

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

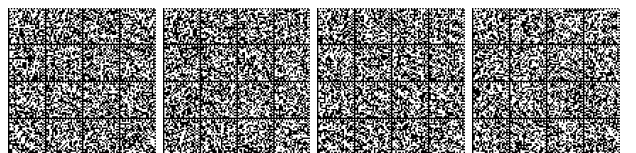
Roma - Mercoledì, 21 maggio 2025

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



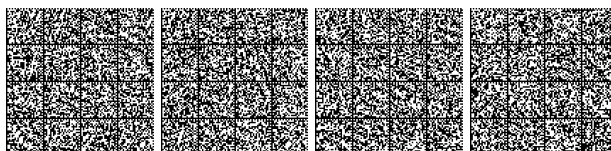


# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

- N. **64.** Sentenza 9 aprile - 15 maggio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Elezioni - Elezioni regionali - Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Campania - Limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Giunta regionale - Divieto di terzo mandato consecutivo, come previsto da legge statale - Computo dei mandati - Decorrenza da quello in corso all'entrata in vigore della medesima legge regionale impugnata - Violazione dei principi fondamentali della Repubblica in tema di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale - Illegittimità costituzionale parziale.**  
 - Legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, art. 1, comma 1, secondo periodo.  
 - Costituzione, artt. 3, 51, e 122, primo comma. . . . . Pag. 1
- N. **65.** Sentenza 8 aprile - 16 maggio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Sanità pubblica - Strutture private autorizzate o accreditate con il Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Responsabile sanitario - Limite di età stabilito per lo svolgimento del servizio - Non applicabilità di quello previsto per le strutture pubbliche - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**  
 - Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, art. 8, comma 1.  
 - Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . Pag. 15
- N. **66.** Sentenza 27 marzo - 20 maggio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Aiuto al suicidio - Aiuto al suicidio medicalmente assistito - Sussistenza di tutti i requisiti stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, ad eccezione del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale in quanto rifiutati ab origine - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto all'autodeterminazione nelle scelte terapeutiche, della dignità della persona, nonché al diritto convenzionale all'autodeterminazione del paziente - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Codice penale, art. 580.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14. . . . . Pag. 21
- N. **67.** Sentenza 7 aprile - 20 maggio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento giudiziario - Giudici onorari di pace - Divieto di destinazione nei collegi chiamati a giudicare i reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. - Violazione - Conseguenze - Inutilizzabilità dei verbali di assunzione della prova, anche quando vi sia il consenso delle parti processuali al loro ingresso nel fascicolo del dibattimento - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del contraddittorio e di ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.**  
 - Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 12.  
 - Costituzione, artt. 3 e 111, secondo e quinto comma. . . . . Pag. 38



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 84. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 31 marzo 2025

**Reati e pene – Pene sostitutive – Denunciata norma la quale prevede che il mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione, “comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva”, invece di stabilire che il mancato pagamento “comporta la conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva” – In via consequenziale, denunciata previsione la quale dispone che “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, invece delle parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**

**In via gradata: Reati e pene – Pene sostitutive – Mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione – Denunciata norma che non prevede dopo le parole “ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva” le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l’art. 58.” – In via consequenziale, denunciata previsione, la quale non dispone dopo le parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 102; Codice di procedura penale, art. 660, comma 3. ....

Pag. 43

- N. 85. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 31 marzo 2025

**Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.**

**In subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna – Denunciata applicazione ai fatti di cui all’art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., commessi sulle cose indicate all’art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen.**

**In ulteriore subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna – Denunciata applicazione ai fatti di cui all’art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., commessi su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede ai sensi dell’art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen.**

- Codice penale, art. 635, quinto comma. ....

Pag. 59

- N. 87. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 10 aprile 2025

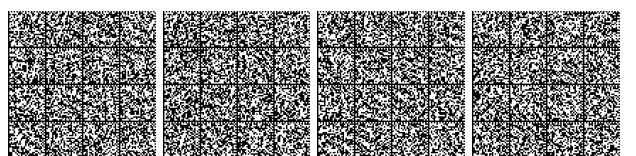
**Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Previsione che il consiglio dell’ente presenta tale ipotesi al Ministro dell’interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell’organo straordinario di liquidazione, di cui all’art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000 – Istruttoria e decisione sull’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Emanazione da parte del Ministro dell’interno di un provvedimento di diniego dell’approvazione, in caso di esito negativo dell’esame da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali – Previsione che impone all’ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l’ulteriore termine perentorio di**



quarantacinque giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole – Inosservanza del termine per la presentazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi ed alle richieste di cui all’art. 261, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 o del termine di cui all’art. 261, comma 4, del medesimo decreto legislativo, oppure emanazione del provvedimento definitivo di diniego da parte del Ministro dell’interno – Previsione che tali fattispecie integrano l’ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, di cui all’art. 141, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1. .... Pag. 65
  
- N. 88. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Roma del 17 aprile 2025  
**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Esclusione dell’applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall’art. 609-bis cod. pen., nelle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-ter cod. pen.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis. .... Pag. 71
  
- N. 89. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 16 aprile 2025  
**Reati e pene – Pene sostitutive – Mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione – Denunciata norma che non prevede dopo le parole “ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva” le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l’art. 58.” – In via consequenziale, denunciata previsione, la quale non dispone dopo le parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**  
 – Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 102; Codice di procedura penale, art. 660, comma 3. .... Pag. 77
  
- N. 90. Ordinanza del Tribunale di Torino del 9 aprile 2025  
**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. 84





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 64

*Sentenza 9 aprile - 15 maggio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Elezioni - Elezioni regionali - Incompatibilità e ineleggibilità (cause *di*) - Norme della Regione Campania - Limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Giunta regionale - Divieto di terzo mandato consecutivo, come previsto da legge statale - Computo dei mandati - Decorrenza da quello in corso all'entrata in vigore della medesima legge regionale impugnata - Violazione dei principi fondamentali della Repubblica in tema di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, art. 1, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 51, e 122, primo comma.

## 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*) della legge 2 luglio 2004, n. 165», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10 gennaio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati dello Stato Ruggero Di Martino ed Eugenio De Bonis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Marcello Cecchetti per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 10 gennaio 2025 e iscritto al n. 1 reg. ric. 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di



ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera *f*) della legge 2 luglio 2004, n. 165», in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione).

1.1.- Il ricorrente deduce che la disposizione impugnata - dopo avere riconosciuto, al primo periodo, che «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi» - prevede, al secondo periodo, che, «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

In tal modo, il legislatore regionale avrebbe solo apparentemente recepito il principio del divieto del terzo mandato consecutivo posto dall'evocato parametro interposto, differendo, in realtà, la sua applicazione.

1.2.- Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., come modificato con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), «[i]l sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

La disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale sarebbe, dunque, materia di legislazione concorrente.

In attuazione del dettato costituzionale - prosegue il ricorrente - la legge n. 165 del 2004 ha enunciato i principi fondamentali che le Regioni devono recepire nelle proprie legislazioni.

In particolare, l'art. 2, comma 1, stabilisce che, «[f]atte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione, le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», nei limiti dei principi fondamentali espressi dal medesimo comma 1, tra cui, alla lettera *f*), quello «della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

La resistente, dal canto suo, si è dotata di una propria disciplina elettorale con la legge della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale), entrata in vigore il 15 aprile 2009, il cui art. 1, comma 1, dispone che «[i]l Presidente della Giunta regionale e il Consiglio regionale sono eletti a suffragio universale e diretto». Parimenti, la legge della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania), all'art. 46, comma 1, dispone che «[i]l Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alla elezione del Consiglio regionale, di cui è componente».

Avendo, quindi, la Regione Campania adottato una legge elettorale e uno statuto che hanno previsto l'elezione del Presidente della Giunta regionale a suffragio universale e diretto, non vi sarebbe alcuna ragione per escludere l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo a chi ne abbia già svolto due sulla base della richiamata legislazione elettorale regionale.

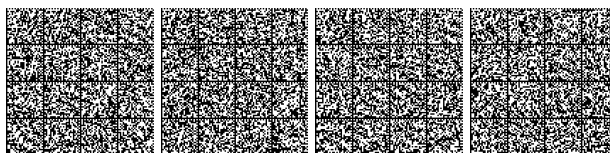
Come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa e della Corte di cassazione, tale divieto sarebbe funzionale all'esigenza di prevenire il rischio di concentrazione e di personalizzazione del potere.

Ciò sarebbe stato confermato da questa Corte nella sentenza n. 60 del 2023, ove si è chiarito, in relazione ai sindaci, che «[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette [...] una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali».

Tali affermazioni - ribadite nella sentenza di questa Corte n. 196 del 2024 - sarebbero replicabili anche in relazione al limite dei mandati consecutivi del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

Il principio statale del divieto del terzo mandato consecutivo, poi, per essere applicato, non necessiterebbe di alcuna specificazione o recepimento da parte delle regioni, «essendo già perfettamente delineato» e «immediatamente operativo».

Tale principio fondamentale risponderebbe alla *ratio* di imporre una disciplina uniforme e inderogabile su tutto il territorio nazionale, ammettendo «diverse articolazioni di dettaglio in ambito regionale, senza, tuttavia, sacrificare l'istanza unitaria portata dalla disposizione statale».



La disposizione regionale impugnata, nella parte in cui esclude dal computo dei mandati quelli svolti prima della sua entrata in vigore, si porrebbe in contrasto con il menzionato principio fondamentale, dal che conseguirebbe la violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e uguaglianza di cui agli artt. 3 e 51 Cost.

Aggiunge il ricorrente che, ammettendo che le regioni siano libere di differire l'operatività del divieto di eleggibilità dopo il secondo mandato consecutivo e «se addirittura si concedesse che il principio debba essere necessariamente e formalmente recepito dalla legislazione regionale per essere operante, senza peraltro porre alcun termine al recepimento», ne deriverebbe che le regioni medesime resterebbero libere di ridimensionarne la portata precettiva e finanche di rinviarne l'attuazione sine die.

Neanche potrebbe obiettarsi che le cosiddette leggi cornice non sono suscettibili di diretta applicazione, ben potendo il legislatore nazionale dettare norme di dettaglio che rispondano a una prevalente esigenza di uniformità di disciplina a livello nazionale.

Nel caso di specie, gli interessi meritevoli di protezione uniforme sarebbero l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, nonché «il fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento».

In «aggiunta» a ciò, andrebbe considerato che la legge reg. Campania n. 4 del 2009, nel prevedere che il Presidente della Giunta regionale e il Consiglio regionale sono eletti a suffragio universale e diretto (art. 1, comma 1), dispone, tra l'altro, che si applicano, «in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia» (art. 1, comma 3).

Tale ultimo rinvio alle disposizioni statali vigenti costituirebbe «ulteriore ragione della doverosa applicazione del principio» di cui all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

Il ricorrente ribadisce, dunque, che la disposizione impugnata viola i parametri costituzionali evocati e la norma statale interposta, la quale sarebbe: *a*) direttamente operante, in quanto principio fondamentale della materia «autoapplicativo»; *b*) in ogni caso, applicabile alla Regione resistente per effetto del richiamo contenuto nell'art. 1, comma 3, della citata legge reg. Campania n. 4 del 2009.

2.- Con atto depositato il 14 febbraio 2025, si è costituita in giudizio la Regione Campania, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso avverso.

2.1.- Le questioni sarebbero in primo luogo inammissibili per «omessa ricostruzione» o «incompletezza del quadro fattuale e giuridico».

Il ricorso, infatti, affermerebbe apoditticamente il carattere «autoapplicativo» del principio del divieto del terzo mandato consecutivo, senza soffermarsi: *a*) sull'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che, nell'introdurre la disciplina della nuova forma di governo regionale, espressamente manteneva operante la disciplina statale in materia (tra l'altro) di ineleggibilità sino a quando non fosse sostituita dalla legislazione regionale; *b*) sulla «interpretazione storica, testuale, logica e sistematica» delle disposizioni della legge n. 165 del 2004; *c*) sul «diritto vivente» formatosi «mediante pronunce consolidate e convergenti della Corte di cassazione, nonché, sullo specifico punto rilevante nella presente controversia, dei Tribunali e delle Corti d'appello investiti della questione»; *d*) sulla già avvenuta promulgazione da parte di altre Regioni (Veneto, Marche e Piemonte) di leggi che, sul presupposto del carattere non «autoapplicativo» del principio, lo hanno introdotto «a valere dal mandato presidenziale in corso o da quello successivo»; *e*) sulle «corrispondenti valutazioni» dello stesso Consiglio dei ministri, che in tutti tali casi ha deliberato la non impugnazione delle relative leggi regionali.

2.2.- Inammissibile per genericità e «difetto di argomentazione» sarebbe, in secondo luogo, la questione in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., non avendo il ricorrente illustrato in che modo e per quali ragioni essi risulterebbero violati.

2.3.- Nel merito, la Regione Campania si sofferma, in primo luogo, sulla pretesa natura autoapplicativa del principio posto dall'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.

Secondo la resistente, pochi dubbi sussisterebbero sul fatto che la legge n. 165 del 2004, nel fissare i principi fondamentali in materia di ineleggibilità e incompatibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost., ivi incluso il limite dei due mandati consecutivi, espressamente ne riserva l'attuazione alla legge regionale.

L'art. 2, comma 1, della citata legge cornice, infatti, non solo ribadisce che «le regioni disciplinano con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», ma, alla lettera *f*), sottolinea che la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto» deve essere stabilita «sulla base della normativa regionale adottata in materia».



Sarebbe dunque «doppiamente chiaro» l'intendimento del legislatore statale di rendere operante il principio solo «per effetto e nel contesto della normativa regionale di recepimento», donde l'inutilità della “discettazione” del ricorrente «sull'astratta possibilità che i principi statali possano operare direttamente, o che il legislatore statale possa porre anche norme di dettaglio, o sul fatto che il principio in questione sia o meno sufficientemente determinato».

Tale piana interpretazione letterale corrisponderebbe «alla storia della disposizione», quale risulterebbe dai lavori preparatori, «che fin dall'inizio hanno evidenziato [...] la necessità di rispettare l'autonomia regionale» in punto di limite al numero di mandati del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, trattandosi di questione relativa alla forma di governo.

Per tale ragione, la previsione del limite di due mandati consecutivi era stata formulata nel testo originario come una mera facoltà rimessa alle singole regioni, e per la medesima ragione quella previsione era stata soppressa dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Meriterebbe di essere segnalata anche la posizione assunta dal Governo. In particolare, nella seduta della Camera del 7 ottobre 2003, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri aveva manifestato perplessità circa la conformità costituzionale di un emendamento diretto a reintrodurre il limite dei mandati soppresso in Commissione, affermando che esso, indipendentemente dalla qualificazione come causa di ineleggibilità o incandidabilità, interessa direttamente la forma di governo.

Nella seduta del Senato della Repubblica del 20 aprile 2004, lo stesso rappresentante del Governo aveva osservato, tuttavia, che la disposizione reintrodotta dalla Camera dei deputati si presta anche a una lettura costituzionalmente orientata, essendo la limitazione in parola non immediatamente applicabile, ma prevista «sulla base della normativa regionale adottata in materia».

2.4.- La resistente illustra poi il «diritto vivente» «nella concorde interpretazione dei giudici civili», con specifico riferimento ai «casi» delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna.

La non diretta applicabilità dei principi fondamentali dettati dall'art. 2 della legge n. 165 del 2004 sarebbe «un punto pacifico» nella giurisprudenza civile.

In primo luogo, la Corte di cassazione (sezione prima civile, sentenza 1° marzo 2005, n. 4327, e poi sezioni unite civili, sentenza 25 luglio 2006, n. 16898), avrebbe chiarito che «in tanto i “principi fondamentali” stabiliti dalla legge n. 165 del 2004 possono avere efficacia ed essere applicabili nell'ordinamento, in quanto il legislatore regionale abbia esercitato la nuova competenza legislativa attribuitagli: è necessario, cioè per l'applicabilità della nuova disciplina, che nell'ordinamento siano vigenti sia la legge regionale, sia la legge statale sui “principi fondamentali”».

Ugualmente significative e ancor più rilevanti sarebbero le decisioni dei giudici civili che si sono occupati della specifica questione del divieto del terzo mandato consecutivo. Si tratterebbe dei noti contenziosi diretti a far accertare la decadenza dei Presidenti eletti nel marzo 2010 nelle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna e definiti con sentenze dei Tribunali ordinari di Milano e di Bologna, entrambe confermate in appello.

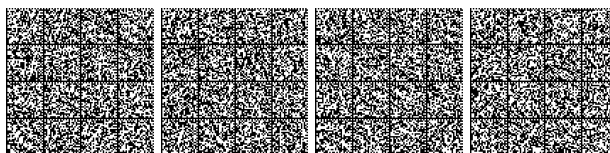
2.5.- La Regione Campania passa poi ad analizzare il diritto «vivente, e vissuto, nella stabile interpretazione del Governo», in relazione ai casi delle Regioni Veneto, Marche e Piemonte.

La legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale), ha introdotto il limite del doppio mandato consecutivo, al contempo precisando, all'art. 27, comma 2, che esso si applica «con riferimento ai mandati successivi alle elezioni effettuate dopo la data di entrata in vigore della presente legge».

Il Consiglio dei ministri avrebbe preso in considerazione la citata legge veneta nella seduta del 3 febbraio 2012, deliberando l'impugnazione davanti a questa Corte degli artt. 2, comma 1, e 27, comma 1, ma non delle disposizioni sul limite ai mandati del Presidente della Giunta regionale, così implicitamente ritenendo «pacifica» la loro legittimità costituzionale.

Sulla base di tali disposizioni - aggiunge la Regione Campania - l'attuale Presidente della Giunta regionale della Regione Veneto (già Presidente dal 2010 al 2015 e dal 2015 al 2020) ha potuto candidarsi e risultare eletto per il successivo mandato dal 2020 al 2025.

Analogamente - prosegue la resistente - l'art. 2 della legge della Regione Marche 20 febbraio 2015, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 “Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale”), ha inserito l'art. 3-bis nella legge della Regione Marche 16 dicembre 2004, n. 27 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale), statuendo, al comma 2, il divieto del terzo mandato consecutivo. Contestualmente, l'art. 11 della stessa legge reg. Marche n. 5 del 2015 ha precisato che «[l]a disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dall'articolo 2 di questa legge, si applica avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge».



Il Governo avrebbe preso in considerazione la citata legge reg. Marche n. 5 del 2015 nella seduta del Consiglio dei ministri 21 aprile 2015, deliberando la sua non impugnazione «in considerazione degli ampi margini tecnico-giuridici di incertezza».

Sulla base di quelle disposizioni, l'allora Presidente della Giunta regionale delle Marche si è candidato alle successive elezioni del 2015, «ovviamente influenzando - pur non risultando eletto - sulla campagna elettorale e sul complessivo esito delle elezioni».

Aggiunge infine la resistente che, nel corso dell'attuale legislatura, la legge della Regione Piemonte 19 luglio 2023, n. 12 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), ha parimenti disposto, all'art. 5, comma 2, il divieto del terzo mandato consecutivo, stabilendo, al contempo, all'art. 34, comma 1, che «[l]e disposizioni degli articoli 5, comma 2, e 8 si applicano a decorrere dalla XII legislatura».

Anche tale legge regionale, nella seduta del Consiglio dei ministri del 18 settembre 2023, sarebbe stata presa in considerazione dal Governo, che anche in questo caso si sarebbe determinato a non impugnarla.

2.6.- La Regione Campania argomenta, poi, circa l'irrelevanza, ai fini della diretta applicazione del limite dei due mandati consecutivi, della disciplina del procedimento elettorale recata dalla legge reg. Campania n. 4 del 2009.

Il ricorso sembrerebbe «alludere» alla possibilità che la semplice promulgazione della legge regionale citata abbia reso operativo il limite in questione.

Si tratterebbe di una tesi infondata, dal momento che la legge reg. Campania n. 4 del 2009 si limita a disciplinare il procedimento elettorale, senza «sfiorare» gli ambiti delle ineleggibilità e incompatibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost.

2.7.- Ciò posto, la resistente passa a confutare gli ulteriori argomenti prospettati in ricorso a sostegno del carattere «autoapplicativo» del principio statale.

Il riferimento sarebbe, in primo luogo, alla tesi secondo cui, se si ammettesse che le regioni possano differire l'operatività del divieto sino al suo recepimento, peraltro sprovvisto di termine, ne deriverebbe che esse restano «libere di ridimensionarne la portata precettiva e, addirittura, di rinviarne l'attuazione sine die».

Si tratterebbe di una considerazione suggestiva ma nella sostanza infondata.

Da una parte, infatti, l'interpretazione della legge non potrebbe «essere condotta "a rovescio", partendo non dalla sua formulazione e palese intenzione, ma dalla conseguenza ritenuta indesiderabile».

Dall'altra, la presunta libertà delle regioni ordinarie di ignorare la legge statale non sarebbe affatto tale, data l'esistenza del potere sostitutivo straordinario del Governo, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., come attestato dalla diffida e poi dalla sostituzione della Regione Puglia operata con il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86 (Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2020, n. 98, proprio in relazione a un caso di mancato adeguamento della legislazione regionale ai principi fondamentali di cui alla legge n. 165 del 2004 in materia di elezioni regionali.

Quanto poi alla presunta *ratio* di imporre una disciplina uniforme e inderogabile su tutto il territorio nazionale, essa individuerrebbe «un criterio ispiratore del principio», ma non si sarebbe mai tradotta nell'imposizione di un'automatica e immediata sua operatività.

Ancora, porre oggi in discussione l'interpretazione della legge n. 165 del 2004, «quale voluta dal legislatore, consolidata nell'interpretazione dei giudici civili di ogni livello e confermata dalla prassi ultraventennale della legislazione regionale e dell'esercizio delle prerogative governative, porterebbe non già ad una condizione di uguaglianza, ma in realtà a una disuguaglianza che strapperebbe la stessa coerenza istituzionale».

Da un lato, infatti, si dovrebbe necessariamente riconoscere, in forza del giudicato formatosi in quei casi, la piena legittimità dei terzi mandati svolti dagli allora Presidenti delle Giunte delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna; dall'altro, si verrebbe a contraddire la legittimità del mandato oggi in corso di svolgimento del Presidente della Giunta della Regione Veneto.

Non pertinenti, infine, sarebbero le sentenze di questa Corte n. 60 del 2023 e n. 196 del 2024 richiamate in ricorso e relative ai limiti ai mandati consecutivi dei sindaci, poiché i comuni non dispongono né di autonomia legislativa costituzionalmente garantita né di riserva allo statuto della disciplina della forma di governo.

2.8.- Non fondata sarebbe anche la tesi secondo cui il principio di cui all'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004 sarebbe stato recepito dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009, secondo cui si applicano, «in quanto compatibili con la presente legge, le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia».

Con il menzionato richiamo, il legislatore campano, infatti, avrebbe inteso riferirsi alla sola disciplina del procedimento elettorale (e non a quella delle ineleggibilità e incompatibilità).



Anche a volere opinare diversamente, si tratterebbe pur sempre del rinvio a una disposizione che, a sua volta, rimanda espressamente, per la sua applicazione, a una specifica previsione della legge regionale.

2.9.- In via subordinata, la Regione Campania prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004, per violazione degli artt. 122, primo comma, e 123, primo comma, Cost., là dove si ritenga che esso direttamente e in modo vincolante stabilisca il limite dei due mandati consecutivi per il Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

L'art. 122, primo comma, Cost., nel demandare alla legge statale la determinazione dei principi in materia di ineleggibilità, non avrebbe inteso «dare all'espressione un senso diverso da quello, tradizionale e incorporato nella stessa legislazione statale», di istituto rivolto ad evitare che la libertà del voto sia influenzata dalla titolarità, nel periodo delle elezioni, di cariche che consentano di influenzarne l'esito, ossia di cariche dalle quali l'interessato può cessare temporaneamente, come confermato dallo stesso art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004.

Quella prevista dal parametro interposto, invece, non sarebbe una causa di ineleggibilità, posto che nel caso del Presidente uscente il rischio di influenze non dovute durante il periodo elettorale sarebbe adeguatamente temperato dalla riduzione dei poteri propria dell'istituto della prorogatio; in ogni caso, la logica della ineleggibilità presupporrebbe che il Presidente della Giunta regionale possa dimettersi e abbandonare la carica e presentarsi da libero cittadino alla competizione elettorale, mentre ciò non potrebbe accadere nel caso del divieto del terzo mandato, destinato a funzionare secondo la logica tipica delle cause di incandidabilità, ossia di quelle condizioni personali che rendono il soggetto privo della capacità elettorale passiva.

Inoltre, il limite dei due mandati consecutivi troverebbe la sua giustificazione «in più ampie considerazioni di sistema», «legate peculiarmente alla forma di governo caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto».

Il divieto del terzo mandato consecutivo, cioè, non riguarderebbe il rapporto tra il candidato e il corpo elettorale, come è proprio delle cause di ineleggibilità, ma le relazioni tra gli organi politici regionali, ossia proprio il «cuore» della forma di governo in senso stretto».

Sarebbe intuibile, infatti, come gli effetti di un limite alla rieleggibilità del Presidente della Giunta regionale vadano necessariamente a riverberarsi sul concreto funzionamento del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, perché inevitabilmente destinati a influenzare l'utilizzo «delle "armi"» della sfiducia consiliare e delle dimissioni del Presidente, fungendo, di volta in volta, «"ora da freno ora da volano" per i due istituti cardine del sistema imposto in termini inderogabili» dall'art. 126, terzo comma, Cost.

Stante la riserva statutaria di cui all'art. 123, primo comma, Cost., dunque, il legislatore statale non sarebbe potuto intervenire, se non con legge costituzionale.

3.- Con atto depositato il 30 gennaio 2025, l'Associazione «Passione civile con Valerio Onida» ha depositato opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, argomentando in senso adesivo alle censure del ricorrente.

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 4 marzo 2025.

4.- In data 19 marzo 2025, la Regione Campania ha depositato una memoria difensiva, con cui ha ulteriormente illustrato gli argomenti a sostegno della non fondatezza della questione già esplicitati nell'atto di costituzione.

In aggiunta ad essi, la resistente ha poi affermato che per l'illegittimità costituzionale del parametro interposto, ove interpretato nel senso di imporre alle regioni ordinarie l'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo, deporrebbe anche l'art. 41-*bis* del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), il quale articolo, al primo comma, include tra le «disposizioni relative alla forma di governo» modificabili «dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti», anche l'art. 9, quarto comma, dello statuto speciale, che reca il divieto del terzo mandato consecutivo.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 16 del 2024, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004.



La disposizione impugnata, al primo periodo, stabilisce che «[n]on è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi».

Il secondo periodo, su cui cadono le censure del ricorrente, aggiunge che, «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, con tale ultimo inciso il legislatore campano, nell'escludere dal computo dei mandati rilevanti per l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo quelli svolti prima dell'introduzione della legge reg. Campania n. 16 del 2024, avrebbe eluso il principio posto dall'evocato parametro interposto, così violando l'art. 122, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[i]l sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004, infatti - nello stabilire che, tra i principi fondamentali che le regioni ordinarie devono osservare nel disciplinare «i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'articolo 122, primo comma, della Costituzione», vi è quello «della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia» (lettera *f*) - avrebbe posto un principio «autoapplicativo» e «immediatamente operativo», che non richiede alcuna specificazione ad opera del legislatore regionale.

Il divieto risponderebbe alla *ratio* di disciplinare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale gli interessi e i principi costituzionali dell'effettiva par condicio tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità della competizione elettorale, nonché del «fisiologico ricambio della rappresentanza politica ex artt. 3 e 51 Cost., strettamente connessi al principio democratico che informa di sé l'intero ordinamento».

