattere sistematico dei reati contro il patrimonio — tale da adeguare la disciplina codicistica alla scala di valore dei vari beni giuridici recepita nella nostra Costituzione — è certamente auspicabile, tuttavia nell'attesa (ormai decennale, come rilevato dalla stessa Corte nella sentenza n. 259/2021) appare comunque possibile un intervento della Corte costituzionale teso a correggere gli eccessi più macroscopici.

Inoltre, con riguardo a taluni reati come il furto, il particolare rigore sanzionatorio deriva dall'innalzamento della cornice edittale legato alla sussistenza (assai frequente) di circostanze aggravanti indipendenti ad effetto speciale, con la conseguenza che — per effetto della possibilità di bilanciamento con una qualunque circostanza attenuante di dette aggravanti (introdotta con la modifica dell'art. 69 del codice penale) — «la gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali» (sentenza n. 268/1986, richiamata dalla sentenza n. 259/2021).

In relazione al delitto di furto in abitazione, viceversa, l'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio si esprime già nella cornice edittale di base, sicché l'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti già previste dall'ordinamento — pur possibile — non pare sufficiente a rendere tale eccesso sanzionatorio compatibile coi principi



costituzionali. In proposito, si rilevi anzi che il legislatore — nel corso di uno dei plurimi interventi volti ad inasprire il trattamento sanzionatorio previsto per il reato in questione — ha altresì precluso il bilanciamento in termini di prevalenza o di equivalenza delle eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-*bis*) con le concorrenti circostanze aggravanti di cui all'art. 625 del codice penale, con la conseguenza che le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti.

5.5 La norma di cui all'art. 624-*bis*, comma 1 del codice penale pare violare i precetti di cui agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione. L'estremo rigore del minimo edittale previsto per il predetto reato viola, a parere dello scrivente, il principio di necessaria ragionevolezza nella determinazione della pena, soprattutto se ricollegato alla fondamentale funzione rieducativa che la stessa deve perseguire per espresso dettato costituzionale. In assenza di una previsione specifica che contempra una pena più mite per fatti di entità più lieve — come invece disposto per altre fattispecie — in casi come quello in esame (in cui, per modalità della condotta ed entità dell'offesa, il fatto concretamente realizzato sia di gravità estremamente contenuta) non pare possibile adeguare correttamente il trattamento sanzionatorio alla gravità del fatto e alla necessaria rieducazione del suo autore.

5.6 Se è certamente vero che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie di reato è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato che le scelte legislative sono tuttavia sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

Con riguardo all'art. 624-*bis* del codice penale, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità appare censurabile sia in punto di ragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il più generale profilo del principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per altre fattispecie delittuose.

5.7 Sotto il primo profilo, a fronte di una cornice edittale che prevede una pena minima di quattro anni di reclusione (oltre multa), pare irragionevole la mancata previsione di un'attenuazione della pena per i fatti di lieve entità.

Per tali fatti una pena che pur si attesti sul minimo edittale risulta comunque esageratamente sproporzionata.

Occorre tenere presente, infatti, che dato caratterizzante del reato di furto in abitazione è il luogo in cui il fatto stesso sia commesso.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 117 del 2021, «nel furto in abitazione l'offensività patrimoniale assume una peculiare connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'invulnerabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost., domicilio inteso come “proiezione spaziale della persona”».

Nella stessa sentenza la Corte costituzionale ha affermato: «Quella del furto in abitazione è una fattispecie descritta dall'art. 624-*bis* del codice penale in termini piuttosto definiti, né il giudice *a quo* evidenzia specifiche ragioni che rendano costituzionalmente necessaria l'introduzione di una fattispecie attenuata nel perimetro della norma incriminatrice. Non può, in proposito, non rilevarsi che la speciale tenuità considerata dal rimettente concerne un aspetto soltanto — e forse il meno importante — del bene giuridico complesso protetto dalla norma, cioè l'aspetto patrimoniale (laddove, peraltro, la modestia della lesione non necessariamente riflette la volontà dell'autore), mentre l'altro profilo, quello personalistico, non ne viene interessato affatto; del resto, quest'ultimo è insuscettibile di una graduazione quantitativa, atteso che il domicilio, quale spazio della persona, o è violato o non lo è, essendo pertanto inconcepibile già sul piano logico un ingresso “lieve” nell'abitazione altrui».

Se certamente nell'economia della fattispecie di furto in abitazione, a fronte della violazione del domicilio, quale proiezione spaziale della persona, l'aspetto patrimoniale è quello meno importante, ad avviso di chi scrive sussistono comunque margini per ritagliare all'interno della fattispecie in questione delle ipotesi di lieve entità, e ciò avendo riguardo proprio alla tipologia di offesa al bene giuridico del domicilio.