Secondo il ricorrente, i parametri costituzionali evocati sarebbero violati anche perché il principio del divieto del terzo mandato consecutivo sarebbe già operante nella Regione Campania, in virtù del rinvio che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Campania n. 4 del 2009 opera alle «altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia», tra le quali andrebbe ricompreso, appunto, l'art. 2, comma 1, lettera *f*, della legge n. 165 del 2004.

2.- È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente.

2.1.- Secondo quest'ultima, la questione sarebbe inammissibile, in primo luogo, per «omessa ricostruzione» o «incompletezza del quadro fattuale e giuridico».

Il ricorso, infatti, affermerebbe apoditticamente il carattere «autoapplicativo» del principio del divieto del terzo mandato consecutivo, senza soffermarsi: *a*) sull'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che, nell'introdurre la disciplina della nuova forma di governo regionale, espressamente manteneva operante la disciplina statale in materia (tra l'altro) di ineleggibilità sino a quando non fosse sostituita dalla legislazione regionale; *b*) sulla «interpretazione storica, testuale, logica e sistematica» delle disposizioni della legge n. 165 del 2004; *c*) sul «diritto vivente» formatosi «mediante pronunce consolidate e convergenti della Corte di cassazione, nonché, sullo specifico punto rilevante nella presente controversia, dei Tribunali e delle Corti d'appello investiti della questione»; *d*) sulla già avvenuta promulgazione da parte di altre regioni (Veneto, Marche e Piemonte) di leggi che, sul presupposto del carattere non «autoapplicativo» del principio, lo hanno introdotto «a valere dal mandato presidenziale in corso o da quello successivo»; *e*) sulle «corrispondenti valutazioni» dello stesso Consiglio dei ministri, che in tutti tali casi ha deliberato di non impugnare le relative leggi regionali.

2.2.- L'eccezione non è fondata.

Il ricorso è sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata, che prende in considerazione tanto la disposizione impugnata quanto il parametro interposto e quelli costituzionali evocati.

Non entrano a far parte del «quadro normativo di riferimento» le disposizioni delle altre regioni che hanno disciplinato il divieto del terzo mandato consecutivo, né tanto meno la prassi seguita dal Consiglio dei ministri in punto di impugnazione delle leggi regionali.

Nel giudizio principale, poi, non essendovi un giudizio *a quo* rispetto al quale svolgere un vaglio sulla rilevanza, non assume alcun rilievo la descrizione del «quadro fattuale».

Né, infine, rileva l'omessa considerazione dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, dal momento che esso riguarda un periodo transitorio che nella Regione Campania è terminato nel 2009, allorquando quest'ultima ha adottato sia lo statuto sia la legge elettorale.



2.3.- Secondo la resistente, la questione sarebbe inammissibile, in secondo luogo, per genericità e «difetto di argomentazione» in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri illustrato in che modo e per quali ragioni essi risulterebbero violati.

2.4.- Anche questa eccezione non è fondata.

La ragione dell'evocazione dei parametri in questione è chiara.

Secondo il ricorrente, infatti, le regioni ordinarie non potrebbero disattendere o sospendere l'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo non solo perché violerebbero il parametro interposto e con esso l'art. 122, primo comma, Cost., ma anche perché il punto di equilibrio tra il conseguente limite al diritto di elettorato passivo e gli altri principi costituzionali in gioco (par condicio fra i candidati, libertà di voto degli elettori, genuinità della competizione elettorale e principio democratico) non potrebbe che essere individuato, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ad opera del legislatore statale.

3.- Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 122, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 165 del 2004.

4.- È necessario, in primo luogo, ricostruire il contesto storico e normativo nel quale è stato introdotto il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, per poi passare a illustrare la sua *ratio*, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte (punto 5), e sciogliere il nodo della sua attinenza alla forma di governo ovvero alle ineleggibilità (punto 6).

4.1.- È noto che l'originaria architettura costituzionale prevedeva per le regioni a statuto ordinario una forma di governo parlamentare a preminenza assembleare, che, nel tempo, aveva ingenerato elevati livelli di instabilità degli esecutivi regionali.

4.2.- Per ovviare a ciò, il legislatore ha dapprima riformato il sistema elettorale, introducendo, con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), un premio di maggioranza.

4.3.- A distanza di pochi anni è poi intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999. Essa, da un lato, ha conferito maggiore autonomia statutaria alle regioni. Allo statuto, infatti, il novellato art. 123, primo comma, Cost. rimette la determinazione della forma di governo, oltre che dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, con il solo limite della «armonia con la Costituzione» (essendo venuto meno rispetto alle «leggi della Repubblica»). Lo statuto regola, altresì, «l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali».

Dall'altro lato, la legge costituzionale del 1999, proprio al fine di porre rimedio alla «instabilità nella gestione politica delle Regioni» (sentenza n. 2 del 2004) e quindi di garantire la relativa governabilità, ha delineato una specifica forma di governo.

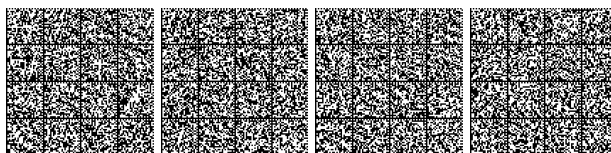
Quest'ultima è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, «[f]ino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», e sostanzialmente «proposta» a regime come «normale» (sentenza n. 372 del 2004; nel medesimo senso, sentenza n. 203 del 2023), ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria.

È parimenti noto che la forma di governo in questione - confermata dagli statuti di tutte le regioni ordinarie - prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale e l'attribuzione al medesimo di ampi poteri.

Il modello introdotto dal legislatore costituzionale del 1999, infatti, si caratterizza:

a) per il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta (art. 122, quinto comma, Cost.), scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; b) per il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ossia per un meccanismo che lega il destino del Consiglio regionale a quello del Presidente della Giunta e viceversa, e che si articola, da un lato, nella regola secondo cui la perdita della carica da parte del secondo (per dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte) comporta lo scioglimento del primo e il ritorno alle urne (art. 126, terzo comma, Cost.) e, dall'altro, nella regola per cui il Consiglio, per rimuovere il Presidente della Giunta (e quest'ultima), può solo approvare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia, ovvero passare per le dimissioni contestuali della maggioranza dei propri eletti (art. 126, commi secondo e terzo, Cost.), con la conseguenza necessaria, anche in questi casi, dello scioglimento del medesimo Consiglio e del ritorno alle urne; c) correlativamente, per l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, sostituito da un rapporto di «non sfiducia».

Come chiarito da questa Corte, peraltro, una volta scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali (sentenze n. 203 del 2023, n. 12 del 2006, n. 2 del 2004 e n. 304 del 2002).



Contestualmente, il riformato art. 122, primo comma, Cost. ha previsto una competenza legislativa concorrente nelle materie «sistema di elezione» e «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». Tali materie, infatti, sono disciplinate «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», che stabilisce anche la «durata degli organi elettivi».

4.4.- Al momento della riforma costituzionale del 1999, il divieto del terzo mandato consecutivo aveva già fatto ingresso nel nostro ordinamento per i sindaci e i presidenti delle province eletti a suffragio universale e diretto (art. 2 della legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»).

Il legislatore costituzionale, tuttavia, nel prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (al pari, dunque, dei sindaci e dei presidenti delle province), non l'ha corredata del menzionato divieto, nonostante a ciò mirasse uno dei sei progetti di legge (A.C. 5500 - Rebuffa ed altri) confluiti nel testo discusso e poi approvato.

Un nuovo tentativo di introdurre il divieto di terzo mandato consecutivo in Costituzione è stato operato dal «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Modifiche alla Parte II della Costituzione”», che, però, non ha superato il referendum costituzionale del 2006.

4.5.- Come illustrato al punto 1, il divieto in parola è stato, invece, introdotto con la legge n. 165 del 2004, ossia con la legge adottata in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., e volta, quindi, a stabilire «in via esclusiva, [...] i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali» (art. 1), oltre che a regolare la durata degli organi elettivi regionali (art. 5).

5.- Questa Corte si è occupata delle limitazioni al numero dei mandati consecutivi nello svolgimento delle cariche elettive con riferimento: *a)* ai consigli degli ordini circondariali forensi (sentenza n. 173 del 2019); *b)* al presidente e agli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali (sentenza n. 184 del 2023); *c)* per quanto qui più rileva, ai sindaci (sentenze n. 196 del 2024 e n. 60 del 2023).

5.1.- Con la sentenza n. 173 del 2019 sono state dichiarate non fondate alcune questioni relative al divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri degli ordini circondariali forensi, sulla base di considerazioni che, nonostante la innegabile diversità di ambito, assumono rilievo anche per l'esame dell'odierna questione.

Nell'escludere la violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost., si è infatti ivi osservato che «la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche», la cui «peculiare ed essenziale finalità [...] è quella [...] di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso “alle cariche elettive”. Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato».

Si è poi aggiunto che «[i]l divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo “forze fresche” nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e - per altro verso - blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza».

5.2.- Con la sentenza n. 60 del 2023 citata dal ricorrente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, lettera *b)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e degli artt. 3 e 51 Cost., di una disposizione della Regione autonoma Sardegna che disciplinava il limite ai mandati consecutivi dei sindaci discostandosi dall'art. 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che prevede il divieto di terzo mandato.

In quell'occasione, questa Corte ha affermato che «[l]a previsione del numero massimo dei mandati consecutivi - in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare - riflette [...] una scelta normativa idonea a inervare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali. Tali ulteriori interessi costituzionali sono destinati ad operare in armonia con il principio presidiato dall'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale».

5.3.- Con la sentenza n. 184 del 2023, sono state dichiarate fondate, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., le questioni di legittimità costituzionale di una disposizione che aveva introdotto il divieto di quarto mandato per le federazioni sportive nazionali, giudicata «sproporzionata», in quanto non si trattava di una limitazione temporanea, ma di «un divieto definitivo e irreversibile» di svolgere nuovamente la carica, anche a distanza di molto tempo dai mandati svolti in precedenza.



In quella sede, per quanto qui rileva, si è osservato che: *a)* «[l]’obiettivo perseguito incidendo sul regime delle candidature è [...] quello di favorire l’accesso di tutti gli associati in condizioni di uguaglianza alle cariche direttive [...], superando cristallizzazioni interne derivanti da rendite di posizione di chi abbia già rivestito a lungo quelle stesse cariche»; *b)* il divieto, come già chiarito con riferimento ai consigli dell’ordine con la sentenza n. 173 del 2019, ha lo scopo di «stimolare e sostenere un [...] ricambio direttivo ai vertici delle federazioni sportive nazionali», di sottrarre «le federazioni sportive nazionali al rischio di cristallizzazioni nell’assetto gestionale», di «garantire efficienza e credibilità alle istituzioni sportive del nostro Paese» e di «evitare “rendite di posizione” dei dirigenti “di lungo corso”, garantendo la par condicio fra i candidati e una maggiore partecipazione alla vita associativa»; *c)* la disposizione censurata tutela anche l’efficienza e l’imparzialità della federazione, e la sua stessa «democraticità interna», «che questa Corte ha valorizzato, pur nel diverso contesto delle elezioni comunali per la candidatura a sindaco, come ulteriore prodotto della effettiva par condicio tra i candidati, della libertà dei votanti, della genuinità della competizione e del fisiologico ricambio della rappresentanza (sentenza n. 60 del 2023)».

5.4.- Da ultimo, la sentenza n. 196 del 2024 - nel respingere le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria nei confronti della disposizione che ha modificato l’art. 51 TUEL (alleggerendo il regime delle limitazioni al numero di mandati consecutivi dei sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) - ha ribadito i principi espressi dalla sentenza n. 60 del 2023.

5.5.- Anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale rappresenta un bilanciamento tra contrapposti principi, che è rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, con l’odierno parametro interposto, lo ha considerato un «temperamento “di sistema”» rispetto all’elezione diretta del vertice monocratico, cui fa da «ponderato contraltare» (sentenza n. 60 del 2023).

Quanto affermato da questa Corte con riferimento ai sindaci vale, a fortiori, per i Presidenti di Giunta regionale eletti a suffragio universale e diretto, dato che costoro, come si è ricordato al punto 4.3, assommano in sé ampi poteri, sino al punto che in dottrina la relativa forma di governo è anche stata definita “iperpresidenziale”.

Peraltro, durante i lavori parlamentari relativi alla legge n. 165 del 2004 (A.C. 3599), il divieto di terzo mandato, apertamente mutuato dall’identico istituto in precedenza introdotto per i sindaci, è stato considerato da taluni come uno strumento volto a impedire che «si vada verso una forma di governatorato assoluto, senza limiti di tempo», ovvero come un «principio generale, che limiti quelli che potrebbero divenire poteri [...] assoluti e non controllabili da parte di alcuno» (XIV Legislatura, Camera dei deputati, seduta del 7 ottobre 2003, n. 369).

6.- Secondo la Regione Campania, il divieto del terzo mandato consecutivo, da qualificarsi come causa di incandidabilità, atterrebbe alla forma di governo, rimessa all’autonomia statutaria, ai sensi dell’art. 123, primo comma, Cost., e non alla materia di competenza legislativa concorrente dell’ineleggibilità di cui all’art. 122, primo comma, Cost.

Ne conseguirebbe l’illegittimità costituzionale del parametro interposto e la necessità di un’autorimessione della relativa questione da parte di questa Corte, ove si ritenga che tale principio operi «direttamente» nei confronti delle regioni ordinarie, anche senza un loro intervento di attuazione e specificazione.

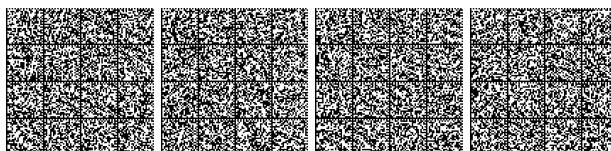
6.1.- A prescindere dal profilo della immediata operatività del divieto e degli spazi di intervento del legislatore regionale, su cui ci si soffermerà nel prosieguo (punto 7.2), la tesi della resistente non può essere condivisa.

In un contesto teorico in cui notoriamente la forma di governo e la materia elettorale costituiscono, dal punto di vista concettuale, materie dai confini molto labili (sentenza n. 2 del 2004) e intimamente connesse, quello che conta è la ricostruzione del loro effettivo perimetro delineato in Costituzione dalla riforma del 1999.

Si tratta, cioè, di accertare, nel caso di specie, se la nozione di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale contenuta nell’art. 122, primo comma, Cost. sia atta a ricomprendere anche la situazione di quei Presidenti eletti direttamente che abbiano svolto due mandati consecutivi, così incorrendo nel divieto posto dall’art. 2, comma 1, lettera *f)*, della legge n. 165 del 2004.

6.2.- La risposta è affermativa.

Deve essere considerato, in primo luogo, che il divieto del terzo mandato consecutivo, sin dalla sua introduzione per i sindaci (con l’art. 2, comma 2, della legge n. 81 del 1993), è stato formulato in termini di “ineleggibilità”. È solo a seguito delle recenti modifiche apportate dall’art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge 12 aprile 2022, n. 35 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico), all’art. 51 TUEL che in quest’ultimo si è fatto riferimento alla “incandidabilità” (come rilevato da questa Corte nella citata sentenza n. 60 del 2023).



Conformemente al ricordato dato testuale, poi, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha sempre definito quella relativa ai sindaci come una causa di ineleggibilità «originaria» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; in termini, sezione prima civile, sentenze 26 marzo 2015, n. 6128, 4 dicembre 2012, n. 21685, 12 febbraio 2008, n. 3383; sezioni unite civili, sentenza 29 ottobre 2007, n. 22640; sezione prima civile, sentenza 20 maggio 2006, n. 11895; ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060).

Inoltre, tra le “classiche” cause di ineleggibilità e quella qui in esame sussiste identità di *ratio*.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, le prime sono funzionali a garantire la parità di accesso alle cariche pubbliche e la pienezza della libertà di voto, essendo volte, in particolare, a evitare che quest’ultima venga condizionata da *captatio benevolentiae* o *metus publicae potestatis* (tra le tante, sentenze n. 283 e n. 257 del 2010, n. 217 e n. 84 del 2006).

Le cause di ineleggibilità, per utilizzare le stesse parole dell’art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 165 del 2004, ricorrono, «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati».

Tale *ratio* sorregge anche il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, che (come ricordato al punto 5.5) funge da temperamento di sistema all’elezione diretta ed è idoneo a bilanciare il diritto di elettorato passivo con i principi della effettiva par condicio tra i candidati, della libertà di voto dei singoli elettori e della genuinità complessiva della competizione elettorale.

Alla luce dei superiori rilievi, deve ritenersi che la locuzione «casi di ineleggibilità» del Presidente della Giunta regionale utilizzata dall’art. 122, primo comma, Cost. ricomprenda anche il divieto del terzo mandato consecutivo.

6.3.- È vero che l’istituto in esame opera come le cause di incandidabilità e non come quelle di ineleggibilità.

Come per le prime, infatti, la condizione ostativa all’elezione del Presidente della Giunta regionale che abbia già svolto due mandati consecutivi non è eliminabile dall’interessato, mentre è noto che le cause di ineleggibilità sono rimovibili «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni» che le determinano, «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito» (art. 2, comma 1, lettera *b*, della legge n. 165 del 2014).

Tale aspetto operativo, posto in evidenza dalla Regione Campania, appare tuttavia recessivo rispetto all’elemento finalistico sopra ricordato e alla nozione “storica” dell’ineleggibilità dovuta allo svolgimento di pregressi mandati, per come emersa in via legislativa e consolidatasi in via giurisprudenziale.

6.4.- Una volta ricondotto il divieto del terzo mandato consecutivo alle cause di ineleggibilità previste dall’art. 122, primo comma, Cost., diviene superfluo interrogarsi sulla sua astratta e teorica riconducibilità alla forma di governo regionale. A maggior ragione non sussistono i presupposti per accedere alle sollecitazioni della difesa della Regione a che questa Corte si autorimetta la relativa questione di legittimità costituzionale.

Come affermato da questa Corte con la sentenza n. 188 del 2011, «[g]li artt. 122 e 123 Cost. prevedono un “complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali” (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, “l’art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l’art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l’art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica” (sentenza n. 45 del 2011)».

Dato questo assetto, «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell’art. 123 ed il primo comma dell’art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sentenza n. 2 del 2004).

Si è anche affermato che «l’espressione “sistema di elezione” utilizzata nell’art. 122, primo comma, Cost. deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all’interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)» (sentenza n. 151 del 2012).



Il medesimo approccio ermeneutico è stato seguito con specifico riferimento alle limitazioni al diritto di elettorato passivo, ossia ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità» presi in considerazione dall'art. 122, primo comma, Cost.

Nelle sentenze n. 379 e n. 378 del 2004 si è infatti escluso che l'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore rientri nella forma di governo: pur essendo «vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, [...] occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statuario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria» (sentenza n. 379 del 2004).

6.5.- La ricordata giurisprudenza costituzionale conferma, dunque, che la nozione di forma di governo fatta propria dall'art. 123 Cost. è una nozione ristretta alla immediata definizione dei rapporti tra gli organi politici della regione, dalla quale esula la materia elettorale in senso lato, ricomprensiva del regime delle limitazioni al diritto di elettorato passivo.

Tale scelta del legislatore costituzionale, del resto, ben si comprende, ove si consideri che anche queste ultime, in quanto destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni, abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari.

6.6.- Una differente soluzione non può fondarsi, come vorrebbe la Regione Campania, sulla circostanza che lo statuto speciale della Regione siciliana, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, ricomprende nelle disposizioni relative al Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto il divieto del terzo mandato consecutivo.

Il disegno delle autonomie speciali, definito da statuti dotati di rango costituzionale, è diverso da quello delle regioni ordinarie e il nesso tra forma di governo e materia elettorale è molto più stringente, non essendovi per le prime la competenza legislativa concorrente dello Stato delineata in Costituzione per le regioni ordinarie.

6.7.- Le superiori considerazioni non sono scalfite neanche dal richiamo operato dalla resistente alla sentenza n. 2 del 2004 di questa Corte.

Tale sentenza, come riconosciuto dalla stessa Regione Campania, non ha preso posizione sulla riconducibilità del divieto del terzo mandato consecutivo alla materia dell'ineleggibilità di cui all'art. 122, primo comma, Cost., ovvero all'ambito della forma di governo, oggetto di riserva statutaria.

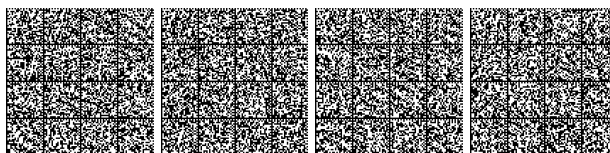
L'illegittimità costituzionale in via consequenziale della disposizione dello statuto calabrese che quel divieto poneva è stata pronunciata in ragione del ravvisato stretto collegamento tra esso e la peculiare forma di elezione diretta del Presidente e del vice Presidente ivi congegnata, il che, se conferma la connessione tra tali aspetti, non comprova, più in generale, che anche il primo attenga alla forma di governo.

7.- Con l'odierno parametro interposto, dunque, il legislatore statale, nell'esercizio della competenza concorrente a esso attribuita dall'art. 122, primo comma, Cost., ha dettato un principio, quello del divieto del terzo mandato consecutivo, che, al pari di tutti i principi fondamentali nelle materie concorrenti, obbliga le regioni ordinarie a conformarvisi nell'esercizio della loro funzione legislativa.

7.1.- L'obbligatorietà di un principio fondamentale e la sua applicazione, con le precisazioni che si formuleranno di seguito, non possono essere condizionate dal suo espresso recepimento da parte delle leggi regionali, perché in questo modo si attribuirebbe ai Consigli regionali il potere di impedirne l'operatività, anche per lunghi periodi di tempo. Conseguenza, quest'ultima, che sarebbe in contrasto con la funzione dei principi fondamentali, che è quella di assicurare un adeguato livello di omogeneità delle normative regionali in ragione di sottese istanze unitarie e che, nel caso in esame, sarebbe ancora più intollerabile perché il divieto del terzo mandato consecutivo è configurato dalla legge come il «contraltare» dell'elezione diretta.

7.2.- Anche a norme che hanno un contenuto specifico e puntuale può essere riconosciuta la natura di principio fondamentale (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 166 del 2021, n. 84 del 2017, n. 67 del 2016 e n. 44 del 2014), laddove la specificità delle prescrizioni sia in rapporto di «coessenzialità e di necessaria integrazione» con la natura dei principi medesimi (tra le tante, sentenze n. 189 del 2022 e n. 192 del 2017); ciò in ragione della loro vocazione «finalistica» (tra le tante, sentenze n. 195 del 2024, n. 112 del 2023 e n. 38 del 2016) ad assicurare un'esigenza (non di omogeneità *ma*) di uniformità normativa su tutto il territorio nazionale (tra le tante, sentenze n. 112 del 2023, n. 106 del 2022 e n. 145 del 2021), come può accadere in presenza di una «scelta di fondo» (sentenza n. 44 del 2021) operata dal legislatore statale.

L'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004 - nel prevedere il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale, in caso di elezione diretta - reca una norma ascrivibile a tale ultima categoria, perché, come è generalmente proprio di tutti i divieti, esprime un precetto in sé specifico che per essere applicabile



non necessita di alcuna integrazione da parte del legislatore regionale (al quale, pur tuttavia, restano degli spazi “interstiziali” di regolazione). E tanto si giustifica, sul piano finalistico, in ragione della *ratio* del divieto in questione, che, come illustrato in precedenza, è considerato dal legislatore statale un opportuno contraltare dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

7.3.- Tuttavia, esso non poteva essere considerato immediatamente operativo sin dalla sua introduzione con l’art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge n. 165 del 2004, dal momento che proprio quest’ultimo ha espressamente inteso ancorare l’applicazione del principio all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale «sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Si tratta di un rinvio che si riferisce in termini ampi e generali alla legislazione regionale che in qualche modo si colleghi all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e che quindi si estende dal sistema elettorale in senso stretto, «riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi» (sentenza n. 151 del 2012) alla regolamentazione del procedimento elettorale, sino a ricomprendere la disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità.

In questo modo, il legislatore statale ha realizzato un compromesso tra due esigenze contrapposte parimenti avvertrate durante i lavori preparatori della legge n. 165 del 2004: quella di assicurare un certo grado di autonomia regionale e quella di imporre alle regioni ordinarie di applicare il principio in esame.

La prima esigenza, in particolare, per come dedotto dalla Regione Campania, era stata più volte espressa dal rappresentante del Governo, nella XIV Legislatura, da ultimo nella seduta del Senato della Repubblica del 20 aprile 2004, n. 584, nel corso della quale il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri aveva affermato che «il rinvio alla normativa regionale assicura [...] la non immediata applicabilità della disposizione statale, che richiede l’intervento di diretta regolazione regionale».

A testimonianza della seconda, invece, vi è la posizione espressa nella relazione della 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali) n. 1094-C, nella quale - dopo essersi ricordato che una precedente previsione meramente facoltizzante l’introduzione del divieto era stata soppressa nel corso dei lavori preparatori - si legge: «viene meno, con il nuovo testo, la libera scelta delle Regioni di avvalersi o meno di tale possibilità e la Regione deve prevedere che il Presidente, eletto a suffragio universale e diretto, non può essere eletto immediatamente per la terza volta. La disposizione è chiara e ogni altra diversa interpretazione non corrisponde alla volontà del legislatore e riproporrebbe la norma, che si è voluta invece sopprimere, relativa alla facoltà delle Regioni di legiferare o meno sull’argomento».

Proprio perché, tuttavia, le regioni ordinarie non hanno la facoltà, ma l’obbligo di conformarsi al richiamato principio fondamentale, non può condividersi l’assunto della resistente secondo cui il riferimento alla «normativa regionale», effettuato dal citato art. 2, comma 1, lettera *f*), andrebbe inteso come avente ad oggetto una legge regionale che espressamente recepisca il divieto del terzo mandato consecutivo.

Il rinvio va invece inteso come riferito a tutta la normativa regionale in materia elettorale (e non necessariamente a una normativa regionale che disciplini anche i casi di ineleggibilità), cui si rivolge, del resto, la legge n. 165 del 2004, fissando, in attuazione dell’art. 122, primo comma, Cost., i principi fondamentali che essa deve seguire.

Pertanto, con l’adozione delle prime leggi delle regioni ordinarie intervenute in materia elettorale dopo l’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004, da un lato, le regioni medesime potevano specificare il principio del divieto del terzo mandato regolamentando gli spazi “interstiziali”, ad esempio individuando la durata dei mandati rilevanti ai fini del computo, in caso di loro scadenza anticipata.

Dall’altro lato, anche in assenza di una disciplina dei menzionati spazi “interstiziali” consentita dalla legge n. 165 del 2004, una volta che le regioni ordinarie - nelle quali dopo la riforma costituzionale del 1999 ha sempre operato il sistema dell’elezione diretta del Presidente della Giunta - hanno adottato, anche in modo frammentario, una disciplina legislativa concernente uno dei molteplici aspetti della materia elettorale, il divieto del terzo mandato consecutivo, non richiedendo necessariamente di essere ulteriormente specificato, è divenuto applicabile.

Tale conclusione è coerente con la funzione attribuita al divieto in questione.

Esso costituisce, per scelta del legislatore statale, una componente necessaria del sistema dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, al fine di bilanciare il rischio, insito nell’investitura popolare diretta, di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere. Con la conseguenza che, anche da questa angolazione, l’applicazione del principio non può essere procrastinata e deve essere invece legata al primo esercizio della funzione legislativa in materia elettorale successivo all’entrata in vigore della legge n. 165 del 2004.

Da quanto premesso consegue che le suddette leggi regionali e quelle successive non possono, a pena di illegittimità costituzionale, violare il principio in esame, che è ormai parte integrante dei rispettivi ordinamenti.



8.- Nel caso della Regione Campania il divieto del terzo mandato consecutivo è divenuto operativo con l'entrata in vigore della legge reg. Campania n. 4 del 2009, ossia con la legge elettorale, la quale non solo non reca alcuna disposizione che a esso deroghi (né avrebbe potuto prevederla, perché sarebbe stata altrimenti costituzionalmente illegittima per violazione del più volte richiamato principio fondamentale), ma all'art. 1, comma 3, contiene un rinvio, «in quanto compatibili con la presente legge, [al]le altre disposizioni statali o regionali, anche di natura regolamentare, vigenti in materia».

La disposizione oggi impugnata, che dopo vari anni ha introdotto una specifica deroga escludendo, nella sostanza, la computabilità dei mandati pregressi rispetto a quello in corso e quindi consentendo al Presidente della Giunta regionale uscente che ha già svolto due mandati consecutivi di essere rieletto alle prossime elezioni regionali, si pone, vieppiù, in contrasto con il ricordato principio fondamentale, in violazione dell'art. 122, primo comma, Cost.

9.- Deve aggiungersi che nessun rilievo può essere attribuito alla circostanza, dedotta dalla Regione resistente, che analoghe leggi regionali volte a impedire l'operatività del principio del terzo mandato consecutivo non sono state impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa Corte ha più volte chiarito non solo che «[l']ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate», ma anche che «l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate» (sentenza n. 128 del 2023; in termini, tra le più recenti, sentenze n. 118 e n. 114 del 2023). Ciò anche in riferimento a leggi di altre regioni (sentenze n. 19 del 2023, n. 24 del 2022, n. 107 del 2016 e n. 59 del 2006), la cui eventuale illegittimità costituzionale, del resto, ben può essere fatta valere, nei modi previsti dall'ordinamento, in via incidentale.

10.- Restano assorbite le censure riferite agli artt. 3 e 51 Cost.

11.- Alla luce delle considerazioni che precedono, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 16 del 2024, limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165», limitatamente alle parole «[a]i fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

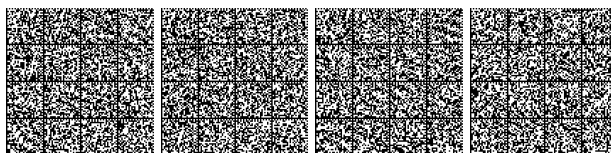
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250064



n. 65

*Sentenza 8 aprile - 16 maggio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Strutture private autorizzate o accreditate con il Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Responsabile sanitario - Limite di età stabilito per lo svolgimento del servizio - Non applicabilità di quello previsto per le strutture pubbliche - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, art. 8, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

### 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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accredito istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2 agosto 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

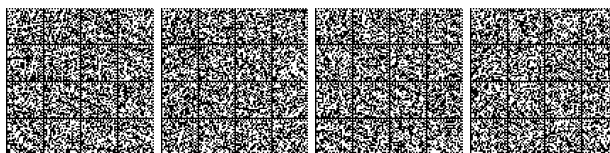
udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

udite l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 2 agosto 2024 e iscritto al reg. ric. n. 27 del 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e alla materia «tutela della salute», questione di legittimità costituzionale dell'art. 8,



comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)».

2.- La disposizione impugnata sostituisce il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), stabilendo che «[a]lle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e a quelle autorizzate all'esercizio non si applica il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche» dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

3.- La richiamata norma statale prevede che i dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale (SSN) siano collocati a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, consentendo comunque loro di permanere in servizio al fine di maturare quaranta anni di servizio effettivo, sempre che non venga superato il limite massimo di settanta anni di età e che ciò non comporti un aumento del numero dei dirigenti.

Secondo l'Avvocatura generale, la disposizione regionale impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esclude l'applicabilità, al responsabile sanitario delle strutture private accreditate, del suddetto limite massimo di età, che, integrando un principio fondamentale nella materia «tutela della salute», sarebbe invece applicabile anche alle menzionate strutture, poiché queste, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 195 del 2021, erogano prestazioni per conto del SSN, e farebbero quindi parte del sistema sanitario pubblico.

3.1.- Ad avviso della difesa statale, la previsione regionale oggetto di censura rappresenterebbe l'epilogo di una lunga serie di modifiche, che avrebbero apportato deroghe sempre più ampie - rispetto a un momento iniziale in cui la normativa pugliese «si collocava in perfetta armonia con [quella] statale» - al disposto del citato art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, sino a quando, con la disposizione impugnata, il legislatore regionale ha stabilito che il limite massimo di età previsto dal legislatore statale non sia applicabile al responsabile sanitario delle strutture private tanto autorizzate quanto accreditate.

Aggiunge il ricorrente che la disposizione regionale impugnata detta una disciplina “a regime”, e non meramente transitoria; pertanto, non sarebbe nemmeno conforme all'art. 4, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, che - inserendo il comma 164-*bis* nell'art. 1 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) - autorizza le aziende del SSN a trattenere o a riammettere in servizio i dirigenti medici e sanitari dipendenti del Servizio sanitario stesso fino al compimento del settantaduesimo anno di età, in deroga all'art. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ma temporaneamente, ovvero non oltre la data del 31 dicembre 2025.

3.2.- Di qui, in definitiva, la dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Puglia n. 24 del 2024, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo di dichiarare inammissibile o, comunque, non fondata la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- A parere della difesa regionale, il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di motivazione, in quanto non spiegherebbe perché le norme interposte evocate sarebbero applicabili anche alle strutture private accreditate, benché queste non siano contemplate dalle medesime norme interposte.

4.2.- Nel merito, la resistente premette che la disposizione regionale impugnata sarebbe diretta sia a «superare le difficoltà specifiche di settore che si incontrano nel reperire medici» cui affidare l'incarico di responsabile sanitario, sia a garantire la libertà di iniziativa economica a tutte le strutture sanitarie private e, dunque, anche a quelle accreditate.



4.2.1.- Inoltre, le strutture private accreditate, pur prestando un servizio pubblico, non potrebbero essere equiparate alle strutture pubbliche, cui farebbe invece esclusivo riferimento l'evocata norma interposta.

D'altronde - prosegue la Regione Puglia - l'art. 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), e il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), nel prevedere la figura del responsabile sanitario, non contemplanò un limite di età.

La soggezione del responsabile sanitario delle strutture private accreditate al limite massimo di età di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 non sarebbe nemmeno desumibile, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, dalla sentenza n. 195 del 2021 di questa Corte.

Tale pronuncia, infatti, non solo ha escluso l'esistenza di un principio fondamentale in virtù del quale il responsabile sanitario delle strutture private dovrebbe avere un'età inferiore a settanta anni, ma nemmeno sarebbe giunta a opposta conclusione con riguardo alle strutture private accreditate.

Anche la giurisprudenza amministrativa, d'altra parte, proprio alla luce della citata sentenza n. 195 del 2021, avrebbe affermato che le regioni non sarebbero tenute a «estendere [...] le previsioni nazionali concernenti le strutture pubbliche» a quelle private accreditate, considerato tra l'altro che la disciplina dei rapporti di lavoro intercorrenti con queste strutture «rest[erebbe] evidentemente attratta al regime privatistico», mentre la *ratio* dell'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 è stata «rinvenuta dalla Corte nelle «esigenze di carattere organizzativo/occupazionale» sottese alla «disciplina del lavoro pubblico»» (è citato Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 luglio 2024, n. 5988).

La resistente richiama, poi, la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 24 giugno 2020, AS 1680 (Regione Puglia - Limiti lavorativi per un direttore sanitario di strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), avente a oggetto l'art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 nella sua formulazione originaria, che fissava il limite massimo di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private richiamando l'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. Secondo l'AGCM, infatti, l'applicazione del limite di età previsto da questa norma statale al responsabile sanitario delle strutture private avrebbe determinato una «ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi», oltre che una compressione della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture medesime, che non troverebbero giustificazione nemmeno in riferimento alle strutture accreditate e alla circostanza che queste godono «di un regime complementare rispetto a quello pubblico, da cui ricevono un budget».

4.2.2.- Da ultimo, la difesa regionale osserva che gli stessi motivi appena esposti condurrebbero a escludere anche il lamentato contrasto con l'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che riguarderebbe i soli dirigenti medici e sanitari dipendenti del SSN.

5.- Con memoria depositata il 14 marzo 2025, la Regione Puglia ha ribadito e approfondito gli argomenti addotti nell'atto di costituzione, in particolare contestando che le strutture accreditate possano essere equiparate in toto a quelle pubbliche e riportando anche ampi passaggi della sentenza n. 113 del 2022 di questa Corte, che avrebbe escluso la «funzionalizzazione» di un'attività economica privata integrata in un servizio pubblico.

6.- Con memoria depositata il 18 marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato che la tesi sostenuta dalla difesa regionale finirebbe per appannare la differenza intercorrente tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 27 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8, comma 1, della legge reg. Puglia n. 24 del 2024, che sostituisce il comma 8 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, così disponendo: «[a]lle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e a quelle autorizzate all'esercizio non si applica il limite di età massimo per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche» dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992.



2.- Quest'ultima disposizione prevede che i dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN siano collocati a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ma consente loro di rimanere in servizio al fine di maturare quaranta anni di servizio effettivo, purché ciò non determini il superamento del limite massimo di settanta anni di età e non dia luogo a un aumento del numero dei dirigenti.

Il ricorrente non lamenta l'incidenza della disposizione regionale impugnata sui rapporti di lavoro intercorrenti tra le strutture sanitarie e i loro responsabili sanitari, ma sostiene la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., da un lato, in quanto il limite di età previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 integrerebbe un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» applicabile anche alle strutture private accreditate, che, erogando prestazioni per conto del SSN, farebbero parte del sistema sanitario pubblico.

Dall'altro lato, perché la previsione normativa impugnata, introducendo una disciplina “a regime”, non sarebbe nemmeno conforme alla deroga al citato art. 15-*nonies* prevista dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che consente solo temporaneamente, ovvero non oltre la data del 31 dicembre 2025, alle aziende del SSN di trattenere o riammettere in servizio, fino al compimento del settantaduesimo anno di età, i dirigenti medici e sanitari.

3.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per difetto di motivazione.

Seppur sinteticamente, il ricorso individua le ragioni del prospettato contrasto, raggiungendo «la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa» (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2025).

4.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

La Regione Puglia sostiene di aver dovuto superare il vincolo del limite di età, in precedenza da essa stessa recepito, derivante dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, sia in ragione delle «difficoltà specifiche di settore che si incontrano nel reperire medici» cui affidare l'incarico di responsabile sanitario, sia per garantire la libertà di iniziativa economica a tutte le strutture sanitarie private e, dunque, anche a quelle accreditate, essendo a ciò stata sollecitata dall'AGCM con la segnalazione AS 1680 del 2020.

La disposizione regionale impugnata consente, ora, anche alle strutture private accreditate di instaurare o proseguire rapporti di lavoro aventi a oggetto l'incarico di direttore sanitario a prescindere dal limite di età (e, quindi, anche con medici in pensione) stabilito dal suddetto art. 15-*nonies* e anche oltre il periodo transitorio di deroga stabilito, a livello statale, dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che rappresenta l'altra norma interposta evocata dal ricorrente.

4.1.- Questa Corte ha già precisato che l'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 «si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico», per cui i limiti in esso previsti non possono essere estesi «alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale» (sentenza n. 195 del 2021).

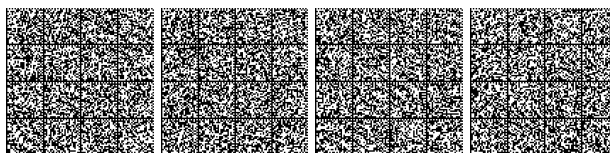
Ha altresì chiarito che una puntuale analisi del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale conduce a constatare «l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni» (ancora, sentenza n. 195 del 2021).

Le medesime conclusioni sono riferibili anche alle strutture private accreditate.

4.2.- La disciplina normativa del SSN, informata, sotto il profilo soggettivo, al pluralismo organizzativo nell'ambito di modelli tipizzati, prevede che, per esercitare attività sanitarie «per conto» del Servizio medesimo, le strutture già autorizzate debbano essere accreditate dalle regioni, che stabiliscono, ai sensi dell'art. 8-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, «requisiti ulteriori di qualificazione» (ulteriori rispetto a quelli necessari per ottenere l'autorizzazione), in base a «criteri generali uniformi» (art. 8-*quater*, comma 3), definiti a livello statale con apposito atto di indirizzo e coordinamento, a sua volta emanato nel rispetto dei «criteri e principi direttivi» di cui all'8-*quater*, comma 4.

Tra tutti questi criteri e principi non figurano previsioni statali che attengono al limite di età del responsabile sanitario di struttura privata.

Anche il principio dell'adeguatezza delle «condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale» (art. 8, comma 4, lettera d, del d.lgs. n. 502 del 1992), non si estende fino a contemplare un limite di età.



4.3.- Del resto, lo stesso art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 menziona specificamente i «dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale», con evidente riguardo al solo personale pubblico, mentre il rapporto di lavoro intercorrente con le strutture private accreditate rientra nelle «tipologie di rapporto di impiego privato» (sentenza n. 113 del 2022).

Inoltre, solo per gli enti equiparati (ovvero quelli di cui all'art. 4, comma 12, del d.lgs. n. 502 del 1992), «nonché [per] gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato», l'art. 15-*undecies* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede l'adeguamento degli «ordinamenti del personale alle disposizioni del presente decreto».

4.4.- È pur vero che, attraverso l'accreditamento istituzionale, le strutture private «entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario» (sentenza n. 195 del 2021); tuttavia, deve essere esclusa una loro equiparazione a quelle pubbliche, poiché non sussiste «omologia», stante la «evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n.» (sentenza n. 94 del 2009).

L'accreditamento, infatti, pur attribuendo lo status di soggetto idoneo a erogare prestazioni per conto del SSN, che quindi giustifica la presenza di un potere pubblicistico particolarmente intenso, non è tuttavia in grado di determinare una mutazione ontologica della natura delle strutture private accreditate e dei relativi rapporti di lavoro.

Pertanto, poiché l'accreditamento assume i caratteri tipici di un atto attributivo di compiti pubblici, si è al cospetto di soggetti che erogano sì un servizio pubblico e al pubblico, «ma non quali organi delle aziende sanitarie, bensì mantenendo la loro identità»: per le strutture private accreditate, quindi, «non si evidenzia quella prevalenza della funzione pubblicistica [tale da] far scolorare il carattere imprenditoriale dell'attività» svolta (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 14 dicembre 2023, n. 35092).

Da tale presupposto deriva che le strutture private accreditate «non poss[o]no ritenersi tout court equiparate a quelle pubbliche», ciò che porta ad escludere che la *ratio* dell'art. 15-*nonies*, comma 1, rinvenuta da questa Corte nelle esigenze di carattere organizzativo/occupazionale sottese alla disciplina del lavoro pubblico, «ricorra allo stesso modo con riferimento alle strutture accreditate, la disciplina dei cui rapporti di lavoro resta evidentemente attratta al regime privatistico» (Cons. Stato, sentenza n. 5988 del 2024).

5.- Se, quindi, al legislatore regionale non è precluso, nell'esercizio della propria autonomia legislativa nella materia concorrente «tutela della salute», discostarsi dalla previsione di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, occorre ora considerare la censura statale nella misura in cui fa leva sul combinato disposto di quest'ultima disposizione con l'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che consente sì una deroga al limite massimo di età, ma solo provvisoria.

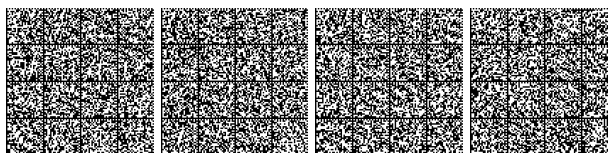
5.1.- A tale riguardo, va premesso che il vincolo derivante dall'art. 15-*nonies*, comma 1, a partire dal 2020 è stato ripetutamente derogato dallo stesso legislatore statale.

L'art. 5-*bis*, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha, infatti, previsto - all'esplicito fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare la carenza di medici specialisti, sino al 31 dicembre 2022, in deroga al comma 1 dell'art. 15-*nonies* - che i dirigenti medici del SSN potessero chiedere il trattenimento in servizio anche oltre il limite del quarantesimo anno di servizio effettivo, fermo restando il limite del settantesimo anno di età.

Con l'art. 12, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, inoltre, il legislatore - al fine di far fronte alle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19 e fino al perdurare dello stato di emergenza (termine prorogato al 31 dicembre 2022) - ha consentito alle aziende e agli enti del SSN di trattenere in servizio i dirigenti medici e sanitari, nonché il personale del ruolo sanitario del comparto sanità e gli operatori socio-sanitari, «anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza».

L'art. 1, comma 164, della legge n. 213 del 2023 ha poi permesso ai dirigenti medici e sanitari del SSN di presentare domanda di autorizzazione per il trattenimento in servizio anche oltre il limite del quarantesimo anno di servizio effettivo, comunque non oltre il settantesimo anno di età, portando quindi sostanzialmente «a regime» la disciplina di cui al citato art. 5-*bis*, comma 2, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Da ultimo, il legislatore ha consentito di superare, sia pure temporaneamente, il requisito anagrafico dei settanta anni di età con l'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che ha introdotto il comma 164-*bis* all'art. 1 della legge n. 213 del 2023.



Questa disposizione prevede una duplice possibilità, ovvero sia quella di trattenere che quella di riammettere in servizio, a richiesta degli interessati, i dirigenti medici e sanitari, al fine di «fronteggiare la grave carenza di personale» che affligge «le aziende del Servizio sanitario nazionale», fino al compimento del settantaduesimo anno di età e comunque non oltre la data del 31 dicembre 2025.

5.2.- Questa ripetuta serie di deroghe mette in evidenza, da un lato, la situazione di grave sofferenza del SSN per carenza di personale medico, segnalata anche da questa Corte (sentenze n. 112 del 2023 e n. 36 del 2022), dall'altro, che il limite di età previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, a distanza di molti anni, dato l'innalzamento dell'aspettativa di vita, potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico.

Del resto, proprio questa Corte ha rilevato che «l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice [delle strutture autorizzate] si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età» (sentenza n. 195 del 2021).

La stessa segnalazione dell'AGCM AS 1680 del 2020 ha stigmatizzato l'assetto normativo della Regione Puglia, antecedente alla rimozione del vincolo di età di cui si discute, proprio anche a motivo della «ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi».

5.3.- Tornando, quindi, alla censura del ricorrente, occorre concludere che, non essendo riscontrabile un principio fondamentale al riguardo, nemmeno ricavabile dall'art. 4, comma 6-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, che, nell'introdurre il più volte richiamato comma 164-*bis* all'art. 1 della legge n. 213 del 2023, fa esclusivo riferimento alle «aziende del Servizio sanitario nazionale», nonché ai «dirigenti medici e sanitari dipendenti» dello stesso, il legislatore regionale non è tenuto ad allinearsi, neppure con riferimento alle strutture private accreditate, alla disciplina statale che permette una deroga solo transitoria al limite di età di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 24, recante «XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023)», promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



n. 66

*Sentenza 27 marzo - 20 maggio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Aiuto al suicidio - Aiuto al suicidio medicalmente assistito - Sussistenza di tutti i requisiti stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, ad eccezione del requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale in quanto rifiutati ab origine - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto all'autodeterminazione nelle scelte terapeutiche, della dignità della persona, nonché al diritto convenzionale all'autodeterminazione del paziente - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice penale, art. 580.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

### 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, nel procedimento penale a carico di M. C., con ordinanza del 21 giugno 2024, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2024.

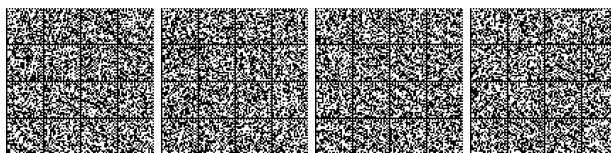
Visti l'atto di costituzione di M. C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di D. M. e altri;

uditi nell'udienza pubblica del 26 marzo 2025 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

udite le avvocate Filomena Gallo e Maria Elisa D'Amico e l'avvocato Tullio Padovani per M. C., gli avvocati Carmelo Domenico Leotta e Mario Esposito per D. M. e per le altre parti intervenute, nonché l'avvocata dello Stato Gianna Maria De Socio e l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 27 marzo 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 giugno 2024, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2024, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 (*recte*: 32, secondo comma,) e 117 (*recte*: 117, primo comma,) della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, «nella parte



in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola l'altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita».

1.1.- Il giudice *a quo* deve decidere sulla richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti di M. C., indagato, in due procedimenti penali successivamente riuniti, per il delitto di cui all'art. 580 cod. pen., commesso in data 2 agosto 2022 nei confronti di E. A. e in data 25 novembre 2022 nei confronti di R. N.

Il rimettente, premesso che, per entrambe le vicende, le indagini preliminari sono state avviate a seguito di auto-denuncia dello stesso indagato, riferisce che a E. A. nel giugno del 2021 era stato diagnosticato un microcitoma polmonare, inizialmente trattato con chemioterapia; dopo pochi mesi si presentarono, però, anche carcinomi all'encefalo, ai reni, nonché al cuoio capelluto, costringendo l'interessata a un innesto cutaneo che non attecchiva, lasciando un'ampia esposizione ossea sul cranio. La malattia, nonostante l'assunzione di farmaci immunoterapici, progrediva con nuove formazioni in area addominale e la estensione di quelle precedenti a carico del polmone, provocando alla donna gravi problemi sia respiratori, soprattutto notturni, sia alla funzione renale, per i quali i sanitari le avevano prospettato l'introduzione di specifici supporti vitali.

In questa situazione, il 1° giugno 2022 E. A. aveva rifiutato un ulteriore ciclo chemioterapico, ravvisatane l'inutilità terapeutica, e il 13 luglio 2022 aveva presentato disposizioni anticipate di trattamento con espresso rifiuto di terapie salvavita, mentre già nel mese di febbraio dello stesso anno aveva iniziato su internet la ricerca di strutture che offrirono un accompagnamento al fine vita volontario, giungendo a individuare la svizzera «Pegasos», con la quale prendeva accordi e alla quale corrispondeva la somma di 10.000,00 euro. Contattava quindi M. C., che, offertale la sua disponibilità, l'accompagnava in auto presso tale struttura, dove il decesso avveniva a seguito di autosomministrazione di un farmaco letale.

Quanto a R. N., l'ordinanza espone che dai primi mesi del 2020 egli iniziava a soffrire della malattia identificata in un «Parkinson Atipico», che determinava la veloce e progressiva perdita dell'autonomia in tutte le attività quotidiane, senza peraltro incidere sulla capacità cognitiva.

Dal mese di aprile del 2021, dopo la frattura del femore destro a seguito di una caduta accidentale, R. N. non camminava più e, nello stesso periodo, la gravità della disfagia gli impediva ormai di assumere liquidi, tanto che il medico neurologo indicava la necessità di nutrizione enterale mediante gastrostomia percutanea endoscopica (PEG). Questo trattamento era stato rifiutato da R. N. e, di fatto, rinviato grazie alla sostituzione dei liquidi con l'acquagel e alla dedizione della moglie, che gli somministrava alimenti resi omogenizzati. La sua condizione era caratterizzata inoltre da aprassia, disartria, apatia, deficit della postura, deficit dell'equilibrio, del linguaggio, della memoria e degli orientamenti, nonché da movimenti involontari. Da ultimo, nel febbraio del 2022 R. N. contraeva il virus COVID-19, subendo un ulteriore aggravamento che lo costringeva all'immobilità e all'allettamento, pur con un quadro cognitivo globalmente conservato. Dalla documentazione clinica relativa al periodo ottobre-novembre 2022 risultavano altresì disfagia, incontinenza urinaria e fecale, totale dipendenza nelle cosiddette activities of day living, dolori diffusi da allettamento, ulcere cutanee, necessità frequente di trattazione di secrezioni bronchiali.

In questo contesto, già nella primavera del 2022 R. N. aveva manifestato l'intenzione di porre fine volontariamente alla sua vita, consapevole che nessuna terapia avrebbe potuto migliorare la sua condizione.

Determinato nel non volere accettare ulteriori e maggiori sofferenze, egli aveva esplicitamente richiesto alla moglie, per realizzare il suo proposito, di contattare l'Associazione Luca Coscioni, riuscendo così a incontrare M. C. e a chiedergli aiuto. Dopo ulteriori contatti tra i due, nel giorno concordato M. C. accompagnava R. N. alla struttura svizzera «Dignitas», dove questi decedeva per auto assunzione di un farmaco letale.

1.2.- Diversamente da quanto prospettato nella richiesta di archiviazione del pubblico ministero, che la considera rientrare nell'area di non punibilità dell'agevolazione al suicidio, come circoscritta dalla sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte, il giudice *a quo* ritiene che la condotta dell'indagato sia astrattamente sussumibile nell'alveo della previsione punitiva dell'art. 580 cod. pen. Mancherebbe, infatti, uno dei requisiti a cui la non punibilità è subordinata, risultando «accertato che all'atto dell'esecuzione della condotta incriminata» nessuna delle due persone offese «dipendev[a] da un trattamento sanitario vitale».

Per il resto, ricorrerebbero gli altri tre requisiti delineati dalla stessa sentenza.

Sia E. A., sia R. N., infatti, «erano affetti da una malattia irreversibile», che, secondo le valutazioni dei consulenti tecnici del pubblico ministero, era giunta in una fase terminale. In particolare, il rifiuto opposto da E. A. a qualsiasi cura aveva portato a «un'aspettativa di vita quantificabile in pochi mesi»; quanto alla malattia di R. N., connotata per una evoluzione degenerativa più rapida della media dei casi, la prognosi, pur se non del tutto valutabile, «era sicuramente infausta a breve termine».



Entrambi, inoltre, «consapevoli delle sofferenze» connesse alle rispettive patologie, avevano formato in maniera autonoma e libera la «decisione di morire» e di «rifiutare le terapie proposte (ulteriore ciclo di chemioterapia per la sig.ra [A.] e posizionamento [PEG] per il sig. [N.]», contattando l'indagato M. C. per l'organizzazione del viaggio e il trasporto in Svizzera, che non potevano porre in essere autonomamente.

Il giudice *a quo* osserva, poi, che «[e]ntrambi avevano scelto di affidarsi a cliniche svizzere», rilevando che in tale Stato il suicidio assistito, il cui fondamento poggerebbe sugli artt. 114 e 115 del codice penale svizzero, è da sempre l'unica pratica di fine vita considerata lecita, subordinata solo all'assenza in capo all'agente di motivi egoistici.

Richiamando, in via generale, le direttive adottate dall'Accademia svizzera delle scienze mediche per disciplinare il comportamento dei medici in ordine alle pratiche per il fine vita, il rimettente ritiene che «[e]merg[a] chiara la centralità della volontà del paziente», essendo concesso al medico di assecondare esclusivamente richieste provenienti da soggetti capaci di intendere e di volere. Nel caso di rifiuto di una terapia, invece, varrebbero anche le intenzioni manifestate in epoca antecedente da un soggetto attualmente incapace di intendere e di volere; meccanismo, questo, «equivalente» alle disposizioni anticipate di trattamento disciplinate dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

Sempre secondo il rimettente, affinché l'aiuto al suicidio possa considerarsi legittimo per quell'ordinamento, il medico che intenda prestarlo è tenuto ad assicurarsi che: *a)* la malattia di cui soffre il paziente legittimi la supposizione del suo decesso imminente; *b)* trattamenti alternativi siano stati proposti e, se accettati dal paziente, adottati; *c)* una terza persona (non necessariamente il medico stesso) abbia accertato che il paziente sia in grado di intendere e di volere, che abbia riflettuto a lungo sul suo desiderio di morte e che tale persistente desiderio non sia il risultato di pressioni esterne.