Pur nell'ambito della nozione restrittiva di «privata dimora» recepita dalla Corte di cassazione a Sezioni unite (sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017 Rv. 270076 - 01), pare evidente l'enorme differenza di gravità tra la condotta di chi s'introduca nottetempo in un'abitazione privata e magari addirittura nella camera da letto, mentre le persone offese vi stiano dormendo, e la condotta di chi sottragga beni nello spogliatoio di uno *stand* fieristico o di un cantiere edile (Cassazione Sez. 5, sentenza n. 35788 del 4 maggio 2018 Rv. 273894 - 01; Cassazione Sez. 5, sentenza n. 32093 del 25 giugno 2010 Rv. 248356; Cassazione Sez. 4, sentenza n. 37795 del 21 settembre 2021 Rv. 281952 - 01); o tra chi s'introduca nella cameretta di un bambino in tenera età e chi invece sottragga beni in un asilo nido in un giorno di chiusura (Cassazione Sez. 5 - sentenza n. 5755 del 19 dicembre 2022 Rv. 284219 - 01). Nei primi casi le persone offese troveranno normalmente insopportabile l'idea che qualcuno abbia violato la loro intimità e manterranno verosimilmente a lungo una sensazione di insicurezza anche per l'integrità personale propria e dei propri congiunti; nei secondi casi l'attenzione delle persone offese sarà focalizzata principalmente sui beni oggetto di sottrazione, sugli eventuali danni alle cose, ecc.



Ciò vale a maggior ragione ove si considerino i fatti, come quello oggetto del presente procedimento, commessi nelle pertinenze dei luoghi di privata dimora e, in particolare, quelli posti in essere nelle aree condominiali comuni, luoghi in cui circolano numerose persone, anche estranee (postini, corrieri, addetti alle pulizie o alla manutenzione degli impianti, clienti degli studi professionali presenti nell'edificio, ecc.) e in cui l'aspettativa dei condòmini all'intimità è minima.

5.8 Sotto il secondo profilo, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità pare violare il principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per i reati di rapina e di estorsione.

Rispetto ad entrambi i suddetti delitti l'ordinamento prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale rispetto ai fatti commessi nei luoghi di cui all'art. 624-bis del codice penale (norma di cui all'art. 628, comma 3, n. 3-bis, richiamata dall'art. 629, comma 2 del codice penale)

Rispetto ai citati reati, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 120 del 2023 e n. 86 del 2024, è ora prevista una circostanza attenuante per le ipotesi in cui — per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo — il fatto risulti di lieve entità.

Benché la commissione del fatto in un luogo di privata dimora sia un elemento aggravante, è astrattamente possibile che una rapina o un'estorsione — pur aggravata perché commessa in un luogo di cui all'art. 624-bis del codice penale — risulti al tempo stesso, in considerazione dei fattori sopra indicati, di lieve entità e quindi possa beneficiare della circostanza attenuante introdotta dalle citate sentenze della Corte costituzionale.

Così, se l'attuale imputato fosse stato sorpreso dalla persona offesa o da altro condomino nell'atto di sottrarre i beni o nell'atto di uscire dal palazzo portando con sé quanto appena sottratto e — per conseguire il possesso dei beni sottratti o per assicurarsi l'impunità — avesse usato un minimo di violenza o di minaccia (ad es. dando una spinta al P. eventualmente anche dopo essere uscito dal palazzo(1)), il fatto avrebbe dovuto qualificarsi come rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale, ma avrebbe potuto verosimilmente ritenersi di lieve entità, in considerazione del luogo in cui il prevenuto si è introdotto (un androne condominiale di un palazzo di vari piani) e della limitata gravità della violenza.

Ebbene, nel caso della rapina e dell'estorsione aggravate perché commesse in un luogo di cui all'art. 624-bis del codice penale — reati senza dubbio più gravi del furto in abitazione (nel caso della rapina si tratterebbe proprio dello stesso fatto di furto, con in aggiunta una componente di violenza o minaccia) — il soggetto potrebbe paradossalmente beneficiare dello stesso trattamento sanzionatorio previsto per il furto in abitazione.

In particolare, per la rapina aggravata ex art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale (circostanza aggravante privilegiata ai sensi dell'art. 628, comma 5 del codice penale) e attenuata per la lieve entità del fatto (circostanza attenuante introdotta dalla sentenza n. 86 del 2024) la pena minima irrogabile sarebbe di anni quattro di reclusione oltre multa (pena base anni cinque oltre multa, aumentata per la citata aggravante privilegiata ad anni sei oltre multa, ridotta per la citata circostanza attenuante ad anni quattro oltre multa), fatta salva l'applicazione di eventuali ulteriori circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche), stessa pena applicabile per il reato di furto in abitazione non aggravato.

Per l'estorsione aggravata ai sensi degli articoli 629, comma 2 e 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale — posto che la Corte di cassazione ha condivisibilmente affermato che «nel silenzio normativo, alla fattispecie d'estorsione non può ritenersi esteso in *malam partem* il peculiare e deteriore regime previsto in tema di bilanciamento per il delitto ex art. 628 del codice penale, che sottrae alla comparazione le circostanze privilegiate di cui ai numeri 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater della disposizione» (Cassazione Sez. 2, sentenza n. 49940 del 10 ottobre 2023 Rv. 285464 - 01) — la pena concretamente applicabile potrebbe essere anche inferiore: in caso di bilanciamento della circostanza della lieve entità (introdotta dalla sentenza n. 120 del 2023) in misura prevalente sulla citata circostanza aggravante, la pena minima sarebbe di anni tre e mesi quattro di reclusione oltre multa (pena base anni cinque oltre multa, ridotta per la citata circostanza attenuante ad anni tre e mesi quattro oltre multa), fatta salva l'applicazione di eventuali ulteriori circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche), inferiore a quella minima prevista per il furto in abitazione (anni quattro di reclusione oltre multa), fatta salva l'applicazione di circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche).