In definitiva, secondo il giudice *a quo* «risult[erebbe] evidente» la presenza in entrambi i casi di tre dei requisiti indicati dalla sentenza n. 242 del 2019, «all'esito di un normato e preciso *iter* burocratico medico, giuridicamente rilevante anche se svoltosi all'estero (nella specie, la Svizzera)», mentre «[d]ifett[erebbe] chiaramente» il quarto, ossia quello di essere i malati tenuti in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale.

1.3.- Ciò premesso, l'ordinanza di rimessione ritiene che la richiesta di archiviazione non possa essere accolta, non essendo sostenibile l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 580 cod. pen., come risultante dalla sentenza di questa Corte n. 242 del 2019, che il pubblico ministero ha proposto sulla base della equivalenza tra il rifiuto di un trattamento sanitario di sostegno vitale in atto e il rifiuto di un trattamento sanitario futile o inutile, in quanto espressivo di accanimento terapeutico. Si tratterebbe, infatti, di una «applicazione analogica», stante la «irriducibilità di fondo» dei due presupposti: in un caso, vi è la «sottoposizione» a un trattamento sanitario di sostegno vitale, che il paziente ha rifiutato chiedendone l'interruzione; nell'altro caso, vi è la «prospettazione» di un trattamento «mai iniziato e che il paziente di fatto non ha mai rifiutato espressamente».

Tuttavia, conclude sul punto l'ordinanza, proprio perché il singolo giudice, in via interpretativa, non potrebbe «spostare il delicato baricentro» su cui poggia la causa di giustificazione elaborata da questa Corte, la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata diverrebbe rilevante ai fini della definizione del giudizio.

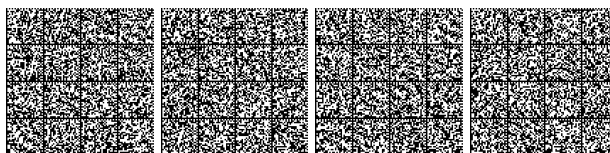
1.4.- Un primo profilo di censura dell'art. 580 cod. pen. è prospettato in riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché dall'ambito applicativo della «scriminante procedurale» riconosciuta dalla sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte risulterebbe esclusa «una situazione sostanzialmente identica», cioè quella del soggetto affetto da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psichiche intollerabili, e capace di prendere decisioni libere e consapevoli, ma che non sia tenuto in vita da un trattamento sanitario di sostegno vitale.

In casi del genere, infatti, si determinerebbe «una irragionevole disparità di trattamento», unicamente in quanto il paziente «non ha voluto iniziare un trattamento sanitario vitale perché ritenuto inutile».

Richiamando le valutazioni della scienza medica illustrate nella consulenza tecnica disposta dal pubblico ministero, il giudice rimettente qualifica come «trattamenti di supporto vitale» gli interventi che: *a)* «[n]on hanno funzione curativa, ma di sostituzione transitoria o permanente di una funzione d'organo compromessa, allo scopo di mantenere in vita il paziente»; *b)* «[s]i trovano in rapporto diretto con il mantenimento in vita del paziente stesso, nel senso che la sospensione del trattamento determina necessariamente la morte del paziente in un tempo più o meno lungo».

Tali interventi non sarebbero praticati, né praticabili, quando, «sulla base di una considerazione squisitamente medica», si rivelino «inutili, futili e come tali qualificabili come “accanimento terapeutico”» ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017.

Inoltre, riportando le conclusioni del consulente tecnico del pubblico ministero, il rimettente osserva che il supporto vitale non sarebbe «un passo obbligato fra la vita e la morte», affermazione che vedrebbe concorde «larghissima parte della comunità medica, clinica e scientifica».



Nel caso di specie, in base alle risultanze della consulenza tecnica disposta dal pubblico ministero, i trattamenti proposti a E. A. e R. N. sarebbero stati inutili, poiché la loro attivazione «non avrebbe provocato un efficace contrasto alla patologia e la morte sarebbe comunque sopraggiunta inesorabilmente con l'aggravio di generare ai pazienti, per effetto dell'avvio dei [...] trattamenti, atroci sofferenze così da rendere gli ultimi giorni di vita, infernali».

Ciò premesso, il giudice *a quo* sottolinea il carattere irragionevole, e dunque discriminatorio, della esclusione dalle pratiche di suicidio assistito di chi, pur affetto da una patologia irreversibile e destinato a morte certa, «non abbia in corso un trattamento di sostegno vitale in quanto futile o inutile». Anche tali persone, al pari di quelle tenute in vita da un simile trattamento, «affrontano con certezza la prospettiva della loro morte, più o meno imminente, preceduta da un periodo più o meno lungo di decadimento fisico, accompagnato spesso da acute sofferenze fisiche».

Pertanto, sarebbero «fattori del tutto accidentali», dipendenti dal tipo di patologia da cui il soggetto è affetto, le differenze costituite dalla attuale, o non attuale, «benché certa e prossima», sottoposizione a un trattamento di sostegno vitale (TSV).

Nella specie, avendo entrambe le persone rifiutato di sottoporsi a trattamenti sanitari vitali futuri, secondo la scienza medica, la sanzione per l'aiuto al suicidio loro prestato finirebbe per trattare in maniera differente situazioni sostanzialmente identiche a quella in cui il TSV è in corso.

1.5.- È, inoltre, dedotta la violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., dal momento che l'esercizio del diritto all'autodeterminazione nelle scelte terapeutiche verrebbe limitato imponendo al paziente «un'unica modalità di congedo [d]alla vita», ossia di «iniziare un trattamento sanitario», seppure ab origine inutile, «per poterlo poi interrompere».

Ciò farebbe aumentare la sofferenza della persona, esposta all'ulteriore sacrificio fisico per le conseguenze che il trattamento proposto provocherebbe.

Pertanto, nel caso in cui il suddetto trattamento non sia attivo e nemmeno se ne prospetti l'utilità e laddove il paziente rifiuti le cure palliative e la sedazione profonda, egli sarebbe lasciato ad attendere la morte «senza alcuna tutela per la sua dignità di uomo» e di persona.

1.6.- Da ultimo, l'art. 580 cod. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU.

Pur dando atto della mancanza di consenso sul tema tra gli ordinamenti dei Paesi europei, l'ordinanza di rimessione rileva che, una volta ammessa dalla normativa italiana la liceità, nei limiti già indicati, del suicidio medicalmente assistito, questo dovrebbe «essere assicurato senza discriminazione [...] a tutti i malati che si trovano nelle medesime condizioni».

Pertanto, il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, quale condizione di liceità dell'aiuto al suicidio, violerebbe i suddetti parametri perché, per un verso, non vi sarebbe giustificazione all'ingerenza statale rispetto alla contrazione del diritto di autodeterminazione del paziente; per altro verso, si determinerebbe una discriminazione basata su una condizione personale del tutto accidentale, dipendente dalla tipologia della malattia.

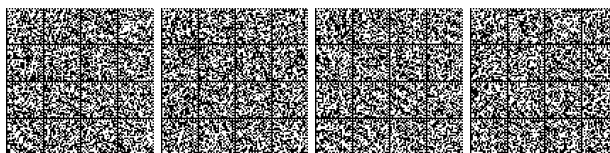
2.- Con atto depositato il 7 ottobre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, e, comunque, la manifesta infondatezza delle stesse.

2.1.- Anzitutto, difetterebbe il requisito della rilevanza delle questioni sollevate, essendo pacifico che nei casi in esame - relativi a fatti successivi alla pubblicazione della sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte - non è stata seguita la procedura medicalizzata di cui alla legge n. 219 del 2017.

Al riguardo, l'ordinanza di rimessione si limiterebbe a un riferimento «del tutto astratto e generico» alla normativa vigente in Svizzera, «pretende[ndo] indebitamente di equiparare» quest'ultima al sistema procedurale, composito e con valenza sostanziale, delineato dalla legge citata. Essa, inoltre, perverrebbe ad affermare il positivo riscontro di tre requisiti di cui alla menzionata sentenza di questa Corte sulla base di elementi reperiti «al di fuori dei rigorosi e precisi controlli prescritti dalla legge».

Da ciò conseguirebbe che, quand'anche le questioni fossero ritenute fondate, il giudice *a quo* non potrebbe comunque pervenire all'archiviazione del procedimento penale, in difetto di una verifica esaustiva dei suddetti requisiti sostanziali.

2.2.- Le questioni sarebbero, comunque, manifestamente infondate, dovendosene ravvisare la «esatta sovrapponibilità» con quelle che questa Corte ha dichiarato non fondate con la sentenza n. 135 del 2024, depositata dopo la pubblicazione dell'ordinanza di rimessione.



2.3.- La difesa statale svolge poi gli specifici argomenti a sostegno della non fondatezza delle questioni, premettendo di ritenere «fuorviante» il riferimento compiuto dall'ordinanza di rimessione alla futilità o inutilità dei trattamenti di sostegno vitale, essendo evidente che, in relazione a malattie irreversibili, l'utilità non andrebbe riferita alla guarigione, ma al fine di assicurare al malato «il mantenimento in vita».

Quanto alla censura di violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura riporta la sentenza n. 135 del 2024 di questa Corte, che, al punto 7.1. del Considerato in diritto, ha affrontato la medesima questione, rilevando che la *ratio* della illegittimità costituzionale dichiarata dalla citata sentenza n. 242 del 2019 «non si estende a pazienti che dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure», il che comporterebbe il venir meno del «presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe».

Secondo la difesa statale, dunque, non sarebbe irragionevole limitare l'ambito di applicazione della causa di non punibilità ai soli soggetti che dipendano da un trattamento di sostegno vitale, «essendo quel requisito positivamente regolato» dalla legge n. 219 del 2017, che questa Corte avrebbe utilizzato per ricavare «i criteri di riempimento costituzionalmente necessari» fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento.

2.4.- Con riferimento alle doglianze di violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost. l'Avvocatura si riporta integralmente alle affermazioni illustrate nel punto 7.2. della richiamata sentenza n. 135 del 2024, ritenendole «perfettamente idonee a confutare gli analoghi dubbi» qui prospettati.

2.5.- Anche le censure di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, sarebbero da ritenere non fondate, sulla base delle considerazioni sviluppate nella menzionata sentenza di questa Corte, di cui è integralmente riportato il punto 7.4.

3.- Con atto depositato in data 8 ottobre 2024 si è costituito in giudizio M. C., chiedendo l'accoglimento delle questioni.

3.1.- Ad avviso della parte, queste sarebbero rilevanti perché la eventuale decisione di fondatezza «condizioner[ebbe] in ogni caso il percorso logico-interpretativo» che il giudice *a quo* dovrebbe seguire per assumere le sue determinazioni in ordine alla richiesta di archiviazione nei confronti della parte medesima (è citata la sentenza n. 135 del 2024 di questa Corte), restando irrilevante che questa «debba comunque essere rigettata» per l'assenza della condizione della dipendenza da un trattamento di sostegno vitale oppure per il mancato rispetto della procedura medicalizzata.

Inoltre, valutando la motivazione della odierna ordinanza di rimessione alla luce delle concrete vicende oggetto del giudizio *a quo*, si dovrebbe ritenere che i casi già esaminati da questa Corte nelle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 siano «solo parzialmente sovrapponibili» a quelli di cui oggi si discute; ciò che escluderebbe, sotto questo profilo, una eventuale decisione in rito.

In particolare, la prospettazione alla base delle questioni decise dalla più recente sentenza sarebbe stata «incentrata sull'asserita assenza di un rapporto di funzionalità tra la dipendenza da un trattamento di sostegno e la tutela del bene vita», mentre i profili di legittimità costituzionale dedotti dall'odierno rimettente atterrebbero «al possibile accanimento terapeutico conseguente alla somministrazione» di tale trattamento, richiedendo perciò «un nuovo scrutinio» da parte di questa Corte.

Le odierne questioni differirebbero dalle precedenti «anche sotto il profilo che attiene alla interpretazione del requisito della dipendenza da un trattamento di sostegno vitale», venendo specificamente in rilievo la «*ratio* che anima le scriminanti di tipo procedurale», le quali esprimerebbero un bilanciamento di interessi operato *ex ante* perché «ancorato ad una procedura costitutiva di liceità tassativamente predeterminata».

Ancora, rispetto al più vicino precedente sarebbe differente il «verso» delle questioni sollevate, con le quali sarebbe, in sostanza, messa in discussione, «proprio nel suo fondamento, la scelta di incriminazione delle condotte agevolative dell'atto suicidario».

3.2.- Quanto al merito, la parte ritiene che il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale porterebbe «gravi discriminazioni tra malati», assoggettando la tutela della loro libertà di autodeterminazione nella fase finale della vita a «un elemento del tutto arbitrario ed estemporaneo, rispetto al fine di proteggere la vita umana da raggiri».

Inoltre, la previsione di tale requisito violerebbe la dignità umana, dal momento che la compressione della libertà di autodeterminarsi della persona malata terminale «si ripercuote[rebbe] in modo doloroso sulla sua condizione di vita», impedendole di scegliere come congedarsi dalla vita stessa.

È sottolineata altresì l'importanza che avrebbe una decisione di accoglimento o interpretativa di accoglimento, anche a fronte di prassi delle aziende sanitarie e di giudici comuni maturate a seguito della sentenza n. 135 del 2024 di questa Corte. Al riguardo, la parte segnala che M. O., ammessa come interveniente nel giudizio deciso dalla pronuncia richiamata, si è vista negare dalla competente azienda sanitaria la ricorrenza dei presupposti per considerare i trattamenti ai quali ella è costretta alla stregua di un trattamento di sostegno vitale.



Attraverso una sentenza interpretativa di accoglimento, pertanto, verrebbe ridefinito «il rapporto tra il requisito dell'essere tenuto in vita mediante un trattamento di sostegno vitale e gli altri tre requisiti» rilevanti, in modo che il primo sia «ritenuto come funzionale all'accertamento dell'esistenza dei requisiti della patologia irreversibile e della grave sofferenza fisica o psicologica, corroborandone l'esistenza in concreto».

4.- Con atto depositato in data 8 ottobre 2024 sono intervenuti, ad opponendum, D. M., P. F., M.L. R. e L. M., persone che dichiarano di trovarsi «in talune delle condizioni che integrano l'ipotesi di non punibilità di aiuto al suicidio all'esito della sentenza n. 242 del 2019», senza essere tuttavia soggette a trattamenti di sostegno vitale, nei sensi di cui alla sentenza n. 135 del 2024.

Gli intervenienti, infatti, sono affetti da patologie irreversibili ossia, rispettivamente, da tetraparesi spastica e da broncopatia asmatica; da mielopatia cronica ed emosiderosi del sistema nervoso centrale; da morbo di Friedreich; da tetraparesi spastica. Sono inoltre persone capaci di volontà libera e autonoma, che, con il supporto delle persone a loro vicine e dei sanitari, «hanno saputo fino ad oggi sempre resistere dinanzi ai momenti di maggior sofferenza fisica e psicologica».

Ciò premesso, essi sostengono di essere titolari di un interesse qualificato legittimante l'intervento nel giudizio dal momento che, se le questioni di legittimità costituzionale fossero accolte, verrebbe meno parte della tutela penale che oggi l'art. 580 cod. pen. accorda loro. In particolare, avrebbero interesse a che l'ordinamento italiano continui a conservare il requisito del trattamento di sostegno vitale quale condizione per la non punibilità dell'aiuto al suicidio, in quanto senza il riferimento ad un elemento oggettivamente determinabile come quello in discussione, si verificherebbe una apertura amplissima al suicidio assistito, che sarebbe indicativa di un giudizio di minor valore della propria vita rispetto a quella degli altri consociati. Qui si radicherebbe il loro interesse attuale e diretto a intervenire nel giudizio, perché in questo modo temono di subire spinte, dirette o indirette, a cedere dalla vita.

Rimarcato che, «pur nella sofferenza di una vita come malati gravi, [essi] vogliono vivere», gli intervenienti segnalano tuttavia il rischio di «essere indotti ad una richiesta "anticonservativa"», la quale, in assenza di un riferimento a uno stato oggettivamente accertabile di non autonomia dei processi vitali, si ridurrebbe «ad una mera, individuale disposizione della propria esistenza».

Sussisterebbe, dunque, l'interesse attuale e diretto a intervenire nel giudizio, posto che l'eventuale insorgenza di tale volontà "anticonservativa", che essi auspicano mai maturi, «rischierebbe di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni».

In ogni caso, l'eventuale pronuncia di accoglimento inciderebbe in maniera immediata, diretta e attuale sul diritto alla dignità personale degli intervenienti, che «si vedrebbero destinatari da parte dell'ordinamento di un giudizio di minor valore della propria vita rispetto a quella degli altri consociati».

Infine, gli intervenienti richiamano l'ordinanza pronunciata da questa Corte all'udienza del 19 giugno 2024 nel giudizio deciso dalla sentenza n. 135 del 2024, sostenendo che, allo stesso modo delle persone allora ammesse a intervenire, anche essi, date le loro condizioni, rischiano di non avere altra sede processuale a cui accedere per la tutela dei propri diritti.

5.- Sono pervenute cinque opinioni scritte di amici curiae, ammesse con decreto presidenziale del 10 febbraio 2025.

In particolare, hanno depositato opinioni a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale prospettate le associazioni Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS e Consulta di bioetica ONLUS.

Hanno invece depositato opinioni che invitano questa Corte a dichiarare inammissibili o non fondate tali questioni le associazioni Scienza & vita, Comitato ditelo sui tetti, Osservatorio sull'attività parlamentare vera lex?, Centro studi Rosario Livatino e Unione per la promozione sociale - ODV.

5.1.- L'Associazione Coscioni sottolinea il carattere discriminatorio e irragionevole del requisito del trattamento di sostegno vitale, quando, in assenza dello stesso, una persona affetta da patologie progressive come quelle oncologiche o neurodegenerative chieda di accedere alla morte assistita.

Si tratterebbe di una questione «rima[sta] di fatto aperta», nonostante il chiarimento fornito dalla sentenza n. 135 del 2024, che riguarderebbe situazioni, identiche, di persone «a cui non sia stato ancora prescritto un trattamento [...] che inevitabilmente arriverà», costrette a giungere a quel punto di sofferenza per poter accedere al fine vita.

5.2.- L'opinione della Consulta di bioetica ritiene che i casi di irragionevolezza della incriminazione dell'aiuto al suicidio individuati dalla sentenza n. 242 del 2019 rappresentino «un "sottoinsieme" di un più ampio insieme» nel quale andrebbero ricomprese «tutte quelle situazioni in cui il paziente è in una condizione di prognosi infausta a breve termine o di morte imminente». In questo senso, non potrebbe incidere sul disvalore della condotta il fatto che la morte a breve termine sia dovuta al rifiuto o all'interruzione del trattamento di sostegno vitale invece che al decorso della malattia.



Sarebbe, anzi, irragionevole negare la possibilità di accedere al suicidio medicalmente assistito a chi versi in una situazione di prognosi infausta «a breve termine “naturale”», garantendola, invece, quando tale situazione sia «“indotta” dal legittimo rifiuto o dalla legittima interruzione» del trattamento di sostegno vitale.

D’altro canto, oltre a rilevare che per i malati in questione un simile trattamento, quand’anche «clinicamente immaginabile, si configurerebbe in termini di futilità», non essendo in grado di produrre significativi miglioramenti della situazione clinica o di posticipare l’evento morte, l’amicus richiama la disciplina della sedazione palliativa profonda, i cui unici requisiti, ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017, sarebbero la prognosi infausta a breve termine e la sofferenza.

La Consulta di bioetica aggiunge delle considerazioni di carattere medico legale sulla nozione di trattamento di sostegno vitale, evidenziando che, per casi come quelli oggetto del giudizio *a quo*, tale trattamento dovrebbe essere considerato non proporzionato, né appropriato, risultando dunque «arbitrario ed illecito». Pertanto, mantenere il requisito della sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale quale condizione per l’accesso al suicidio medicalmente assistito significherebbe, di fatto, imporre tali trattamenti a pazienti rispetto ai quali essi si presentano «sproporzionati e futili e quindi configurano accanimento terapeutico», in contrasto con le previsioni dell’art. 2 della legge n. 219 del 2017.

5.3.- L’Associazione Scienza & vita sostiene, anzitutto, «l’assoluta irrilevanza» delle questioni, dal momento che nelle vicende oggetto del giudizio *a quo*, relative a fatti successivi alla citata sentenza n. 242 del 2019, non sarebbero state rispettate le condizioni procedurali da tale pronuncia indicate.

Quanto alla censura di violazione dell’art. 3 Cost., l’amicus ne assume la non fondatezza, osservando che la sentenza n. 242 del 2019 ha collegato l’area di non punibilità ai casi nei quali il paziente ha già la possibilità di “lasciarsi morire”, chiedendo la sospensione dei presidi vitali, con contestuale sedazione palliativa profonda, ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017 - disposizione che circoscrive tale possibilità alle ipotesi di morte imminente e alla presenza di uno più sintomi refrattari -, mentre l’ordinanza di rimessione mirerebbe a «uscire fuori dall’ambito della prossimità della morte per consentire l’aiuto al suicidio in tutti i casi di malattia inguaribile e irreversibile».

Ancora, nel valutare le censure inerenti alla lesione della dignità umana, occorrerebbe considerare che questa sarebbe garantita dalla «cura “attiva e totale” offerta dalle cure palliative», la cui realizzazione, mediante il reale coinvolgimento del malato, assicurerebbe la libera scelta, la stessa autonomia e la dignità della persona. Pertanto, sarebbe imprescindibile inserire un percorso di cure simili tra le condizioni per l’accesso al suicidio, il cui accertamento in concreto andrebbe operato da strutture pubbliche e non «rimess[o] alla valutazione di associazioni e “cliniche” estere», eventualmente portatrici di interessi economici.

5.4.- L’opinione del Comitato ditelo sui tetti e dell’Osservatorio sull’attività parlamentare vera *lex*? chiede di dichiarare l’inammissibilità delle questioni, il cui obiettivo sarebbe quello di ottenere da questa Corte «la creazione di una nuova ed ulteriore fattispecie» di accesso al suicidio assistito rispetto a quella già individuata dalla sentenza n. 242 del 2019, laddove, invece, spetterebbe esclusivamente alla sede legislativa la creazione di nuovi diritti.

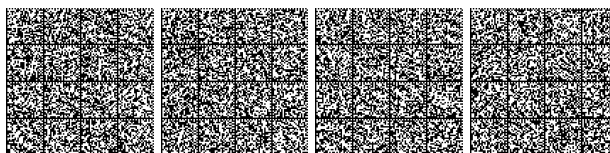
Le questioni sarebbero in ogni caso inammissibili «non essendosi realisticamente avverate nel caso di specie le condizioni procedurali di non punibilità» fissate dalla richiamata pronuncia.

Nel merito, l’opinione sottolinea, in particolare, che il percorso delineato dal giudice *a quo* porterebbe a rimettere il bene vita «alla sola determinazione del singolo»; per quanto la percezione soggettiva del malato della dignità del morire sia un elemento di rilievo, essa dovrebbe «cedere nel confronto con il “non uccidere”».

5.5.- Il Centro studi Rosario Livatino e l’Unione per la promozione sociale - ODV richiamano l’attenzione sulla ricorrenza «di un rifiuto puramente ipotetico dei trattamenti di sostegno vitale in entrambe le concrete fattispecie di reato oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*». Pertanto, difetterebbe comunque lo specifico requisito individuato dalla sentenza n. 242 del 2019, confermato dalla successiva sentenza n. 135 del 2024, e le questioni di legittimità costituzionale risulterebbero manifestamente infondate.

Andrebbe escluso, però, che allo stesso esito si possa pervenire assimilando «un rifiuto puramente ipotetico di un trattamento di sostegno vitale a un vero e proprio rifiuto di un analogo trattamento», specificamente indicato dai sanitari e da questi ritenuto proporzionato nel caso concreto. In tal modo, diventerebbe «del tutto evanescente» il requisito del trattamento di sostegno vitale, e verrebbe invaso «surrettiziamente il campo della discrezionalità legislativa», con l’effetto che «la circoscritta area di non punibilità dell’aiuto al suicidio finirebbe di fatto per essere ampliata a dismisura».

L’opinione, inoltre, sostiene che le questioni siano irrilevanti, e di conseguenza inammissibili, in ragione dell’incompetenza per territorio del giudice *a quo*, rilevabile *ictu oculi*. Nella specie, poiché l’indagato accompagnò in Svizzera entrambe le persone offese utilizzando l’automobile, dovrebbe applicarsi anzitutto l’art. 10, comma 3, del codice di procedura penale, che, regolando la competenza territoriale per i fatti commessi in parte in Italia e in parte all’estero, rinvia agli artt. 8 e 9 dello stesso codice.



Non risultando applicabili, nel caso in esame, i criteri stabiliti dalla prima delle due disposizioni, in forza del comma 1 dell'art. 9 sarebbe competente il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione, da intendere come luogo sito nel territorio dello Stato.

Risulterebbe quindi evidente come, in base a tale criterio, la competenza non possa spettare al Tribunale di Milano, il cui circondario non confina con la Svizzera.

6.- In prossimità dell'udienza la parte ha depositato memoria, osservando, in punto di rilevanza delle questioni, che la sentenza n. 135 del 2024 ha respinto una eccezione «del tutto analoga» a quella formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, e che, quand'anche il giudice *a quo* rigettasse la richiesta di archiviazione ritenendo che l'indagato abbia operato «al di fuori del perimetro della procedura medicalizzata», sarebbe «innegabile che l'accoglimento delle questioni inciderebbe sulla formulazione della motivazione del rinvio a giudizio».

Nel merito, la parte ritiene che il «fondamento assiologico» della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. operata dalla sentenza n. 242 del 2019 risiederebbe «nel diritto alla salute della persona malata», e che questa Corte avrebbe considerato il suicidio assistito come «uno dei metodi con cui la persona malata può liberarsi da trattamenti sanitari» ritenuti non più in grado di alleviare le sofferenze in modo compatibile con la sua personale concezione di dignità. D'altronde, sarebbe indubitabile che il concetto di salute ricomprenda «dinamicamente» la liberazione da sofferenze fisiche o psicologiche ritenute assolutamente intollerabili, prospettiva che rilevarebbe come «diritto all'autodeterminazione terapeutica nella fase finale della vita».

6.1.- Ciò premesso, consapevole della valutazione compiuta da questa Corte con la sentenza n. 135 del 2024, la parte non prospetta «una caducazione o erosione del requisito dell'essere tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale», chiedendo piuttosto, sulla scia del *thema decidendum* posto dall'ordinanza di rimessione, «un ulteriore sforzo ermeneutico», connesso alla specificità dell'applicazione del suddetto requisito a una «nuova categoria di persone malate, la cui prospettiva di vita è molto ridotta», ossia i pazienti con «prognosi infausta a breve termine». Questa locuzione, presente nell'art. 2 della legge n. 219 del 2017 - disposizione idonea a costituire un ulteriore punto di riferimento normativo, come già avvenuto per la procedura medicalizzata nella sentenza n. 242 del 2019 - ricomprenderebbe, infatti, «persone che vedono limitata in modo assoluto la libertà di congedarsi dalla vita», secondo una prospettiva non ancora esaminata da questa Corte.

Ad avviso della parte, dal tenore del comma 2 del richiamato art. 2 - ai sensi del quale «[n]ei casi di paziente con prognosi infausta a breve termine o di imminenza di morte, il medico deve astenersi da ogni ostinazione irragionevole nella somministrazione delle cure e dal ricorso a trattamenti inutili o sproporzionati. In presenza di sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari, il medico può ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, con il consenso del paziente» - si desumerebbe che nei casi di paziente con prognosi infausta a breve termine «lo stadio della malattia è molto avanzato e [...] non è (ancora) possibile procedere alla sedazione palliativa profonda continua, a meno che non ricorrano sintomi refrattari alle cure».

Alla persona in tale condizione, nella quale nessun trattamento potrebbe ormai curare la malattia, ma solo «arginare nel tempo il processo di morte», si imporrebbe quale unica modalità di congedarsi dalla vita quella di «affrontare la malattia [...] con cure di contenimento, [...] impattanti sulle condizioni di vita» e indispensabili per lenire le sofferenze e assicurare una fase finale della vita dignitosa, «ma non sovrapponibili» ai trattamenti di sostegno vitale, non potendo valere «a sostenere le funzioni vitali della persona», attesa l'imminente sopravvenienza del decorso infausto. In altri termini, «[l]e cure di contenimento della malattia, in queste condizioni, non sono assimilabili ai trattamenti di sostegno vitale, perché sono volte a alleviare le sofferenze».

La situazione di questi malati, che si trovano «ad attendere la morte, ormai certa e vicina», sarebbe dunque diversa da quella delle persone cui si riferiscono i giudizi principali dai quali sono originate le questioni di legittimità costituzionale decise con le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024; nel caso di E. A., rileverebbero la prognosi infausta a brevissimo termine e l'assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto; nel caso di R. N., l'incertezza del decorso della patologia, anch'essa a prognosi infausta, e la ricorrenza di trattamenti potenzialmente rientranti nella interpretazione estensiva di cui alla sentenza n. 135 del 2024, essendo egli «completamente dipendente da caregivers».

In particolare, il caso di E. A., oltre a riguardare «una categoria di persone diversa e nuova rispetto a quelle» già portate all'attenzione di questa Corte, porrebbe «nuovamente in dubbio la legittimità costituzionale del requisito del trattamento di sostegno vitale, comunque interpretato».

6.2.- Anche alle persone malate con prognosi infausta a breve termine, che non possono rifiutare trattamenti di sostegno vitale, anche estensivamente interpretati, perché ancora non ne necessitano, dovrebbe dunque essere assicurato un livello minimo di esercizio del diritto di autodeterminazione terapeutica nella fase finale della vita, rendendo penalmente lecita la condotta di agevolazione al suicidio nei loro confronti. Infatti, essendo il decesso comunque imminente, per il progredire della malattia che nessuna terapia potrebbe fermare, «queste persone non hanno neanche



“bisogno” di rinunciare a un trattamento sanitario per congedarsi dalla vita, perché la morte arriverebbe, ineluttabile, in ogni caso». D’altro canto, la situazione di dovere «attendere l’arrivo della morte, con l’ausilio di cure volte a contenere i sintomi, ormai refrattari alle terapie, ma non realmente curative», renderebbe la persona «prigioniera», fino al sopraggiungere della morte, al pari del malato sostenuto nelle proprie funzioni vitali da un trattamento sanitario.

Nelle situazioni in esame, l’impossibilità di accedere al suicidio medicalmente assistito sarebbe irragionevole, sacrificando l’autodeterminazione della persona senza tutelare alcun interesse o diritto costituzionale. Non si potrebbe, dunque, esigere la dimostrazione di avere rifiutato «ogni forma di terapia» per potersi congedare dalla vita, traducendosi tale requisito in un onere sproporzionato e futile a carico della persona malata. Inoltre, sostiene la parte, per lo stesso motivo «la condizione dell’essere tenuto in vita da trattamenti di sostegno si pone in contrasto col principio di offensività».

Per altro verso, richiedere che la malattia si aggravi al punto che alla persona siano prospettati trattamenti di sostegno vitale significherebbe «vanifica[re], su un piano pratico», l’accesso all’aiuto al suicidio, facendo sì che la procedura di verifica dei relativi requisiti si trasformi in «una lotta contro il tempo».

Concludendo sul punto, ad avviso della difesa della parte i principi di proporzionalità e di ragionevolezza richiederebbero che «la “prognosi infausta a breve termine” elida la condizione di non punibilità dell’essere tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale», ferme restando le altre tre già individuate da questa Corte.

In tal modo, nel solco delle precedenti pronunce, sarebbe fornita tutela sul piano costituzionale a persone malate, «più fragili e vulnerabili di tutt[e le] altr[e]», a fronte di una situazione normativa che, allo stato, «è di segno diametralmente opposto a tale assetto».

Nemmeno potrebbe ritenersi che spetti esclusivamente al Parlamento farsi carico di tale tutela, ove si consideri che, sebbene si tratti del soggetto istituzionalmente privilegiato per offrire una disciplina della materia del fine vita, una inerzia del legislatore non potrebbe ripercuotersi a detrimento dei diritti fondamentali della persona.

Per la categoria delle persone con prognosi infausta a breve termine, che viene in rilievo con carattere di novità nell’odierno giudizio, si dovrebbe riconoscere che le cure, anziché rappresentare uno strumento funzionale a contrastare la malattia, si porrebbero, in alcuni casi, «come un ulteriore mezzo di perpetuazione della patologia contro il benessere della persona», ragione per la quale la persona malata deciderebbe di opporsi a tali trattamenti non correlati al sostegno di funzioni vitali. Nelle ipotesi considerate, sarebbe irragionevole non tenere conto che il diritto al rifiuto delle cure dovrebbe consentire alla persona «la liberazione dalle sofferenze e dalla patologia, compresi gli strumenti volti a lenirne i sintomi», per congedarsi dalla vita secondo «la propria visione di dignità personale».

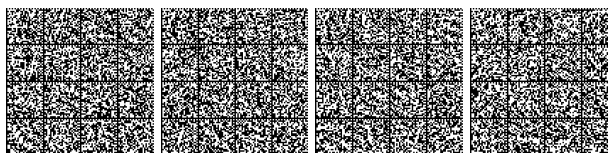
Peraltro, precisa la difesa della parte, sarebbe evidente che l’estensione della procedura di verifica delle condizioni per l’accesso al suicidio assistito alla categoria dei pazienti con prognosi infausta a breve termine non pregiudicherebbe la posizione «di tutti coloro che non ne facciano richiesta», e non inciderebbe, pertanto, «sul diritto alla vita di chi intende congedarsi dalla vita attendendo il decorso della malattia».

In definitiva, la persona con prognosi infausta a breve termine e quella tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale sarebbero in una situazione «del tutto analoga», ove si valuti «il vero nucleo della questione», ovvero la liberazione della prima «dalle sofferenze e dalla patologia che giustificano la necessità delle cure».

Le considerazioni da ultimo svolte sarebbero particolarmente pertinenti nel caso di E. A., che «non aveva alcuna prospettiva terapeutica di sostegno vitale idonea a migliorare le sue condizioni». In una simile situazione, nella quale la sottoposizione a un trattamento di sostegno vitale risulta «inefficace o scientificamente “impossibile”», sarebbe discriminatorio richiedere siffatto requisito, dovendosi, dunque, ammettere come alternativa la «prognosi quoad vitam infausta a breve termine», idonea a fare venire meno la discriminazione verso i malati in questione. I trattamenti di sostegno vitale sarebbero, per costoro, un «inutile accanimento terapeutico (dunque del tutto inefficaci) o [...] inesistenti» nelle condizioni in cui, in assenza di cure da percorrere, il malato «è indirizzato a terapie di supporto che contengono la sofferenza negli ultimi periodi di vita».

6.3.- Quanto alla diversa situazione di R. N., pur ricompresa nell’ambito della nozione di sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale delineata dalla sentenza n. 135 del 2024, secondo la difesa della parte essa varrebbe a evidenziare la necessità di estendere con efficacia erga omnes l’interpretazione operata da tale pronuncia, mediante una sentenza interpretativa di accoglimento. Un intervento di questo genere sarebbe preferibile quando vengano in rilievo diritti fondamentali, esigenze di determinatezza, eguaglianza, parità di trattamento e certezza del diritto (è richiamata la sentenza n. 7 del 2025 di questa Corte).

Pertanto, tenuto conto della perdurante incertezza sul significato da attribuire al requisito in esame, la parte auspica l’accoglimento delle questioni «nei termini prospettati», oppure, in subordine, l’adozione di una sentenza interpretativa di accoglimento, idonea a evitare che le aziende sanitarie locali non si adeguino alla interpretazione indicata da questa Corte, «imponendo controlli particolarmente problematici».



7.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, rilevando che gli «indubbi elementi di peculiarità», presenti nel giudizio principale ed evidenziati dall'atto di costituzione della parte, possono essere «ben valorizzati e inquadrati» nell'ambito, in particolare, della sentenza n. 135 del 2024.

7.1.- In questa prospettiva, il profilo della inutilità o della futilità del trattamento di sostegno vitale, sottolineato dal giudice rimettente, non sarebbe a ben vedere dirimente. La citata pronuncia avrebbe chiarito che tali trattamenti sono quelli «necessari (e quindi [...] “utili” e anzi indispensabili)» per assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, discendendo da ciò che il concetto di “inutilità” del trattamento debba essere valutato, nella specie, «con riferimento al fine del mantenimento in vita del paziente e non già al fine della sua guarigione», ormai impossibile. In effetti, dall'ordinanza di rimessione risulterebbe che le due persone malate non necessitavano di trattamenti di sostegno vitale nel senso dianzi esposto, sebbene «probabilmente, per l'evolversi della patologia, in futuro [sarebbero andate] incontro a tale necessità».

Secondo l'Avvocatura, questo profilo peculiare della questione sarebbe stato già affrontato dalla sentenza n. 135 del 2024, laddove «ha ribadito la centralità del requisito oggettivo rappresentato dall'assoggettamento a trattamenti di sostegno vitale», la cui necessità dovrebbe essere attuale e non già futura, «anche se prevedibile o addirittura certa», costituendo tale requisito «un irrinunciabile contrappeso al principio di autodeterminazione», nell'ottica del bilanciamento con quello di tutela della vita umana, operazione da riservare a scelte discrezionali del legislatore.

Pertanto, conclude l'Avvocatura, sarebbe impossibile, allo stato, superare il requisito rappresentato dalla «“attuale” necessità di sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale», essendo questo il solo parametro oggettivo a presidio del principio di tutela della vita umana a fronte della richiesta di suicidio assistito.

7.2.- Per la difesa dello Stato, anche il secondo profilo di novità evidenziato dalla parte - relativo alla prospettazione del requisito dell'assoggettamento a trattamenti di sostegno vitale come circostanza, la cui mancanza determinerebbe la punibilità di chi aiuta al suicidio - dovrebbe essere analizzato alla luce dei principi già affermati dalla recente sentenza n. 135 del 2024, della quale la memoria richiama i passaggi concernenti le ragioni del «mantenimento, attorno alla persona, di una “cintura di protezione” [...] contro scelte autodistruttive».

8.- La memoria depositata dagli intervenienti, recante in allegato una certificazione medica attestante l'attuale capacità psichica degli interessati, ribadisce l'ammissibilità del richiesto intervento in ragione della posizione distinta e qualificata da essi rivestita, che li renderebbe «portatori di un interesse immediatamente coinvolto dalla decisione che sarà assunta», avendo manifestato nel giudizio costituzionale «la chiara volontà di vivere» e la precisa convinzione che l'accoglimento delle questioni sollevate causerebbe loro «un irreparabile vulnus nel godimento dei diritti alla vita e alla dignità personale».

Inoltre, rilevando una analogia, «seppur in una opposta prospettiva», con la posizione degli intervenienti ammessi da questa Corte all'udienza del 19 giugno 2024, nel giudizio deciso con la sentenza n. 135 del 2024, la memoria auspica che sia evitata una disparità di trattamento tra categorie di malati, in riferimento al diritto di difesa e al contraddittorio.

La memoria, per il resto, riprende e sviluppa gli argomenti prospettati nell'atto di intervento.

8.1.- Ciò premesso, la memoria chiede che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili, potendosi rilevare *ictu oculi* la incompetenza territoriale del giudice *a quo*, sostanzialmente per le stesse ragioni indicate dagli amici curiae Centro studi Rosario Livatino e Unione per la promozione sociale - ODV.

In ogni caso, delle questioni andrebbe ravvisata la manifesta infondatezza, perché, in entrambe le fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il rifiuto dei trattamenti di sostegno vitale risulta «puramente ipotetico». Questa situazione non potrebbe essere assimilata a quella considerata dalla sentenza n. 135 del 2024, cioè del rifiuto manifestato in concreto nel momento in cui il trattamento sia stato effettivamente proposto al paziente, se non facendo diventare tale requisito «del tutto evanescente», realizzando così «in maniera surrettizia» il risultato che la citata sentenza «ha invece opportunamente riservato alla discrezionalità del legislatore».

8.2.- La memoria è poi integrata da distinte dichiarazioni redatte e sottoscritte dagli intervenienti, con le quali, esponendo le rispettive vicende personali, essi sollecitano l'ammissione in giudizio a tutela della dignità personale di cui sono titolari.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il GIP del Tribunale di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, «nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola



l'altrui suicidio nella forma di aiuto al suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale affetta da una patologia irreversibile fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili che abbia manifestato la propria decisione, formatasi in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita».

In sostanza, il giudice *a quo* ripropone a questa Corte i dubbi - già dichiarati non fondati dalla sentenza n. 135 del 2024, pubblicata successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione - relativi alla compatibilità costituzionale del requisito della dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale, indicato dalla sentenza n. 242 del 2019 come una delle condizioni in presenza delle quali la condotta di aiuto al suicidio non può essere ritenuta punibile.

Rispetto però a quella che ha dato luogo alla sentenza n. 135 del 2024, l'ordinanza ora esaminata muove dallo specifico presupposto interpretativo secondo cui il requisito in parola non sarebbe integrato nella situazione in cui il paziente rifiuti l'attivazione di un trattamento di sostegno vitale, pur in presenza di una indicazione medica in tal senso, allorché lo stesso paziente ritenga tale trattamento «futile o inutile in quanto espressivo di accanimento terapeutico».

Ad avviso del rimettente, questa limitazione della possibilità di accesso al suicidio assistito contrasterebbe con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., irragionevolmente escludendo i pazienti che, essendo affetti da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili, ed essendo ancora capaci di assumere decisioni libere e consapevoli, abbiano deciso di non sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale.

Inoltre, il requisito in parola violerebbe il diritto all'autodeterminazione nelle scelte terapeutiche, riconosciuto dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendo al paziente «un'unica modalità di congedo [dalla] vita»: quella di iniziare un trattamento sanitario di sostegno vitale al solo scopo di poterlo poi interrompere.

Infine, esso comprimerebbe senza adeguata giustificazione il diritto, riconosciuto dall'art. 8 CEDU, all'autodeterminazione del paziente, realizzando al contempo - in contrasto con l'art. 14 CEDU - una discriminazione tra pazienti basata su una condizione personale del tutto accidentale, dipendente dalla tipologia della malattia di cui il singolo paziente soffre.

2.- Va anzitutto ribadita l'ammissibilità degli interventi di D. M., P. F., M.L. R. e L. M., per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 26 marzo 2025, allegata alla presente sentenza.

3.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, va rilevato quanto segue.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni, dal momento che lo stesso giudice rimettente dà atto che nel caso sottoposto al suo esame non è stata seguita la "procedura medicalizzata" di cui alla legge n. 219 del 2017, il cui rispetto è indicato nella sentenza n. 242 del 2019 come indispensabile presupposto per la non punibilità delle condotte di aiuto al suicidio. Da ciò conseguirebbe che, quand'anche le questioni di legittimità costituzionale fossero ritenute fondate, il giudice *a quo* non potrebbe comunque pervenire all'archiviazione del procedimento penale.

Osservazioni analoghe sono svolte da vari amici curiae.

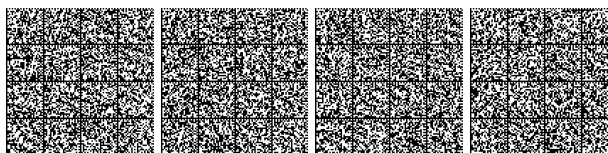
L'eccezione è tuttavia infondata, per le medesime ragioni che hanno condotto questa Corte, nella sentenza n. 135 del 2024, a disattendere l'identica eccezione già sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato. L'accoglimento delle odierne questioni, infatti, inciderebbe quantomeno sull'*iter* motivazionale della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere (punto 3.1. del Considerato in diritto, e ivi puntuali riferimenti alla giurisprudenza della Corte, cui adde, ora, sentenza n. 52 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto e, a contrario, sentenza n. 43 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto). Infatti, il GIP non potrebbe rigettare la richiesta di archiviazione, come ora ritiene di dover fare, in ragione dell'insussistenza di una delle condizioni sostanziali della non punibilità, ma semmai unicamente per il mancato rispetto delle condizioni procedurali fissate dalla sentenza n. 242 del 2019.

3.2.- La difesa degli intervenienti privati eccepisce - sulla base di argomenti condivisi anche da due amici curiae - l'irrelevanza delle questioni prospettate in ragione dell'incompetenza per territorio del giudice *a quo*, che sarebbe riscontrabile *ictu oculi*.

Poiché, infatti, l'indagato avrebbe accompagnato in automobile in Svizzera entrambi i pazienti, egli avrebbe compiuto in Italia una parte soltanto della condotta, con conseguente applicazione dell'art. 10, comma 3, cod. proc. pen. Quest'ultima disposizione rinvia, per la determinazione del giudice competente, ai precedenti artt. 8 e 9. Stante l'inapplicabilità dell'art. 8 cod. proc. pen., sarebbe in questo caso pertinente l'art. 9, comma 1, cod. proc. pen., a tenore del quale sarebbe competente «il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione», intendendosi per tale un «luogo» che sia parte del territorio italiano: e dunque il luogo in cui è avvenuto l'attraversamento della frontiera.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Non può in effetti ritenersi implausibile la competenza del Tribunale di Milano, in applicazione delle regole suppletive indicate dall'art. 9, commi 2 e 3, cod. proc. pen., non emergendo con evidenza dagli atti di causa l'ultimo luogo in cui sarebbe avvenuta una parte dell'azione ai sensi dell'art. 9, comma 1, cod. proc. pen. Non può pertanto affermarsi



che il difetto di competenza del giudice *a quo* sia rilevabile *ictu oculi* da questa Corte, come sarebbe invece necessario ai fini della dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate (negli stessi termini, sentenza n. 135 del 2024 e precedenti *ivi citati*).

4.- Ai fini dell'esame del merito delle questioni prospettate, occorre anzitutto precisarne l'oggetto.

4.1.- La difesa della parte ha, in particolare nella memoria illustrativa e nella discussione orale, argomentato che l'odierna ordinanza di rimessione porrebbe problemi giuridici nuovi e, comunque, diversi da quelli già affrontati nelle precedenti sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024. Essi si riferirebbero alla specifica situazione di pazienti «con prognosi infausta a breve termine» ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017, rispetto ai quali non sarebbero (ancora) medicalmente indicati trattamenti di sostegno vitale, né la sedazione palliativa profonda continua (che presuppone, ai sensi del secondo periodo dello stesso art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017, la presenza di «sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari»).

Tali pazienti, tra i quali si annoverano quelli affetti da patologie oncologiche in stato avanzato, potrebbero ormai - secondo la difesa della parte - essere trattati soltanto attraverso terapie palliative, stante tra l'altro il divieto - posto dalla citata disposizione - di «ogni ostinazione irragionevole nella somministrazione delle cure» e di «ricorso a trattamenti inutili o sproporzionati».

Sarebbe quindi irragionevole costringere tali pazienti ad attendere, per accedere al suicidio assistito, il momento in cui l'avanzare della malattia renda indicata l'attivazione di trattamenti di sostegno vitale.

Conseguentemente, la medesima *ratio* che sorregge la sentenza n. 242 del 2019 dovrebbe indurre questa Corte a riconoscere una nuova e diversa ipotesi di non punibilità dell'aiuto al suicidio, caratterizzata dalla presenza, oltre che dei requisiti «procedurali», dei tre requisiti sostanziali della patologia irreversibile, delle sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili e della capacità di assumere decisioni libere e consapevoli, di un ulteriore requisito alternativo rispetto all'essere il paziente tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale, rappresentato - per l'appunto - dalla «prognosi infausta a breve termine».

In questa situazione, infatti, il paziente avrebbe il diritto di rifiutare le terapie palliative, unicamente finalizzate a lenire i sintomi della malattia, e di decidere invece di concludere subito la vita secondo la propria visione della dignità personale.

4.2.- La prospettazione appena riferita non corrisponde, tuttavia, a quella articolata nell'ordinanza di rimessione: la quale non auspica che al requisito dell'essere il paziente tenuto in vita da un trattamento di sostegno vitale sia affiancato quello, alternativo, della prognosi infausta a breve termine; ma argomenta, invece, nel senso della necessità di eliminare *tout court* il requisito della dipendenza da trattamento di sostegno vitale. Ciò in quanto tale requisito non consentirebbe - irragionevolmente, a giudizio del rimettente - l'accesso al suicidio assistito di pazienti che abbiano rifiutato un trattamento di sostegno vitale, ritenendolo inutile o sproporzionato.

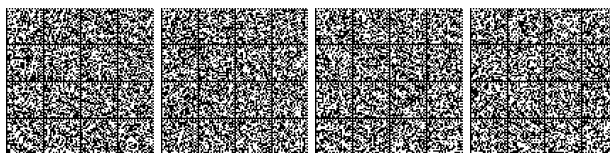
Questa Corte è tenuta, dunque, a fornire risposta unicamente alle censure formulate nell'ordinanza di rimessione, che sono del resto assai precise nell'individuazione del requisito relativo al trattamento di sostegno vitale, risultante dall'integrazione dell'art. 580 cod. pen. operata dalla precedente sentenza n. 242 del 2019, del quale si chiede la radicale ablazione.

5.- Tali censure ruotano attorno al presupposto interpretativo secondo cui l'area di non punibilità sancita dalla sentenza n. 242 del 2019 non si estenderebbe alla situazione in cui il paziente rifiuti l'attivazione di un trattamento di sostegno vitale, pur in presenza di una indicazione medica in tal senso, in quanto da lui ritenuto «futile» o comunque «espressivo di accanimento terapeutico».

Questo presupposto ermeneutico, tuttavia, non è corretto, alla luce di quanto espressamente argomentato nella sentenza n. 135 del 2024.

5.1.- Al punto 7.2. del Considerato in diritto di tale pronuncia, questa Corte ha in effetti replicato a un argomento dell'allora rimettente, il quale già lamentava che il requisito in parola condizionasse «in modo perverso» l'esercizio del diritto all'autodeterminazione del paziente, inducendolo «ad accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale, magari anche fortemente invasivi, che altrimenti avrebbe rifiutato, al solo fine di creare le condizioni per l'accesso al suicidio assistito».

«In senso contrario» si è osservato, in quell'occasione, che «il diritto fondamentale scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., di fronte al quale questa Corte ha ritenuto non giustificabile sul piano costituzionale un divieto assoluto di aiuto al suicidio, comprende anche - prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza - quello di rifiutare ab origine l'attivazione dei trattamenti stessi. Dal punto di vista costituzionale, non vi può essere, dunque, distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: nell'uno e nell'altro caso, la Costituzione e, in ossequio ad essa, la legge ordinaria (art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017) riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi».



Di qui la conclusione: «[n]on c'è dubbio, pertanto, che i principi affermati nella sentenza n. 242 del 2019 valgano per entrambe le ipotesi. Sarebbe, del resto, paradossale che il paziente debba accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale solo per interromperli quanto prima, essendo la sua volontà quella di accedere al suicidio assistito».

5.2.- Queste affermazioni meritano, oggi, integrale conferma. Conseguentemente, nella misura in cui sussista una indicazione medica di necessità dell'attivazione di un trattamento di sostegno vitale - nel senso precisato dalla sentenza n. 135 del 2024, al punto 8 del Considerato in diritto -, il paziente può rifiutarlo e accedere al suicidio assistito, ovviamente laddove sussistano tutti gli altri requisiti sostanziali e procedurali indicati dalla sentenza n. 242 del 2019.

Spetterà dunque al giudice *a quo* valutare se la situazione descritta sussistesse rispetto ai due pazienti il cui suicidio sarebbe stato agevolato dall'indagato.

6.- Ciò precisato, le censure del rimettente debbono essere ritenute infondate, sostanzialmente per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 135 del 2024, che questa Corte ritiene di dovere qui integralmente confermare.

6.1.- A proposito dell'asserita lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il rimettente considera irragionevole la disparità di disciplina tra il paziente che abbia accesso al suicidio assistito, essendo già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, e quello che invece tali trattamenti abbia rifiutato, nonostante un'indicazione medica in tal senso, ritenendoli comunque futili o espressivi di accanimento terapeutico.

In realtà, la lamentata disparità non sussiste, ove si consideri che anche nella seconda situazione il paziente ben può rifiutare il trattamento indicato quale clinicamente necessario per l'espletamento delle sue funzioni vitali, trovandosi così anch'egli nella condizione di avere accesso al suicidio assistito.

Laddove invece il paziente non si trovi in tale condizione e decida di rifiutare trattamenti (terapeutici o palliativi) che non possono essere considerati «necessar[i] ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente» - in quanto l'omissione o interruzione degli stessi non «determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo» - la diversità di disciplina rispetto ai pazienti che hanno accesso al suicidio assistito dovrà essere considerata non irragionevole, per le medesime considerazioni già esplicitate da questa Corte nella sentenza n. 135 del 2024 (punto 7.1. del Considerato in diritto) in riferimento alla censura di violazione dell'art. 3 Cost. allora formulata.

In assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto, o almeno di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivare un simile trattamento, il paziente non si trova ancora nella condizione di poter optare per la propria morte sulla base della legge n. 219 del 2017, rifiutando (rispettivamente) la prosecuzione o la stessa attivazione di un tale trattamento. Pertanto, la sua situazione non è assimilabile a quella di un paziente la cui vita dipenda, ormai, dal trattamento in questione; il che rende costituzionalmente non censurabile, al metro dell'art. 3 Cost., la diversa disciplina prevista per le due ipotesi.

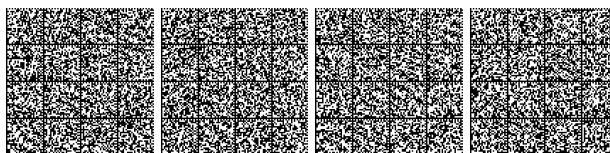
6.2.- Quanto all'asserita lesione del diritto all'autodeterminazione del paziente fondato sugli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., essa parimenti sussisterebbe - nella prospettazione del giudice *a quo* - in relazione alla circostanza che la disciplina oggi vigente costringerebbe il paziente a sottoporsi al trattamento di sostegno vitale al solo scopo di poterlo poi legittimamente rifiutare e accedere, così, al suicidio assistito; ciò che finirebbe per imporre al paziente un'unica modalità di congedarsi dalla vita.