Se il furto in abitazione fosse poi aggravato ai sensi dell'art. 625 del codice penale (evenienza molto frequente, che ricorrerebbe anche nel caso di specie se l'imputato avesse ad esempio usato violenza sulle cose o un mezzo fraudolento), il trattamento sanzionatorio potrebbe paradossalmente essere anche più severo di quello della rapina.

(1) Secondo la giurisprudenza di legittimità la rapina è aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale anche nelle ipotesi in cui «la condotta di impossessamento di beni altrui sia compiuta in un luogo di privata dimora e la violenza e la minaccia siano commesse, successivamente, all'esterno, in un luogo pubblico» (così Cassazione Sez. 2 - sentenza n. 23331 del 2 luglio 2020 Rv. 279479 - 01; nello stesso senso Cassazione Sez. 2, sentenza n. 26262 del 24 maggio 2016 Rv. 267155 - 01).



Pare evidente l'irragionevolezza della previsione per un reato più lieve di un trattamento sanzionatorio di pari asprezza o addirittura più severo rispetto a quello previsto per il reato più grave.

5.9 Una simile pena, irragionevole sia sotto il profilo intrinseco sia in relazione alle fattispecie più gravi di rapina e di estorsione aggravate ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale, non potrebbe del resto assolvere alla funzione rieducatrice di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione. La pena sarebbe infatti eccessiva e ingiusta, violando il canone della proporzionalità rispetto al fatto di reato posto in essere e in raffronto alle citate fattispecie più gravi; in quanto sproporzionata, la pena non potrebbe mai essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa; al contrario il condannato non potrebbe che percepire come irragionevole la pena stessa e non aderirebbe quindi al trattamento rieducativo.

6. La questione sollevata in via subordinata. Possibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,

ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate,

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 25, comma 2 Cost. — della norma di cui all'art. 624-bis, comma 1 del codice penale, nella parte la stessa si applica anche agli spazi comuni condominiali che costituiscono pertinenze delle private dimore;

in subordine

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 Cost. — della norma di cui all'art. 624-bis, comma 1 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 16 dicembre 2024

Il giudice: ATTINÀ

25C00011

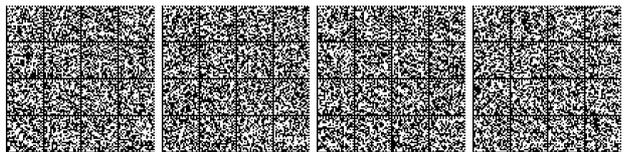
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-005) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

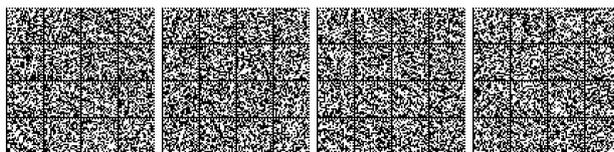
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

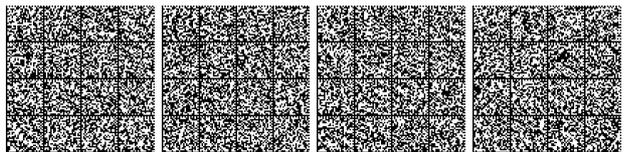
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

| | | | |
|---------------|---|----------------|---------------|
| Tipo A | <u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) * | - annuale € | 438,00 |
| | | - semestrale € | 239,00 |
| Tipo B | <u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)* | - annuale € | 68,00 |
| | | - semestrale € | 43,00 |
| Tipo C | <u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)* | - annuale € | 168,00 |
| | | - semestrale € | 91,00 |
| Tipo D | <u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)* | - annuale € | 65,00 |
| | | - semestrale € | 40,00 |
| Tipo E | <u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)* | - annuale € | 167,00 |
| | | - semestrale € | 90,00 |
| Tipo F | <u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € | 819,00 |
| | | - semestrale € | 431,00 |

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

| | | |
|--|---|------|
| Prezzi di vendita: serie generale | € | 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione | € | 1,00 |
| fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico | € | 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € | 1,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

| | | |
|---------------------------------------|----------------|--------------|
| (di cui spese di spedizione € 40,05)* | - annuale € | 86,72 |
| (di cui spese di spedizione € 20,95)* | - semestrale € | 55,46 |

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni 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 editoria@ipzs.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

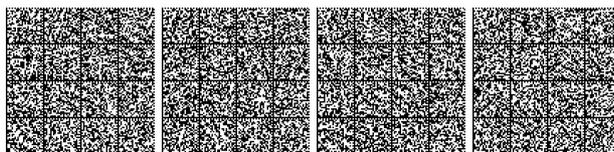
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 5,00