Anche in questo caso, l'argomento è in radice viziato dall'erroneo presupposto di cui si è detto, non essendo affatto necessario - ai fini dell'accesso al suicidio assistito - che il paziente inizi il trattamento di sostegno vitale giudicato necessario dal medico, per poi chiedere di interromperlo.

In assenza di una tale indicazione medica, non possono in questa sede che reiterarsi le considerazioni già svolte dalla sentenza n. 135 del 2024 (punto 7.2. del Considerato in diritto) in relazione al significativo margine di discrezionalità che questa Corte ha riconosciuto al legislatore nel bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'«autonomia» del paziente «nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona». Tale margine di discrezionalità rende costituzionalmente non obbligata la scelta - non preclusa, in ipotesi, al legislatore, laddove appresti le necessarie garanzie contro i rischi di abuso e di abbandono del malato di cui meglio si dirà più innanzi - di consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino loro sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale.

6.3.- Infine, quanto alle censure concernenti la lamentata violazione, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., degli artt. 8 e 14 CEDU, esse, per un verso, devono essere dichiarate non fondate nella misura in cui assumono a presupposto l'impossibilità di equiparare l'effettiva sottoposizione a un trattamento medico di sostegno vitale al rifiuto dello stesso, pur in presenza di una valutazione medica relativa alla sua necessità nel caso concreto.

Per altro verso, nella misura in cui le censure in parola mirino a estendere la non punibilità dell'aiuto al suicidio oltre tale ultima ipotesi, esse devono essere giudicate non fondate sulla base della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 giugno 2024, Dániel Karsai, contro Ungheria: pronuncia non esaminata dal rimettente, ma ampiamente ripresa da questa Corte nella sentenza n. 135 del 2024 (punto 7.4. del Considerato in diritto). In tale pronuncia



- da cui questa Corte non ha ritenuto, nella sentenza n. 135 del 2024, di discostarsi - la Corte EDU riconosce agli Stati parte un considerevole margine di apprezzamento nel bilanciare il diritto alla vita privata - necessariamente coinvolto dalla decisione su come e quando morire - e le ragioni di tutela della vita umana, anche in ragione della persistente assenza di un consenso in materia tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

«Né, infine», si è parimenti rilevato nella sentenza n. 135 del 2024, con considerazioni che qui non possono che reiterarsi, «può essere ravvisato un contrasto con il divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU. Per le medesime ragioni già illustrate a proposito della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost. [...], non può infatti ritenersi irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale».

6.4.- Da tutto ciò discende la non fondatezza delle questioni prospettate.

7.- Appare, peraltro, anche in questa occasione opportuno ribadire il carattere essenziale che rivestono i requisiti e le condizioni procedurali per la non punibilità dell'aiuto al suicidio cui ha fatto riferimento la giurisprudenza di questa Corte. Essi, nella perdurante assenza di una legislazione che disciplini la materia, sono funzionali a creare una "cintura di protezione" per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio assistito «subiscano interferenze di ogni genere» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

Anche nel contesto del pluralismo etico che caratterizza una democrazia liberale, solo «una concezione astratta dell'autonomia individuale» (ordinanza n. 207 del 2018) del soggetto, nel senso etimologico di *abs-tractus* (ovvero tratto fuori, in forza di una visione individualistica assoluta, dal contesto sociale), può rivelarsi insensibile a questa preoccupazione: se l'autodeterminazione, infatti, è costretta o comunque condizionata dalle circostanze, allora non è più tale.

È proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, la quale «si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» (sentenze n. 135 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto, e n. 50 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto, la quale precisa, poi, al punto 5.3.: «[q]uando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima»).

Si tratta dunque di una prospettiva radicalmente diversa da quella che animava la *ratio* originaria della punizione dell'aiuto al suicidio prevista dall'art. 580 cod. pen., rivolta a «tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell'interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

Dal principio personalista di cui all'art. 2 Cost. non si ricava quindi il dovere di vivere cui si rifaceva l'originaria *ratio* dell'art. 580 cod. pen., bensì, rovesciando la prospettiva, il preciso «dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo» (ordinanza n. 207 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto).

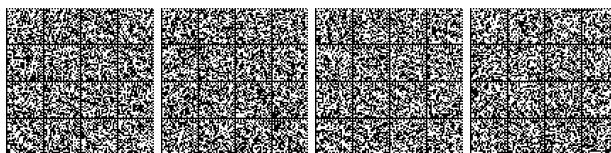
In definitiva, se l'autodeterminazione della persona «evoca l'idea secondo cui ciascun individuo debba poter compiere da sé le scelte fondamentali che concernono la propria esistenza, incluse quelle che concernono la propria morte», tale nozione deve essere sottoposta «a un bilanciamento a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita umana; bilanciamento nell'operare il quale il legislatore deve poter disporre, ad avviso di questa Corte, di un significativo margine di apprezzamento» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Del resto, l'affermazione del dovere dello Stato di tutelare la vita umana è stata alla base anche della recente decisione di inammissibilità di un *referendum* abrogativo che mirava a rendere lecito l'omicidio del consenziente (sentenza n. 50 del 2022), «il cui esito positivo sarebbe stato quello di lasciare la vita umana in una situazione di insufficiente protezione, in contrasto con gli obblighi costituzionali e convenzionali menzionati» (sentenza n. 135 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

È proprio in tale prospettiva che la giurisprudenza di questa Corte ha sviluppato, su un duplice livello, le condizioni per accedere al suicidio assistito, dato che se questo, per un verso, «amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino», «crea - al tempo stesso - rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost.» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto).

7.1.- Il primo livello attiene alla necessità di prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili, perché in situazioni di fragilità e sofferenza la scelta di porre fine alla propria vita potrebbe essere indotta o sollecitata da terze persone, per le ragioni più diverse.

Bisogna considerare, infatti, la situazione delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare, magari per ragioni di personale tornaconto, all'esecuzione di una loro scelta suicidaria (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).



Non marginale è poi il rischio che la richiesta di accesso al suicidio assistito costituisca una scelta non sufficientemente meditata, come ha recentemente rilevato la Corte EDU (sentenza Karsai, paragrafo 151), sottolineando altresì come l'accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in determinate situazioni cliniche, come nelle patologie neurodegenerative.

Sono quindi le esigenze di tutela delle persone deboli e vulnerabili che danno rilievo alle precise condizioni procedurali costantemente ribadite da questa Corte (sentenze n. 135 del 2024 e n. 242 del 2019, ordinanza n. 207 del 2018).

La «procedura medicalizzata», di cui all'art. 1 della legge n. 219 del 2017, è infatti funzionale a garantire che l'accesso al suicidio assistito avvenga nell'ambito di una seria assistenza medica; in sua assenza la patologia non può essere inquadrata in modo adeguato e la prospettiva della morte come unica via di uscita potrebbe essere frutto di un irrimediabile abbaglio.

In questo contesto assume grande importanza la concreta messa a disposizione di un percorso di cure palliative, che configura «un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente» (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018).

Infatti, il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l'opportunità di confrontarsi con la malattia e con l'ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito.

L'altra condizione è quella del necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, a garanzia di un disinteressato accertamento della sussistenza dei requisiti di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito.

Infine, in attesa di un organico intervento del legislatore - che ben potrebbe individuare strutture più calibrate, dal punto di vista delle competenze di etica clinica -, un'ulteriore condizione è quella del necessario parere del comitato etico territorialmente competente, funzionale anche alla specifica esigenza di ottenere un parere terzo in relazione alla domanda di accesso al suicidio assistito.

7.2.- Il secondo livello è quello di contrastare derive sociali o culturali che inducano le persone malate a scelte suicide, quando invece ben potrebbero trovare ragioni per continuare a vivere, ove fossero adeguatamente sostenute dalle rispettive reti familiari e sociali, oltre che dalle istituzioni pubbliche nel loro complesso.

I rischi in questione, infatti, «non riguardano solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che compia la scelta di porre termine alla propria esistenza, ma riguardano anche - come si è osservato (Corte suprema del Regno Unito, Nicklinson e altri, paragrafo 228) - la possibilità che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie sostanziali e procedurali, si crei una «pressione sociale indiretta» su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l'intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto).

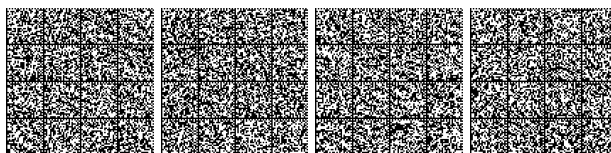
In un contesto storico caratterizzato da tensioni sull'allocatione delle risorse pubbliche, il cosiddetto «diritto di morire» rivendicato in alcune circostanze potrebbe essere paradossalmente percepito dal malato come un «dovere di morire» per non «essere di peso», con un grave abbassamento della sensibilità morale collettiva che tutela le persone più fragili, spesso, peraltro, «invisibili».

Tale scivolamento colliderebbe frontalmente con il principio personalista che anima la Costituzione italiana.

Da questo principio deriva, invece, il dovere della Repubblica di rispondere all'appello che sgorga dalla fragilità, in modo che una persona malata possa avvertire la solidarietà attorno a sé non a tratti, non a prolungate intermittenze, ma in via continuativa, attraverso un percorso di effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociale.

Diventa quindi cruciale garantire adeguate forme di sostegno sociale, di assistenza sanitaria e sociosanitaria domiciliare continuativa, perché la presenza o meno di queste forme di assistenza condiziona le scelte della persona malata e può costituire lo spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte. È inoltre rilevante mettere a disposizione delle persone con malattie inguaribili tutti gli strumenti tecnologici e informatici che permettono loro di superare l'isolamento e ampliare la possibilità di comunicazione e interazione con gli altri. Al tempo stesso non può essere trascurato il «prendersi cura» anche di coloro che, nelle famiglie o all'interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi.

7.3.- Già nell'ordinanza n. 207 del 2018 questa Corte aveva, peraltro, stigmatizzato il rischio di una «prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative» (punto 10 del Considerato in diritto), del resto inserite nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza.



Va evidenziato che, a oggi, in Italia: *a)* non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri; *b)* vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza); *c)* si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell'offerta troppo divaricata (in tal senso Comitato nazionale per la bioetica, parere "Cure Palliative", approvato il 14 dicembre 2023); *d)* la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente.

Questa Corte, pertanto, non può che rinnovare, con decisione, lo «stringente appello» al legislatore (sentenza n. 135 del 2024, punto 10 del Considerato in diritto) affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito.

8.- Va, infine, ribadito con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018, nella sentenza n. 242 del 2019 e da ultimo nella sentenza n. 135 del 2024, che il legislatore e il Servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione a quanto stabilito dalla sentenza n. 242 del 2019, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina nel rispetto delle esigenze richiamate ancora una volta dalla presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ

Luca ANTONINI, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 26 marzo 2025

### ORDINANZA

*Visti* gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano, con ordinanza del 21 giugno 2024, iscritta al numero 164 del registro ordinanze 2024, e pubblicata nel numero 38 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, dell'anno 2024.



*Rilevato* che, in data 8 ottobre 2024, hanno depositato atto di intervento D. M., P. F., M.L. R. e L. M., persone che deducono di essere capaci di assumere decisioni libere e autonome e affette da patologie irreversibili, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, finora sopportate anche grazie all'assistenza delle persone a loro vicine e dei sanitari, e che precisano di non essere soggette a trattamenti di sostegno vitale, nei sensi di cui alla sentenza n. 135 del 2024 di questa Corte;

che, in particolare, a sostegno della propria legittimazione, gli intervenienti assumono: *a)* di essere titolari di un interesse qualificato a che l'ordinamento continui a conservare il suddetto requisito, posto a presidio del loro diritto alla vita; *b)* che, in assenza dello stesso, sarebbe per loro concreto il rischio di «essere indotti ad una richiesta “anticonservativa”» di aiuto al suicidio, che equivarrebbe «ad una sorta di annichilazione del loro valore personale e, comunque, ad una mera, individuale disposizione della propria esistenza»; *c)* che l'evenienza da ultimo ipotizzata «rischierebbe di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni»; *d)* che altrettanto immediata e diretta sarebbe l'incidenza, sul loro diritto alla dignità personale, di una pronuncia di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, poiché essi «si vedrebbero destinati da parte dell'ordinamento di un giudizio di minor valore della propria vita rispetto a quella degli altri consociati»; *e)* che non avrebbero altra sede processuale a cui accedere per la tutela dei propri diritti.

*Considerato* che D. M., P. F., M.L. R. e L. M. non sono parti del giudizio principale;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 158 del 2020), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale);

che, in questo ambito, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 39 e n. 22 del 2024, n. 206 del 2019);

che l'intervento è, quindi, normalmente ammissibile solo nell'ipotesi in cui l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia di questa Corte produrrebbe sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 135 e n. 22 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 210 del 2021);

che questa Corte, in un giudizio di legittimità costituzionale sullo stesso art. 580 cod. pen., ha ammesso l'intervento di due persone, pur estranee al giudizio principale, in quanto «l'evoluzione delle rispettive patologie rischierebbe di non consentire loro, in pratica, di far valere in tempo utile le proprie ragioni» in relazione a questioni che, coinvolgendo «la vita stessa» delle intervenienti, richiedevano a questa Corte in particolar modo di «assicurare tutela al diritto di difesa nella sua essenziale dimensione di effettività» (ordinanza allegata alla sentenza n. 135 del 2024);

che, in ragione della patologia da cui ognuno degli intervenienti è affetto, anche le questioni di legittimità costituzionale in esame coinvolgono problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa;

che, nella prospettiva, già richiamata, di assicurare tutela al diritto di difesa, la peculiare posizione degli intervenienti trova in questo giudizio incidentale l'unica sede per essere fatta valere;

che, pertanto, D. M., P. F., M.L. R. e L. M. sono legittimati a partecipare al presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* ammissibili gli interventi spiegati da D. M., P. F., M.L. R. e L. M.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*



n. 67

*Sentenza 7 aprile - 20 maggio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Giudici onorari di pace - Divieto di destinazione nei collegi chiamati a giudicare i reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. - Violazione - Conseguenze - Inutilizzabilità dei verbali di assunzione della prova, anche quando vi sia il consenso delle parti processuali al loro ingresso nel fascicolo del dibattimento - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del contraddittorio e di ragionevole durata del processo - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, art. 12.
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo e quinto comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

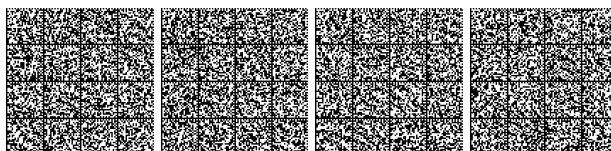
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, quarta sezione penale, nel procedimento penale a carico di A. B. e altri, con ordinanza del 12 settembre 2024, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udita nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 settembre 2024, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Catania, quarta sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo e quinto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), «nella parte in cui non prevede che i verbali di prova acquisiti dinanzi al collegio c.d. misto non sono utilizzabili quando vi sia il consenso delle parti processuali al loro ingresso nel fascicolo del dibattimento».



Il Collegio rimettente, chiamato a giudicare in composizione collegiale all'esito dell'udienza del 12 settembre 2024, riferisce preliminarmente che i difensori e il pubblico ministero «hanno prestato il consenso all'utilizzabilità», ai fini della decisione, delle dichiarazioni già rese da due testimoni nel corso della precedente udienza del 19 gennaio 2023, in occasione della quale il Tribunale aveva una diversa composizione collegiale e, in particolare, risultava «composto da due magistrati togati e un magistrato onorario».

Ciò premesso, il giudice *a quo* rileva che, a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, il giudice onorario di pace non può essere destinato a comporre i collegi del tribunale qualora si proceda per i reati indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale. Tale divieto, secondo «orientamento consolidato» della Corte di cassazione (vengono citate, in particolare, le sentenze terza penale, 9 gennaio-4 marzo 2024 n. 9199 e 6 luglio-26 settembre 2023, n. 39119), determinerebbe una «limitazione alla capacità del giudice», la cui violazione costituirebbe «causa di nullità assoluta ai sensi dell'art. 179 cod. proc. pen., in relazione all'art. 178 comma 1, lett. *A*) cod. proc. pen. [nullità] insanabile e rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento». È anche richiamato un orientamento della Corte d'appello di Catania, secondo il quale la patologia che ne deriva andrebbe collocata «nella categoria dell'inesistenza dell'atto» (è citata la sentenza della sezione terza penale 5-8 luglio 2023, n. 3748).

Riferisce il rimettente che il processo della cui cognizione è investito ha ad oggetto uno dei reati indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen.: di conseguenza, il collegio dinanzi al quale sono state rese e verbalizzate le dichiarazioni dei due testimoni dovrebbe «considerarsi affetto da nullità insanabile»: da ciò deriverebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

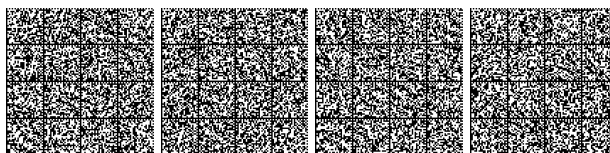
Il giudice *a quo* richiama la disciplina della «acquisizione concordata della prova», di cui all'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., che configurerebbe «un'eccezione al principio della formazione dialogica della prova», potendo le parti, attraverso tale istituto, per ragioni di economia processuale, «disporre l'ingresso nel fascicolo del dibattimento di verbali formati di fronte al pubblico ministero (art. 362 c.p.p.), al difensore (art. 391 bis c.p.p.) o dinanzi ad ufficiali di p.g. (art. 351 c.p.p.) ovvero di documenti».

Nel caso di specie, invece, alla luce della richiamata interpretazione della Corte di cassazione, pur a fronte del consenso delle parti, non sarebbe possibile l'utilizzazione dei verbali di esame dei testimoni, «acquisiti di fronte ad un collegio formato da tre giudici, di cui due togati ed uno onorario, nonché alla presenza del pubblico ministero e del difensore dell'imputato».

Sulla base di quanto rappresentato, ritiene il giudice *a quo* che non siano manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017. Si apprezzerrebbe, anzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost., che sancisce «il principio di uguaglianza» e che «non può consentire un trattamento deteriore ad una situazione che presenta maggiori garanzie per l'imputato». Infatti - osserva il rimettente - mentre l'acquisizione concordata della prova avviene pacificamente, come chiarito, «per atti formati senza contraddittorio, dinanzi a soggetti che non sono né terzi né imparziali (difensore, pubblico ministero, ufficiali di p.g.)», i verbali delle testimonianze, assunti alle «precedenti udienze», si sono formati «dinanzi ad un giudice terzo e imparziale», capace, peraltro, di giudicare in tutte le materie diverse da quelle indicate dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., e nel contraddittorio delle parti.

Sarebbe, del resto, «irragionevole» che al verbale contenente la «testimonianza "processuale"», proprio perché «correttamente» formato dinanzi ad un organo «certamente non "minore" rispetto a quelli dinanzi ai quali si formano i verbali c.d. "extraprocessuali"» venga riconosciuto «meno valore». Pertanto, la pur affermata incapacità «a giudicare» del collegio non potrebbe tradursi in nullità dell'atto, non potendosi considerare quel collegio addirittura come «meno legittimo o meno garantito rispetto ad uno studio di un difensore, ad una caserma dei carabinieri o a un ufficio della Procura della Repubblica».

Sotto altro profilo sarebbe violato l'art. 111 Cost. con riferimento alle previsioni del secondo comma, che «disciplina il giusto processo», e del quinto comma, che affida alla legge la regolazione dei casi in cui la formazione della prova «non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato». Impedire l'utilizzo di un atto, pur formatosi nel contraddittorio delle parti, «facendo leva sull'incapacità dell'organo giudicante», determinerebbe «un vulnus al principio del contraddittorio, nonché a quello della ragionevole durata del processo»: la disposizione censurata, infatti, richiede la rinnovazione di un'attività processuale già espletata, con i conseguenti rischi di «vittimizzazione secondaria della vittima del reato», senza che venga considerato l'istituto, pur «di rilievo costituzionale», del consenso dell'imputato all'utilizzazione dei verbali. Ne conseguirebbe, in sostanza, il travolgimento di «tutta l'attività svolta dal c.d. collegio misto», con evidenti conseguenze sulla ragionevole durata dei processi («dovendosi citare nuovamente testimoni già sentiti e rinnovare in taluni casi l'intera istruttoria dibattimentale già svolta») e con sacrificio dell'interesse alla «genuinità della prova», in quanto il testimone dovrebbe essere sentito ripetutamente nel corso del processo, senza che peraltro le sue prime dichiarazioni, che «essendo spesso molto più vicine nel tempo ai fatti, sono certamente le più attendibili», possano essere utilizzate.



Infine, il Tribunale di Catania osserva che l'assoluta inutilizzabilità dei verbali di assunzione della prova dinanzi a un collegio "misto" finirebbe per ridurre tali atti «ad un grado inferiore ai "documenti", certamente sempre acquisibili dal tribunale». Al contrario, si sottolinea, tali atti «esist[ono] nella realtà fenomenica» e non potrebbero essere considerati, «con una finzione giuridica», come inesistenti, ma dovrebbero almeno ritenersi quali atti liberamente valutabili dal tribunale ai fini della decisione.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Catania, quarta sezione penale, nel corso di un processo per uno dei reati indicati dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo e quinto comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, «nella parte in cui non prevede che i verbali di prova acquisiti dinanzi al collegio c.d. misto» per tale dovendosi intendere, secondo l'ordinanza di rimessione, quello composto da almeno un giudice onorario di pace, in violazione del divieto stabilito nella medesima disposizione «non sono utilizzabili quando vi sia il consenso delle parti processuali al loro ingresso nel fascicolo del dibattimento».

Il rimettente premette che, secondo l'orientamento consolidato della Corte di cassazione, la violazione del divieto, contenuto nella disposizione censurata, di destinare il giudice onorario di pace a comporre i collegi del Tribunale qualora si proceda per i reati indicati nell'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen. è causa di nullità assoluta ai sensi dell'art. 179 cod. proc. pen., in relazione all'art. 178 comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., nullità insanabile e rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento.

Il giudice *a quo* richiama quindi la disciplina di cui all'art. 493, comma 3, cod. proc. pen., che consente alle parti del processo penale di concordare l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero nonché della documentazione relativa all'attività di investigazione difensiva.

Ciò posto, il rimettente ritiene che l'inutilizzabilità dei verbali di assunzione delle prove (nella specie, di due testimonianze), derivante dalla nullità da cui sono affetti, come si è visto, gli atti compiuti dinanzi a un collegio, come nel caso di specie, illegittimamente formato in quanto composto da due magistrati togati e uno onorario, ridondi in violazione degli artt. 3 e 111, secondo e quinto comma, Cost.

Per un verso, infatti, verrebbe irragionevolmente penalizzata una situazione, quale quella che si è venuta a determinare nel processo *a quo*, in cui l'esame dei testimoni è comunque avvenuto nel processo dinnanzi a un «giudice terzo e imparziale», con successivo accordo delle parti ai fini dell'utilizzo dei relativi verbali. Per ciò solo, tale situazione si presenterebbe «maggiormente garantita», per l'imputato, rispetto alle ipotesi in cui la prova venga assunta, al di fuori del processo, dal difensore, dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero.

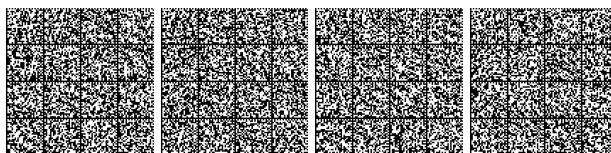
Per altro verso, la conseguente necessità di rinnovare, dinanzi ad un collegio correttamente formato, l'attività preordinata all'acquisizione delle prove comporterebbe la violazione dei principi della ragionevole durata del processo e del contraddittorio, oltre a porsi in conflitto con l'esigenza della «genuinità della prova».

2.- Occorre preliminarmente precisare che la formula (poc'anzi riportata) utilizzata dal rimettente per delineare il petitum additivo chiesto a questa Corte è affetta da un evidente errore materiale, il quale, comunque, non ne ostacola la comprensione.

Nonostante, infatti, la ripetizione dell'avverbio «non» che si rinviene in tale formula «nella parte in cui non prevede che i verbali di prova [...] non sono utilizzabili», il generale impianto argomentativo dell'ordinanza di rimessione rimane, con chiarezza, percepibile: si mira a ottenere una pronuncia di accoglimento di questa Corte che consenta l'utilizzabilità dei verbali di prova, pur se acquisiti dinnanzi al collegio formato in violazione del divieto di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, allorché le parti abbiano manifestato il proprio consenso.

3.- Così chiarito il senso dell'addizione richiesta, è opportuno un preliminare inquadramento delle questioni sollevate, al fine di calarle nel panorama normativo di riferimento.

Questa Corte, con la sentenza n. 41 del 2021, ha avuto già occasione di esaminare le previsioni dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, che fissano le condizioni affinché i giudici onorari di pace, inseriti nell'ufficio per il processo, possano essere eccezionalmente destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale. Si tratta - come messo in luce nel richiamato precedente - di ipotesi residuali, ammesse solo per situazioni straordinarie e contingenti, allorché, per la particolare situazione di sofferenza della sede giudiziaria, non è possibile adottare misure organizzative diverse. A tali ipotesi, il richiamato art. 12 affianca la previsione di alcune ipotesi di tassativa esclusione, disponendo che il giudice onorario di pace non può essere destinato, per il settore civile, a comporre i collegi giudicanti dei procedimenti



in materia fallimentare e quelli delle sezioni specializzate e, quanto alla competenza nella materia penale, non può comporre i collegi del tribunale del riesame ovvero - fattispecie che viene in rilievo per le odierne questioni - qualora si proceda per i reati indicati nell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen.

Secondo la Corte di cassazione, la *ratio* del divieto in esame «risponde alla chiara finalità di precludere a collegi non composti da giudici esclusivamente togati decisioni in ordine [a] questioni di particolare delicatezza quali sono i provvedimenti in materia di libertà personale o di presiedere procedimenti richiedenti peculiari competenze tecniche quali si configurano quelli indicati dall'art. 407 secondo comma cod. proc. pen.» (così Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 1° ottobre-11 novembre 2024, n. 41236).

Va pertanto ribadito che, con l'introduzione del divieto in esame, l'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017 ha “corroborato” la lettura già offerta da questa Corte alle previsioni dell'art. 106, secondo comma, Cost., a norma del quale la nomina di magistrati onorari è ammessa per le sole «funzioni attribuite a giudici singoli» (in tal senso, sentenza n. 41 del 2021, punto 19 del Considerato in diritto). Solo in via del tutto eccezionale, infatti, i magistrati onorari possono essere assegnati ai collegi del tribunale, proprio perché la richiamata previsione costituzionale impone «un perimetro invalicabile della magistratura onoraria, identificata nella figura di un giudice monocratico di primo grado, il quale, unicamente a determinate condizioni e in via di supplenza, può anche partecipare allo svolgimento di funzioni collegiali di tribunale» (così, ancora, sentenza n. 41 del 2021, e ivi altri precedenti richiamati).

Se, a livello costituzionale, il travalicamento di tale perimetro comporta la violazione dell'art. 106, secondo comma, Cost. (come affermato dalla richiamata sentenza n. 41 del 2021), sul piano della disciplina processuale esso si traduce nel venir meno della legittimazione dell'organo giudicante. Nel processo penale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 33, comma 1, 178, comma 1, lettera a), e 179 cod. proc. pen., gli atti compiuti dinanzi al collegio formato *contra legem* sono affetti da nullità insanabile. Come puntualizzato dalla giurisprudenza di legittimità, si tratta di un vizio che travolge l'intero giudizio, anche quando, in ipotesi, esso si riferisca a reati connessi, pur se estranei all'elenco dell'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 7 novembre-10 dicembre 2024, n. 45242).

4.- Tanto premesso, le questioni sono inammissibili.

Nel richiamare l'istituto della prova concordata - che discende dalle previsioni dell'art. 111, quinto comma, Cost. e la cui applicazione è dalla legge limitata alla possibilità di acquisire, al fascicolo per il dibattimento, gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero e i documenti relativi all'attività di investigazione difensiva, formati senza l'ausilio del contraddittorio (artt. 431, comma 2, e 493, comma 3, cod. proc. pen.) - il rimettente mira a censurare, nella sostanza, l'effetto invalidante (sub specie di nullità) che, secondo la ricostruzione normativa già esaminata, deriva dalla violazione del divieto ex art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, insieme al conseguente regime di inutilizzabilità delle prove formate dinanzi al collegio illegittimamente formato. Sul punto, il giudice *a quo* afferma, infatti, che «[l]a ritenuta incapacità del collegio giudicante formato con la partecipazione ad alcune udienze di un giudice onorario non può tradursi in una nullità dell'atto formatosi dinanzi ad esso».

Tuttavia, il testo dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017, unica disposizione che viene selezionata ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale, contiene solo il divieto di composizione dei collegi da parte del giudice onorario, senza riferirsi né all'ambito di applicazione dell'istituto della prova concordata (cui esso neanche minimamente accenna), né alle conseguenze invalidanti discendenti dalla violazione del divieto, che propriamente costituiscono i bersagli del giudice *a quo* e che sono aliunde stabiliti.

In coerenza con il *vulnus* lamentato, le censure avrebbero quindi dovuto investire, *in parte qua*, le norme generali che, nel codice di procedura penale, riconnettono la violazione del divieto in esame al venir meno della capacità del giudice (art. 33) e ne fanno discendere la sanzione processuale della nullità insanabile (artt. 178 e 179). Le considerazioni spese dal rimettente, pertanto, incorrono in una evidente *aberratio ictus*, «che si verifica quando “sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale” (sentenza n. 107 del 2021)» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 48 del 2023).

Nella doverosa considerazione di questi profili, inoltre, il giudice *a quo* - alla luce del descritto quadro normativo, arricchito dalla giurisprudenza di questa Corte - avrebbe dovuto altresì constatare l'eccezionalità della previsione che ammette la partecipazione dei magistrati onorari ai collegi giudicanti del tribunale e interrogarsi sull'effettiva idoneità del collegio formato in violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017 a rendere il giudizio e a essere considerato titolare della funzione giurisdizionale (alla luce della nozione di capacità del giudice, fatta propria anche da questa Corte: sentenza n. 419 del 1998). Ciò anche nella considerazione del fondamento costituzionale del regime di nullità insanabile che assurge [a] presidio del perimetro invalicabile della magistratura onoraria, secondo i dettami dell'art. 106, secondo comma, Cost. (ancora, sentenza n. 41 del 2021).

5.- Per quanto sopra esposto, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo e quinto comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, quarta sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250067



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 84

*Ordinanza del 31 marzo 2025 del Tribunale di sorveglianza di Bologna  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A. G.*

**Reati e pene – Pene sostitutive – Denunciata norma la quale prevede che il mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione, “comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva”, invece di stabilire che il mancato pagamento “comporta la conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva” – In via consequenziale, denunciata previsione la quale dispone che “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, invece delle parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**

**In via gradata: Reati e pene – Pene sostitutive – Mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione – Denunciata norma che non prevede dopo le parole “ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva” le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l’art. 58.” – In via consequenziale, denunciata previsione, la quale non dispone dopo le parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 102; Codice di procedura penale, art. 660, comma 3.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi alla domanda di conversione della pena pecuniaria *ex art. 660 c.p.p.* proposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara nei confronti di G. A. nato a..., ivi residente in via..., in relazione alla pena pecuniaria di 3.000,00 euro di multa di cui alla sentenza n. 564/2023 emessa dal Tribunale di Ferrara il 28 marzo 2023 (irrevocabile il 3 maggio 2023).

OSSERVA

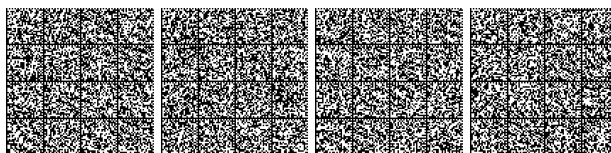
Con sentenza di applicazione della pena n. 564/2023 emessa dal Tribunale di Ferrara il 28 marzo 2023 G. A. è stato condannato alla pena di anni due e giorni venti di reclusione e 3.000,00 euro di multa per i delitti di cui agli articoli 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, 337 c.p. e 582 c.p. commessi il... in...

La Procura della Repubblica di Ferrara con provvedimento SIEP 180/2023 del 25 marzo 2024 ha emesso ai sensi del novello art. 660 c.p.p. ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendo alla persona il pagamento entro novanta giorni e fornendo all’interessato tutti gli avvisi di legge previsti dal comma 3 dell’art. 660 c.p.p.; in particolare, oltre agli avvertimenti in punto di conversione della pena pecuniaria, rappresentando al condannato la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione della pena pecuniaria.

L’ordine di esecuzione era notificato ai difensori il 28 marzo 2024 ed al G. il 14 aprile 2024.

Pertanto, il termine per il pagamento della multa risulta scaduto il 13 luglio 2024 senza che la persona vi prevedesse.

Accertato il mancato pagamento e l’assenza di richieste di rateizzazione nel termine di legge, la Procura di Ferrara ha dunque trasmesso a questo Ufficio il 4 settembre 2024 ai sensi dell’art. 660 c.p.p. per procedere alla conversione della pena pecuniaria.



Era, pertanto, svolta attività istruttoria onde verificare se G. versasse in condizioni di insolvibilità, ovvero di insolvenza, demandandosi accertamenti ai Carabinieri di... sulle attuali condizioni economiche del condannato.

In data 23 novembre 2024 giungeva riscontro istruttorio da parte dei Carabinieri di... (cui gli atti erano stati trasmessi per competenza) che, però, risultava carente in ordine alla specifica indicazione dei redditi dell'interessato; la nota, infatti, pur indicando che G. svolge attività lavorativa presso l'azienda metallurgica M., non forniva dati sulla consistenza delle retribuzioni a lui corrisposte. A fronte della disponibilità di stabile occupazione lavorativa, si riteneva, inoltre, utile ribadire al condannato le diverse conseguenze previste dall'art. 660 c.p.p. per le ipotesi di insolvibilità ed insolvenza (invero già contenute nell'ordine di esecuzione della Procura), specificando gli esiti del procedimento nell'uno e nell'altro caso.

Si dava, dunque, mandato ai Carabinieri di... di integrare gli adempimenti istruttori.

In data 3 marzo 2025 perveniva verbale di dichiarazioni da parte del G. in cui la persona affermava di percepire redditi mensili medi per circa... euro netti e di essere disponibile al pagamento della pena pecuniaria, previa adeguata rateizzazione al fine di non gravare sui propri mezzi di sussistenza.

Accertamenti presso la banca dati INPS, inoltre, consentivano di verificare che l'interessato nell'anno 2024 ha percepito redditi per 26.195,00 euro.

Da ultimo, in merito alla possibilità di svolgere lavoro sostitutivo, la persona dichiarava di essere disponibile a svolgerli, «solo e qualora emergessero elementi di insolvibilità a suo carico».

Ciò posto, l'attuale assetto normativo imporrebbe a questa Autorità Giudiziaria di procedere alla conversione della pena pecuniaria non pagata in semilibertà sostitutiva, essendo emersa dagli atti che il mancato adempimento dell'ordine di esecuzione della Procura discende non già da una condizione di insolvibilità, bensì da insolvenza da parte del G.

La persona, infatti, dispone di redditi da lavoro dipendente adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, sia in unica soluzione, sebbene con un certo aggravio, sia, senza particolari problemi, in forma rateizzata.

Tuttavia, la normativa, allo stadio attuale del procedimento, non consente al Magistrato di Sorveglianza di disporre una rateizzazione del pagamento, posto che G. è decaduto da tale possibilità, non avendo proposto istanza in questo senso alla Procura di Ferrara secondo le scansioni processuali previste dall'art. 660 c.p.p.

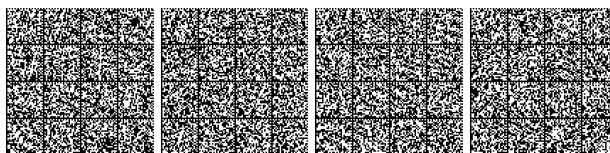
A questo punto, dunque, non potrebbe che prendersi atto dell'insolvenza e provvedere ai sensi degli articoli 660 commi 3, 9 c.p.p. e 102, legge n. 689/1981 alla conversione della pena non pagata nella pena della semilibertà sostitutiva per giorni dodici, secondo il criterio di ragguaglio per cui un giorno di semilibertà sostitutiva corrisponde a 250,00 euro di pena pecuniaria.

Tale esito, tuttavia, appare a questo Magistrato di Sorveglianza frutto di un meccanismo normativo che, per un verso, risulta particolarmente irragionevole nel bilanciamento tra gli interessi in gioco (effettività della sanzione pecuniaria - libertà personale) al punto da arrecare un *vulnus* sproporzionato ai beni costituzionali sottesi all'esecuzione penale, cui la materia delle pene pecuniarie evidentemente afferisce nella misura in cui, oltre a punire mediante una sanzione che attinge il condannato nella sua sfera economica, può condurre anche all'applicazione di restrittive della libertà personale o comunque limitative di diritti costituzionalmente tutelati dagli articoli 13, 15, 16, 27, comma 3 della Costituzione; per altro verso, invece, il suddetto meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio, essendo minato nella propria ragionevolezza da una lampante contraddizione di fondo insita nel sistema di conversione risultante dagli articoli 660 c.p.p., 71 e 102, legge n. 689/1981 tra le pene pecuniarie originarie e le pene pecuniarie sostitutive, che assoggetta a difformi discipline la conversione in caso di insolvenza da parte del condannato, compiendo una scelta normativa che tratta in modo differente condizioni di fatto e di diritto del tutto assimilabili, come tale lesiva del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione oltre che del principio di emenda e della libertà personale del condannato.

In questi termini, la norma, si segnala per profili di dubbia costituzionalità, che si ritengono non emendabili in via ermeneutica e che, anche ai fini di una applicazione uniforme, possono essere superati esclusivamente mediante un intervento della Corte costituzionale.

L'esame delle questioni richiede una previa ricognizione della riforma che ha interessato il sistema delle pene pecuniarie con la riformulazione dell'art. 660 c.p.p., nonché dell'assetto normativa previgente, al fine di cogliere la portata delle modifiche introdotte e ricostruire in chiave sistematica i concetti di insolvibilità insolvenza.

Con decreto legislativo n. 150/2022 (cosiddetta Riforma Cartabia) il Governo in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 avente ad oggetto «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» (*Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 4 ottobre 2021), ha, tra gli altri significativi interventi, ridisegnato i contorni dell'esecuzione delle pene pecuniarie.



La direttrice fondamentale che ha ispirato l'intervento riformatore è ben delineata dalla legge di delega all'art. 1, comma 16, (1) ove si esplicita il *télos* di garantire effettività al sistema sanzionatorio nel suo complesso, razionalizzando la materia, introducendo procedure rapide nell'esazione di quanto dovuto dal condannato allo Stato e ripensando il sistema di conversione secondo principi di equità, efficienza ed effettività assicurando certezza della pena pecuniaria.

Invero, i dati circa l'esecuzione concreta delle pene pecuniarie, riportati negli atti preparatori e nella Relazione Illustrativa al decreto legislativo, (2) apparivano scantonanti, evidenziando la diffusa ineffettività del sistema sanzionatorio pecuniario non solo nei confronti del condannato che non fosse nelle condizioni di provvedere al pagamento della pena pecuniaria, ma anche di coloro che pur avrebbero potuto essere solvibile. Costoro, infatti, semplicemente omettendo il pagamento potevano accedere a forme di rateizzazione ovvero di conversione della sanzione ai sensi dell'art. 660 c.p.p. andando incontro a conseguenze giudicate dal legislatore delegato particolarmente blande e dal minimo valore coercitivo.

A ciò si aggiunga che nel sistema previgente la pena pecuniaria era considerata un mero credito dello Stato verso il condannato, la cui riscossione avveniva in via prioritaria mediante ruolo.

Tale circostanza che aveva condotto dapprima all'attribuzione di competenze per il recupero delle somme dovute agli Uffici Recupero Crediti degli Uffici giudiziari e, da ultimo, con legge 18 giugno 2009, n. 69, cui si deve l'introduzione dell'art. 227-ter, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, a mente del quale la riscossione mediante ruolo era attivata senza che fosse previamente notificato dall'U.R.C. l'invito al pagamento, devolvendo l'intera materia agli agenti incaricati della riscossione, con lungaggini procedurali che il più delle volte esitavano nella prescrizione della pena ai sensi degli articoli 172 e 173 c.p.

Solo a fronte dell'esito negativo di tale procedura, dunque, l'U.R.C. trasmetteva gli atti alla Procura segnalando la mancata riscossione della pena pecuniaria; l'autorità requirente, a questo punto, trasmetteva gli atti al Magistrato di Sorveglianza per la conversione *ex art.* 660 c.p.p.

Questi, da ultimo, era tenuto a svolgere accertamenti sulle condizioni economiche dell'interessato, spesso a distanza di anni dai fatti e dalla notifica della cartella di pagamento, incorrendo in difficoltà nel reperire il condannato e potendo disporre la conversione solo previo accertamento della insolvibilità del condannato; nelle ipotesi di insolvenza, infatti, il Magistrato di Sorveglianza avrebbe dovuto ritrasmettere gli atti alla Procura ed alle autorità competenti per la riscossione coattiva del credito.

Attività che, statisticamente, si traduceva in un continuo inseguire senza esito chi si sottraeva al pagamento.

Porre rimedio a questa aporia esecutiva, nella prospettiva assunta dal legislatore, era dunque necessario non solo per restituire credibilità al sistema delle pene pecuniarie atomisticamente considerato, ma anche, in una visione di sistema, al fine di perseguire l'erosione del carcere-centrismo che caratterizza il sistema sanzionatorio italiano, anche in ottica deflattiva della popolazione carceraria.

Nei paesi in cui la pena pecuniaria viene percepita dai cittadini come una forma di afflizione efficace ed effettiva, infatti, questa può rappresentare anche per il legislatore, in chiave *general-preventiva*, una valida alternativa alla pena carceraria in quanto bastevole ad offrire tutela ai beni giuridici protetti dalle norme penali. Considerazioni analoghe, invero, erano state espresse anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in diverse sentenze: nella sentenza, n. 279/2019 (3) (seppur in un *obiter dictum*; il tema centrale della sentenza atteneva alla conoscenza/conoscibilità della cartella di pagamento nel sistema *ante* Cartabia in caso di notifica mediante irreperibilità); nella sentenza n. 15/2020

(1) Art. 1, comma 16 della legge delega: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale, al codice penale e alla collegata legislazione speciale in materia di pena pecuniaria, al fine di restituire effettività alla stessa, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie; b) rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; c) prevedere procedure amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione della pena pecuniaria e la sua conversione in caso di mancato pagamento».

(2) Cfr. «Decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari - Relazione Illustrativa» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 245 del 19 ottobre 2022 - Supplemento straordinario n. 5.

(3) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2019 «Già nella sentenza n. 108 del 1987, questa Corte aveva invocato un Intervento del legislatore sulla disciplina processuale della conversione, ritenuta inficiale da «difetti che la rendono non pienamente adeguata ai principi costituzionali in materia, e che possono indirettamente frenare un più ampio ricorso alla pena pecuniaria, da molti auspicato». Un simile monito deve essere ora ribadito. Il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria, del quale i provvedimenti di conversione costituiscono una dei possibili esiti, è oggi ancor più farraginoso di quanto non lo fosse nel 1987, prevedendo l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate. Tale situazione, oggetto di diagnosi risalenti in dottrina, fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti».



(4) (anche qui, come notazione-monito di carattere generale avulsa dal *tema decidendum*); da ultimo nella sentenza n. 28/2022, con un espresso riferimento alla legge delega n. 134/2021: «resta ferma, più in generale, la stringente opportunità - più volte segnalata da questa Corte che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega stessa ovvero mediante interventi normativi *ad hoc*, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale». (5)

Per perseguire questi obiettivi il legislatore delegato ha ripensato alla radice il sistema, ispirandosi all'esperienza comparata di altri paesi europei, come viene ben espresso nella Relazione al decreto laddove si sottolinea che la conversione della pena pecuniaria non eseguita in una pena limitativa della libertà personale, negli ordinamenti in cui è prevista, non è sorretta dall'idea di una rinuncia alla riscossione di un credito dello Stato, bensì costruita sulla massima di esperienza per cui la minaccia di sanzioni più gravi in caso di mancato pagamento può rappresentare un'efficace contropinta alla decisione di sottrarsi al pagamento: «Non è lo Stato a inseguire il creditore; è il condannato, autore di un reato, che è tenuto al pagamento della pena irrogata dal giudice, onde non andare incontro a conseguenze più gravi». (6)

Ciò è avvenuto anzitutto mediante l'assegnazione alle Procure di una competenza funzionale nella *subjecta materia*, prima appannaggio degli Uffici Recupero Crediti e dei concessionari dei servizi di riscossione (Equitalia - Agenzia delle Entrate), che vede gli organi requirenti promotori di un procedimento che inizia con un vero e proprio ordine di esecuzione anche per le pene pecuniarie.

Ma la vera innovazione è rappresentata, sul piano concettuale, da un radicale ripensamento del meccanismo di conversione che risulta imperniato sulle distinte nozioni di insolubilità ed insolvenza.

Si tratta di concetti che non erano estranei alla previgente formulazione della norma, sebbene la disciplina previgente fosse, meno rigida nel sanzionare l'insolvenza e nel fissare il momento in cui dovesse essere compiuta la relativa valutazione.

— L'art. 660 c.p.p. nella sua previgente formulazione, infatti stabiliva ai commi 2 e 3:

«2. Quando è accertata la impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente per la conversione, il quale provvede previo accertamento dell'effettiva insolubilità del condannato e, se ne è il caso, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria. Se la pena è stata rateizzata, è convertita la parte non ancora pagata.

3. In presenza di situazioni di insolvenza, il magistrato di sorveglianza può disporre la rateizzazione della pena a norma dell'art. 133-ter del codice penale, se essa non è stata disposta con la sentenza di condanna ovvero può differire la conversione per un tempo non superiore a sei mesi. Alla scadenza del termine fissato, se lo stato di insolvenza perdura, è disposto un nuovo differimento, altrimenti è ordinata la conversione. Ai fini della estinzione della pena per decorso del tempo, non si tiene conto del periodo durante il quale l'esecuzione è stata differita.»

— L'art. 102, legge n. 689/1981, invece, prevedeva che si procedesse a conversione solo laddove le pene pecuniarie fossero rimaste ineseguite per insolubilità del condannato, senza nulla disciplinare in caso di insolvenza colpevole.

Nel sistema previgente, dunque, la Procura procedeva ad una richiesta di conversione a fronte di una accertata impossibilità dell'esazione, il che avveniva sostanzialmente su segnalazione dell'Ufficio Recupero Crediti in cui si dava conto dell'infruttuoso esperimento delle procedure esattive mediante ruolo.

Gli atti erano trasmessi al Magistrato di Sorveglianza che, previo accertamento delle condizioni economiche del condannato, procedeva agli adempimenti successivi. Laddove avesse riscontrato una condizione di insolubilità, avrebbe dovuto procedere a conversione della pena pecuniaria ai sensi dell'art. 102, legge n. 689/1981.

In condizioni di insolvenza, viceversa, oltre a poter ritrasmettere gli atti per l'avvio delle procedure di riscossione coattiva, si aprivano ulteriori due alternative: la possibilità di rateizzare il pagamento, laddove la rateizzazione non fosse stata disposta dal giudice; la possibilità di differire il pagamento per un periodo di sei mesi, eventualmente reiterabile in caso di permanenza dello stato di insolvenza.

In questo sistema, dunque, non vi era una specifica sanzione per l'insolvenza, ma anzi, colui che non avesse provveduto al pagamento pur potendo farlo avrebbe avuto dinnanzi a sé la facoltà di accedere alla rateizzazione dello stesso, ovvero al differimento della conversione, consentendo al condannato di far valere le proprie condizioni economiche sub specie della difficoltà di provvedere *illic et immediate* a saldare quanto dovuto innanzi al Magistrato di Sorveglianza.

(4) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 15/2020 § 3 «soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei»

(5) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 134/2021 § 8 del Considerato in diritto, a chiusura della sentenza.

(6) Così testualmente a pag. 271 «Decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari - Relazione Illustrativa» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 245 del 19 ottobre 2022 - Supplemento straordinario n. 5.



Le nuove norme, invece, sono molto puntuali dal punto di vista lessicale, utilizzando insolvenza per indicare il mancato pagamento colpevole e insolvibilità per indicare il mancato pagamento incolpevole, descrivendo due fattispecie che il sistema oggi considera strettamente alternative ed a cui associa esiti diversi in sede di conversione.

Ciò emerge chiaramente da una analisi complessiva del tessuto normativa.

— L'art. 660 c.p.p. prevede al comma terzo che l'ordine di esecuzione della Procura contenga «l'avviso che, in mancanza, la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva o, in caso di accertata insolvenza, nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi degli articoli 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero, quando deve essere eseguita una pena pecuniaria sostitutiva, nella semilibertà sostitutiva o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in caso di accertata insolvenza, nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi dell'art. 71 della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'ordine di esecuzione contiene, inoltre, l'avviso al condannato che, quando non è già stato disposto nella sentenza o nel decreto di condanna, entro venti giorni, può depositare presso la segreteria del pubblico ministero istanza di pagamento rateale della pena pecuniaria, ai sensi dell'art. 133-ter del codice penale».

I commi da sette a dieci, invece, stabiliscono che:

«7. Quando accerta il mancato pagamento della pena pecuniaria, ovvero di una rata della stessa, entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente per la conversione ai sensi degli articoli 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero, quando si tratta di pena pecuniaria sostitutiva, ai sensi dell'art. 71 della medesima legge n. 689 del 1981. In ogni caso, se il pagamento della pena pecuniaria è stato disposto in rate mensili, è convertita la parte non ancora pagata.

8. Il procedimento per la conversione della pena pecuniaria, anche sostitutiva, è disciplinato dall'art. 667, comma 4. Per la conversione della pena pecuniaria, ai sensi degli articoli 71, 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si applica in quanto compatibile, l'art. 545-bis, comma 2.

9. Il magistrato di sorveglianza provvede alla conversione della pena pecuniaria con ordinanza, previo accertamento della condizione di insolvenza ovvero di insolvibilità del condannato. A tal fine dispone le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si ha ragione di ritenere che il condannato possieda beni o cespiti di reddito e richiede, se necessario, informazioni agli organi finanziari o di polizia giudiziaria.

10. Quando il mancato pagamento della pena pecuniaria è dovuto a insolvenza, il condannato può chiedere al magistrato di sorveglianza il differimento della conversione per un tempo non superiore a sei mesi, rinnovabile per una sola volta se lo stato di insolvenza perdura. Ai fini della estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo, non si tiene conto del periodo durante il quale la conversione è stata differita.»

— L'art. 660 espressamente indica che la pena non pagata si converte in una pena sostitutiva, secondo le modalità di conversione stabilite agli articoli 102 e 103, legge n. 689/1981 per le pene pecuniarie e all'art. 71 legge n. 689/1981 per le pene pecuniarie sostitutive di pene detentive brevi.

Ai sensi dell'art. 102, legge n. 689/1981, rubricato «Conversione delle pene pecuniarie principali per mancato pagamento», laddove la persona non provveda al pagamento della pena pecuniaria entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione, la pena pecuniaria non pagata si converte in semilibertà sostitutiva per la durata massima di quattro anni, se la pena convertita è quella della multa, o due anni, se la pena convertita è quella dell'ammenda.

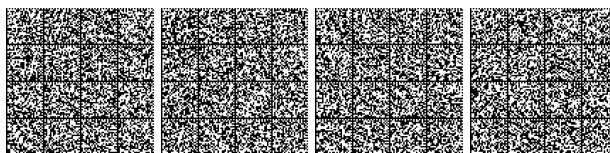
Laddove la sentenza abbia disposto il pagamento rateale, la condanna ha luogo per la sola parte residua.

Da ultimo, si prevede che dopo l'inizio dell'esecuzione della pena convertita il condannato può in qualsiasi momento far cessare la semilibertà, pagando la pena residua e, in questo caso, può essere ammesso nuovamente al pagamento rateale ex art. 133-ter c.p.

Sebbene la norma non lo specifichi, è chiaro che questa disciplina trova applicazione nel caso in cui il mancato pagamento della pena pecuniaria non sia imputabile ad insolvenza, ipotesi disciplinata all'articolo successivo, ma venga in considerazione tutte le volte in cui la persona sia nelle condizioni economiche di sostenere il pagamento e non vi provveda; si versa, dunque, in una ipotesi di insolvenza, quale mancato adempimento dell'obbligazione/ordine di pagamento emesso dalla Procura entro il termine ivi indicato.

Trattandosi di inadempimento colpevole, la conversione si realizza con la pena sostitutiva massima, vale a dire la semilibertà sostitutiva da eseguirsi in carcere, secondo i criteri di cui all'art. 135 c.p. (250,00 euro per giorno di pena detentiva) per un massimo di quattro anni, se la pena è quella della multa, ovvero due anni, se la pena è quella dell'ammenda.

È evidente la *ratio* che ha ispirato la scelta di prevedere, per l'insolvenza, non già con una semplice misura limitativa della libertà personale, ma una pena sostitutiva restrittiva che realizza una forma di espiazione propriamente di tipo carcerario: rappresentare (o forse *rectius* minacciare) conseguenze particolarmente gravose quali la detenzione



inframuraria come sanzione per il mancato pagamento da parte di chi pur potendo pagare non vi provveda, ottenendo auspicabilmente l'adempimento spontaneo da parte del condannato. Si tratta di una scelta chiara e che segue le limpide linee guida espresse nella Relazione già citata.

— L'art. 103, legge n. 689/1981, rubricato espressamente Mancato pagamento della pena pecuniaria per insolvenza del condannato, invece, trova applicazione «Quando le condizioni economiche e patrimoniali del condannato al momento dell'esecuzione rendono impossibile il pagamento della multa o dell'ammenda entro il termine di cui all'art. 660 del codice di procedura penale indicato nell'ordine di esecuzione [...]», condizioni al ricorrere delle quali si realizza la diversa fattispecie della insolvenza: la persona condannata versa in condizioni economiche che le rendono impossibile il pagamento, ma trattasi di un inadempimento incolpevole (*ad impossibilia nemo tenetur*).

L'assenza di un rimprovero anche solo a titolo di colpa per il mancato adempimento spontaneo giustifica la scelta di un meccanismo di conversione meno gravoso di quello previsto per l'insolvenza che tuteli maggiormente ed in prima battuta la libertà personale del condannato.

Poiché la persona non paga perché non può, laddove la pena pecuniaria desse luogo all'esecuzione di una pena con carattere detentivo, si finirebbe col reintrodurre meccanismi analoghi a quelli previsti dal sistema vigente sotto il Codice Zanardelli ed il Regime Fascista, che, non valorizzando l'insolvenza del condannato, si risolvevano in un sanzionare la povertà; meccanismi che, invero, non potrebbero avere cittadinanza nell'ordinamento Repubblicano, anche perché espunti proprio ad opera della Corte costituzionale.

Dunque, la pena pecuniaria non pagata si converte, ai sensi dell'art. 103, legge n. 689/1981 in via principale nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo *ex art. 56-bis*, legge n. 689/1981 e, solo in caso di opposizione del condannato, nella detenzione domiciliare sostitutiva di cui all'art. 56, legge n. 689/1981.

La gradazione delle due misure riflette un modello bifasico, che merita di essere vagliato nella sua costruzione, perché assiologicamente molto coerente con il discorso sin qui condotto e utile per le valutazioni che si svolgeranno nel prosieguo della presente ordinanza.

Nel disporre la conversione della pena pecuniaria non pagata nella misura del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, il legislatore utilizza la formula «si converte in». La locuzione è parzialmente difforme da quella utilizzata negli articoli 54 e 55 del decreto del Presidente della Repubblica n. 274/2000, *corpus* normativo da cui la misura è stata in massima parte mutuata. In quella sede, infatti, si è previsto che il lavoro di pubblica utilità sostitutivo sia come sanzione principale, sia quale conversione di sanzione pecuniaria non pagata, possa essere disposto solo su richiesta dell'interessato. La richiesta del condannato è, infatti, una condizione necessaria, poiché l'imposizione di una prestazione lavorativa coattiva potrebbe porsi in termini contrari all'art. 117 della Costituzione rispetto all'art. 4 CEDU, laddove la norma convenzionale vieta il lavoro forzato.

Nella norma in esame, invece, pur essendovi spazio per l'acquisizione di una forma di consenso da parte del condannato mediante l'opposizione, l'utilizzo del verbo all'indicativo presente «si converte» esprime un chiaro indirizzo di preferenza legislativa: questa si appunta sul lavoro di pubblica utilità come prima opzione ordinamentale in quanto misura più lieve e priva di connotazioni restrittive.

Il lavoro di pubblica utilità, infatti, non attinge la libertà personale del condannato (art. 13 della Costituzione) ma impone, al più una serie di limiti ad altri diritti pur costituzionalmente tutelati tra cui, in principalità, il diritto al lavoro *sub specie* della libertà nell'esercizio del diritto al lavoro (art. 35 della Costituzione), che viene in parte limitata sia sull'*an* (con coinvolgimento anche dell'art. 23 della Costituzione) che nella scelta del destinatario della prestazione lavorativa (dovendo rivolgersi verso la collettività e tramite gli enti a ciò abilitati); sono poi attinti da limitazioni in via secondaria, mediante il richiamo alle prescrizioni comuni alle altre pene sostitutive, il diritto di comunicazione (art. 15 della Costituzione; nel vietare contatti e comunicazioni con determinati soggetti) ed il diritto di circolazione (art. 16 della Costituzione; nel circoscrivere la libertà territoriale degli spostamenti e nel ritiro del passaporto).

Dunque, la pena sostitutiva in esame si caratterizza come misura limitativa e priva di connotati coercitivi della libertà personale, così risultando quella più proporzionata a contemperare i diritti in gioco: a fronte di una condizione di impossibilità del condannato di provvedere al pagamento la legge individua la prima risposta ordinamentale idonea e proporzionata a consentire comunque alla sanzione di spiegare un effetto afflittivo-rieducativo, in quella che impone limiti che non restringono la libertà personale di chi incolpevolmente non può adempiere alla sentenza di condanna.

Si tratta di scelta condivisibile e del tutto coerente con le indicazioni offerte dalla legge delega, laddove aveva rimarcato al legislatore delegato la necessità di tenere in conto nella riorganizzazione della materia anche le esigenze di equità.

Tuttavia, a fronte di una scelta dell'ordinamento che imporrebbe la conversione nella misura *leviore*, il rilievo di principi di pari caratura costituzionale e convenzionale che presidiano l'incoercibilità delle prestazioni lavorative, è alla base della possibilità che la norma attribuisce al condannato di opporsi all'esecuzione della misura preferita



dalla legge, esprimendo il proprio dissenso ed accedendo così alla più grave misura della detenzione domiciliare sostitutiva *ex art.* 56, legge n. 689/1981, dai connotati più marcatamente restrittivi della libertà personale (prevedendo obblighi di permanenza al domicilio che realizzano una forma di cattività, rilevante ai sensi dell'art. 13 della Costituzione).

Ciò che giustifica, in questo meccanismo, l'imposizione di una misura restrittiva della libertà personale in luogo di una meramente limitativa non è, però, la meta insolvibilità, bensì la congiunta ricorrenza di insolvibilità e opposizione al lavoro, in cui l'elemento discrezionale è dato dalla volontà del condannato.

Solo il concorso della volontà del condannato, dunque, consente l'inflizione di una misura restrittiva della libertà personale in luogo di quella limitativa, secondo una gradazione degli interessi che attribuisce al condannato la disponibilità dei propri diritti comprendente il potere di auto imporsi forme di coercizione più elevate di quelle ordinariamente volute dalla legge.

In altre parole: il volontario rifiuto della misura più lieve con accettazione della misura più grave rende compatibile con il sistema quel che non lo sarebbe in prima battuta, vale a dire l'applicazione di misura restrittiva in condizioni di insolvibilità.

La norma reitera, poi, quanto previsto dall'art. 102, legge n. 689/1981 in punto di eventuale rateizzazione originaria e cessazione della misura, con possibilità di accesso alla rateizzazione in corso di esecuzione, stabilendo che laddove sia stato disposto il pagamento rateale, la condanna ha luogo per la sola parte residua e che dopo l'inizio dell'esecuzione della pena convertita il condannato può in qualsiasi momento farne cessare l'esecuzione semilibertà, pagando la pena residua eventualmente con pagamento rateale *ex art.* 133-ter c.p.

Se questa è la disciplina prevista per la conversione delle pene originariamente pecuniarie, la riforma ha poi previsto meccanismi di conversione parzialmente divergenti nel caso in cui il mancato pagamento riguardi non già una pena pecuniaria, ma una sanzione sostitutiva pecuniaria derivante da conversione di pena detentiva. La disciplina è già richiamata sinteticamente nell'art. 660 e. 3 c.p.p. su citato, ma è più specificatamente dettagliata all'art. 71, legge n. 689/1981.

La norma, infatti, stabilisce al comma primo che alle pene pecuniarie sostitutive di pena detentiva si applica l'art. 660 c.p.p., in ossequio al principio generale di cui all'art. 57, legge n. 689/1981 che vede la pena pecuniaria sostitutiva parificata ad ogni effetto di legge alla pena pecuniaria originaria (La pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva).

Il comma secondo, invece, prevede che nel caso di mancato pagamento alla scadenza della pena pecuniaria sostitutiva, la stessa è revocata e convertita in semilibertà sostitutiva o detenzione domiciliare sostitutiva. Se è stato disposto il pagamento rateale, la revoca e la conversione operano a partire dal mancato pagamento di una rata e solo limitatamente alla pena pecuniaria residua.

Il comma terzo, invece, prevede che laddove le condizioni economiche del condannato al momento dell'esecuzione rendano impossibile il pagamento entro la scadenza indicata nell'ordine di esecuzione della procura, la pena pecuniaria sostitutiva è revocata e si converte nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo solo ove la persona non vi si opponga, venendo viceversa convertita in detenzione domiciliare sostitutiva.

La norma, da ultimo, richiama l'ultimo periodo del comma precedente in punto di rateizzazione.

Dalla disamina condotta sulla normativa complessiva può cogliersi la linea di demarcazione tracciata dal legislatore per le diverse ipotesi di insolvenza e insolvibilità, distinguendo, dunque, tra mancato pagamento colpevole e mancato pagamento incolpevole.

Il nuovo sistema, come visto, nell'ottica di garantire effettività ed efficacia deterrente rispetto al mancato pagamento, è ben più rigido non solo nel sanzionare il condannato inadempiente con la conversione, ma anche nel fissare precise scansioni temporali in cui viene in rilievo il giudizio sulla insolvenza o insolvibilità, ancorate al termine di pagamento fissato dalla Procura, nonché nel restringere le ipotesi in cui è consentito dare spazio alla valutazione/rivalutazione delle condizioni economiche dell'interessato per l'accesso agli istituti del differimento e della rateizzazione rispetto alle diverse condizioni di insolvibilità o insolvenza.

Anzitutto, con l'emissione dell'ordine di esecuzione da parte della Procura si fissano le scansioni temporali per valutare insolvenza ed insolvibilità; mentre prima, infatti, il giudizio era operato dal Magistrato di Sorveglianza senza un termine specifico e, dunque, il più delle volte fa ricorrenza di condizioni di insolvibilità o insolvenza era attualizzata al momento della sua valutazione da parte del Magistrato - che poteva intervenire anche a rilevante distanza temporale da quello in cui gli atti erano stati trasmessi dalla Procura, con conseguente possibilità di significative modifiche *medio tempore* - tutta la nuova disciplina ancora la valutazione sulla ricorrenza della condizione di insolvenza o insolvibilità al momento della scadenza del termine per l'adempimento spontaneo.



Si consideri, infatti, che gli articoli 102, 103 e 71, legge n. 689/1981 recano tutti la medesima formulazione: «il mancato pagamento entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione» comporta la conversione, salvo che emerga che «le condizioni economiche del condannato al momento dell'esecuzione rendano impossibile il pagamento entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione».

È evidente la *ratio* della limitazione normativa, tesa a dare un parametro temporale certo entro cui valutare le ragioni dell'inadempimento ed offrire, dunque, uno snodo procedurale stabile per determinare quali conseguenze derivino dal mancato pagamento in ragione della colpevolezza o meno dello stesso; concetto ben espresso dalla Relazione citata laddove si legge «L'accertamento dell'insolubilità del condannato riveste un ruolo ancor più centrale nel riformato sistema di conversione della pena pecuniaria, dipendendo da esso applicazione della disciplina più severa di cui all'art. 102, ovvero di quella più mite di cui all'art. 103» (pagg. 275-276).

Secondo profilo di particolare interesse attiene al tema della possibilità di accesso alla rateizzazione del pagamento.

Può ben accadere che la persona, pur non versando in condizioni di assoluta impossibilità di provvedere al pagamento, in quanto percettrice di redditi o titolare di rendite che la rendono economicamente capiente, ove fosse tenuta a adempiere alla condanna per l'intero in unica soluzione andrebbe incontro a difficoltà economiche, non talmente gravi da configurare una insolubilità.

In altre parole, la persona si trova in una condizione intermedia, che potrebbe essere descritta come insolubilità relativa rispetto all'ammontare della sanzione: potrebbe pagare ratealmente, ma avrebbe difficoltà a farlo in unica soluzione.

In questi casi l'ordinamento prevede l'istituto della rateizzazione, per scongiurare esiti che potrebbero avere un effetto eccessivamente stigmatizzante, quando non anche criminogeno - nella misura in cui le condizioni di difficoltà economico rappresentano secondo l'*id quod plerumque accidit* una delle principali cause dell'agire criminale - contrario dunque agli obiettivi assunti dal legislatore delegato ed al principio di emenda di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Sotto altro profilo, è evidente che l'istituto sia sorretto da un principio generale di favor dell'ordinamento per la riscossione della pena pecuniaria, che assegna alla procedura di conversione il ruolo di *extrema ratio* del sistema.

La rateizzazione è disciplinata all'art. 133-ter c.p. e viene concepita quale beneficio che consente di agevolare l'adempimento dell'obbligazione di pagamento, adeguando la pretesa di riscossione dello Stato alle condizioni economiche della persona le concrete modalità esecutive della sanzione, dilazionandole nel tempo.

La rateizzazione può essere in prima battuta concessa dal giudice nella sentenza o nel decreto penale di condanna, secondo un giudizio che deve tenere in considerazione le condizioni economiche e patrimoniali del condannato, stabilendo un numero di rate che la legge indica da un minimo di sei ad un massimo di sessanta (limiti innalzati dalla riforma Cartabia rispetto a quelli precedenti, fissati in tre e trenta).

Laddove la rateizzazione sia già stata disposta dal giudice di merito, la Procura emette ordine di esecuzione già rateizzato, invitando la persona al pagamento della prima rata entro trenta giorni, con l'avvertimento che, in caso di mancato pagamento della prima rata, è prevista revoca automatica del beneficio e sarà richiesto il pagamento dell'intero entro i successivi sessanta giorni, da effettuarsi sotto pena di conversione.

In caso di mancato pagamento, dunque, la Procura richiederà al Magistrato di Sorveglianza la conversione.

Nel caso in cui il giudice di merito non abbia effettuato la valutazione comparativa delle condizioni economiche del condannato rispetto alla sanzione, concedendo la rateizzazione, vi è spazio perché provveda il Magistrato di Sorveglianza; si tratta di una possibilità che tanto nella norma previgente che in quella di nuovo conio assume carattere residuale, potendo avvenire sino a quando non vi sia stata rateizzazione in sede di merito.

Ma, mentre nel sistema anteriforma, ove non disposta dal giudice di merito, la valutazione sulla concedibilità della rateizzazione si collocava dopo la richiesta di conversione da parte della Procura e solo a seguito degli accertamenti svolti dal Magistrato di Sorveglianza che evidenziassero una condizione di insolvenza (dunque non in caso di insolubilità), nel novello art. 660 c.p.p. questa ha due sedi ben distinte: una precedente alla richiesta di conversione ed una successiva all'esecuzione della pena convertita.

La prima sede procedurale in cui l'interessato può (o meglio deve) fare valere le proprie condizioni economiche ai fini della rateizzazione non disposta, infatti, è prevista già all'atto di emissione dell'ordine di esecuzione da parte della Procura.

Questo, infatti, avrà ad oggetto l'intera sanzione pecuniaria, con l'avviso all'interessato che entro venti giorni dalla notifica egli può richiedere il pagamento rateale, consentendo quindi di far valere le proprie condizioni economiche rispetto al pagamento in unica soluzione.

Si apre, a questo punto, un sub-procedimento per la rateizzazione, in cui la Procura, presso la cui segreteria l'istanza deve essere presentata, trasmette gli atti al Magistrato di Sorveglianza che provvede ai sensi dell'art. 667, comma 4 c.p.p., secondo il procedimento camerale semplificato e non partecipato, con ordinanza comunicata alle parti



e passibile di opposizione. La disciplina manca di un raccordo quanto alla fase successiva alla decisione del Magistrato, tuttavia, appare evidente che laddove questi conceda la rateizzazione e non vi sia opposizione, la Procura dovrebbe revocare l'ordine di esecuzione precedente ed emetterne uno nuovo che tenga conto della rateizzazione, posto che i provvedimenti della Procura in materia di esecuzione, per costante giurisprudenza costituzionale e di legittimità, sono atti formalmente amministrativi, revocabili in autotutela e che devono essere aggiornati alle sopravvenienze normative e di fatto che interessano l'esecuzione, salvi gli effetti esauritisi dell'atto compiuto (si veda in particolare Cass. Sez. 1, n. 24831 del 15 giugno 2010, Castaldi, Rv. 248046, richiamata recentemente da Cass. Sez. 1, sentenza n. 25212 del 3 maggio 2019).

In assenza di istanza di rateizzazione, o in caso di decadenza dal beneficio, e a fronte del mancato pagamento nel termine, il Magistrato di Sorveglianza a norma del comma 9 dell'art. 660 c.p.p. effettuerà le verifiche per stabilire se l'inadempimento dipende da una condizione di insolvenza o di insolvibilità.

Laddove ravvisi che il condannato non abbia provveduto al pagamento perché insolubile, potrà disporre il differimento della conversione per un massimo di un anno, ai sensi dell'art. 660, comma 10 c.p.p.; oppure procedere alla conversione ai sensi dell'art. 103, legge n. 689/1981 o del terzo comma dell'art. 71, legge n. 689/1981.

Rispetto alla norma previgente, le modifiche sono significative: anzitutto, il differimento viene circoscritto alla sola ipotesi di insolvibilità, laddove la precedente dizione faceva riferimento alla insolvenza.

Ma, se il Magistrato acceda una condizione di solvibilità, essendo il condannato nelle condizioni di pagare, anche eventualmente accedendo alla rateizzazione da cui è decaduto o che non ha chiesto, la norma offre come sola alternativa la conversione della pena pecuniaria e l'inizio dell'esecuzione della pena sostitutiva convertita. Ciò perché a questo punto della procedura la persona risultata non insolubile sarà già stata messa nelle condizioni di provvedere al pagamento rateale: infatti, o il condannato era stato ammesso al beneficio dal giudice di merito e vi è decaduto; ovvero, pur a fronte degli avvertimenti contenuti nell'ordine di esecuzione, non ha avanzato richiesta di rateizzazione nei termini.

In entrambi i casi la persona non ha adempiuto colpevolmente o non si è attivata in modo negligente, rendendosi passibile di un rimprovero che legittima la conversione ai sensi dell'art. 102, legge n. 689/1981.

Egli, in altre parole, avrà esaurito le proprie *chances* affinché l'ordinamento valuti le sue condizioni economiche agevolandolo nei pagamenti, meritando l'avvio dell'esecuzione della pena sostitutiva.

Ai sensi del comma 15 dell'art. 660 c.p.p., infatti, solo ad esecuzione iniziata il condannato potrà far cessare l'espiazione della pena sostitutiva pagando e, in questo caso, potrà essere ammesso al pagamento rateale. L'esecuzione della pena sostitutiva, infatti, è sospesa non già a partire dalla domanda di pagamento o dall'accoglimento della richiesta di rateizzazione, bensì dal materiale pagamento integrale o della prima rata.

La norma di cui al comma 15 dell'art. 660 c.p.p. trova un proprio omologo sul piano sostanziale negli articoli 102 comma 4 e 103, comma 4, legge n. 689/1981, e viene qui ad essere ribadita come raccordo processuale.

Si coglie bene in questa costruzione la rivoluzione copernicana, l'inversione prospettica propugnata dal legislatore della riforma: non è più lo Stato ad inseguire il condannato per metterlo nelle condizioni di pagare sine die, ma è il condannato a dover adempiere ed attivarsi per non incorrere in più gravi sanzioni: sanzioni che, se egli può pagare, prevedono la conversione della pena pecuniaria in pena sostitutiva detentiva.

Una volta esaurite le possibilità offerte dall'ordinamento, dunque, al condannato non resta che subire le conseguenze previste (la conversione), quasi ad istituire un meccanismo assimilabile ad una clausola *solve et repete*: prima *paga* con l'avvio dell'esecuzione la tua insolvenza e poi, eventualmente, si ridiscuterà di rateizzazioni o pagamenti.

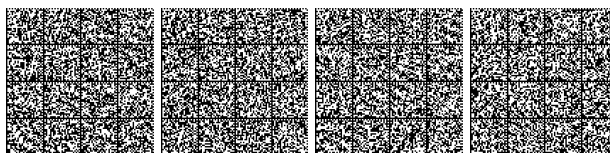
Ciò, evidentemente, anche al fine di rendere la minaccia della sanzione detentiva più efficace nell'opera di netto al pagamento spontaneo nei termini, rafforzando, secondo le intenzioni del legislatore, il sistema nel suo complesso.

Così ricostruiti i criteri di conversione e la *ratio* sottesa alle scelte legislative operate in un senso e nell'altro rispetto alle condizioni di insolvibilità ed insolvenza, sia concesso operare alcune considerazioni.

Sulla congruità della scelta di prevedere la conversione della pena pecuniaria in misure anche detentive di tipo carcerario, invero, sorgono a questo Magistrato rilevanti dubbi di compatibilità costituzionale.

Invero, sebbene le linee guida delle opzioni normative seguite dal legislatore della riforma trovano costante sponda nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la Corte aveva nell'ultimo monito rivolto al legislatore indicato che la revisione dei meccanismi di conversione avrebbe dovuto/potuto prevedere anche misure limitative.

Si è già detto *supra* che i concetti di misure limitative e misure restrittive sembrerebbero non essere pianamente coincidenti. Invero, mentre le prime sono misure che limitano alcune libertà ed impongono obblighi positivi, le seconde sono misure che prevedono forme coercitive che attingono direttamente la libertà personale.



In questo senso, la previsione che una pena pecuniaria, in sede di conversione, diventi idonea a limitare anche la libertà personale potrebbe non essere del tutto coerente con il sistema costituzionale, soprattutto laddove la sua materiale esecuzione preveda l'incarcerazione del condannato.

La censura che qui si muove si colloca sul terreno della contraddittoria ed intrinseca irragionevolezza dell'attuale assetto normativo, lesivo dell'art. 3, comma 2 della Costituzione e dell'art. 13 della Costituzione, nella misura in cui stabilisce una forma sanzionatoria sproporzionatamente restrittiva della libertà personale del condannato a pena pecuniaria. L'ermeneutica costituzionale, infatti, ha da tempo enucleato a partire da tale disposizione - secondo costante giurisprudenza inaugurata con sentenza della Corte costituzionale n. 53 del 1958 - il principio di ragionevolezza come canone di valutazione delle differenziazioni normative e, poi, principio immanente al sistema costituzionale.

In origine ancorata nella sua operatività al raffronto con un *tertium comparationis* secondo un giudizio triadico, la ragionevolezza ha, infatti, negli anni assunto una propria autonomia operativa anche ai fini del sindacato di ragionevolezza intrinseca delle scelte normative (storicamente, a partire dalla sentenza n. 1130 del 1988).

In questa veste autonoma, il principio è stato in parte debitore delle statuizioni di principio e metodologiche emerse in seno alla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* ed al principio di proporzionalità che, a partire dalla sentenza *Apotheken-Urteil* dell'11 giugno 1958, l'omologa Corte tedesca ha elaborato per valutare le interferenze ed i criteri di composizione tra diritti antinomici o tra diritti individuali ed esigenze collettive meritevoli di tutela. Non sempre, infatti, la limitazione di un diritto rappresenta, per ciò solo, una lesione dello stesso.

L'ermeneutica internazionale in tema di diritti fondamentali è chiara nell'indicare che l'esercizio dei diritti da parte della persona in concreto può (e a volte deve) essere operativamente limitato in presenza di ingressi contrapposti, eventualmente a loro volta espressivi di diritti fondamentali di altri soggetti o di interessi parimenti meritevoli di tutela tali da porsi, nel caso di specie, in termini antinomici rispetto alla piena soddisfazione dell'interesse fatto valere dalla persona.

È ampia, sul punto, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha più volte chiarito come i diritti sanciti dalla Convenzione - ad eccezione di quelli incompressibili di cui agli articoli 3, 4 e 7 - non debbano essere intesi in termini assoluti nel loro esercizio e che possano subire una compressione o financo un sacrificio, laddove ciò risulti necessario per garantire altri diritti o esigenze egualmente meritevoli di tutela.

Quel che preme rilevare, in questa sede, è come la Corte di Strasburgo, nelle materie in cui è stata chiamata ad esprimersi, abbia indicato le condizioni (generalmente mediante l'elaborazione di *test*) che possono portare a ritenere adeguato al caso concreto il sacrificio imposto ai diritti tutelati nella Convenzione, adottando un approccio che, lungi dall'esaurirsi ad una statica considerazione dei diritti fondamentali, legge gli stessi nel loro dinamico farsi e comporsi, alla ricerca di quell'equilibrio che realizzi, a parità di tutela dell'uno, il minor sacrificio possibile dell'altro; ma che, astrattamente, non preclude anche l'instaurazione di legittimi rapporti di subvalenza/prevalenza tra diritti antinomici.

L'ermeneutica della nostra Corte costituzionale si inserisce a pieno titolo nel solco di tale corrente di pensiero, spiccatamente figlia del costituzionalismo contemporaneo europeo, e vede nella ragionevolezza con cui vengono maneggiati i diritti un limite alle scelte discrezionali del legislatore.

Negli ultimi anni la Corte ha utilizzato il canone della ragionevolezza per garantire un sindacato sempre più attento e puntuale alla proporzionalità delle scelte legislative nell'ottica di garantire tutela adeguata ai principi costituzionali, valutando che il legislatore eserciti ponderatamente la discrezionalità che gli è propria, sino a sanzionarne il mancato esercizio, con conseguente vuoto di tutela per i diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati (si veda da ultimo C. cost. 10/2024 in tema di sessualità-affettività inframuraria).

Il sindacato di ragionevolezza si articola nei sotto-criteri di adeguatezza del mezzo rispetto allo scopo perseguito, coerenza interna rispetto alle altre scelte sistematiche e, da ultimo, proporzionalità della soluzione normativa tra il sacrificio che questa impone al diritto limitato ed il vantaggio che realizza rispetto all'altro diritto/interesse che si intende tutelare.

Alla luce di tali principi, la scelta della semilibertà sostitutiva quale misura adeguata in sede di conversione di una pena pecuniaria appare non rispettare i criteri indicati, risultando in radice di dubbia proporzionalità e coerenza.

Quanto al profilo della adeguatezza dello strumento, potrebbe ritenersi che la conversione della pena pecuniaria in forme *lato sensu detentive* sia un rimedio adeguato al mancato pagamento colpevole, che realizza una sostanziale fuga dalla sanzione. In questi termini, alla luce del rimprovero ulteriore dato dall'insolvenza, che lo Stato attinga la libertà personale della persona per sanzionare il fatto di reato può rappresentare un mezzo adeguato rispetto allo scopo, vale a dire evitare che la legge penale e le pene da essa stabilite rimangano inseguite; obiettivo legittimamente perseguito



dal legislatore nella misura in cui il senso di impunità all'interno di un organismo sociale non può che risolversi in un *klimax* ascendente di aggressione ai beni giuridici presidiati dalle norme penali. Il che, laddove si verificasse, rischierebbe di minare in radice le fondamenta della convivenza civile e dell'organizzazione sociale tutta.

Ma, ciò posto, è sul piano della coerenza e della proporzionalità che il mezzo scelto dal legislatore appare *ultroneo* e non armonico.

Sebbene, infatti, la norma e l'impianto della riforma considerino la semilibertà sostitutiva una pena meno afflittiva della reclusione e dell'arresto, sulla premessa di una antologica differenza qualitative tra le pene indicate, un approccio più realistico non può non far considerare che tale premessa è, invero, frutto di una malcelata truffa delle etichette.

La semilibertà, infatti, anche nel sistema delle forme di esecuzione penali esterne di cui alla legge n. 354/1975, è definita un regime detentivo e non una vera e propria misura alternativa alla detenzione; ciò in quanto, materialmente, la semi libertà si espia in carcere.

In questo senso, non basta, a parere dello scrivente, aggiungere il termine sostitutiva per mutare la sostanza della pena in questione che rimane di tipo carcerario.

E ciò, alla luce delle statuizioni di principio emerse all'interno della giurisprudenza convenzionale sull'art. 7 CEDU (sentenza *Del Rio Prada v. Spain*) poi accolte dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 32/2020, non può non incidere nella valutazione della congruità legislativa di scegliere tale misura ai fini della conversione della pena pecuniaria.

Invero, la semilibertà sostitutiva comporta una modifica qualitativa della pena nell'alternativa dentro-fuori dal carcere, che in questo caso accede, peraltro, ad una pena che o strutturalmente (nel caso della pena pecuniaria originaria) ovvero a seguito di valutazione puntuale del giudice (nel caso della pena pecuniaria sostitutiva) non dovrebbe avere carattere inframurario.

È evidente lo spirito che ha animato il legislatore in questo senso: incutere il *metus* del carcere per ottenere il pagamento spontaneo.

Tuttavia, le perplessità sollevate sul piano assiologico in questa sede risultano rilevanti al punto da far dubitare fondatamente della legittimità di questa opzione normativa, sotto il profilo della sua proporzionalità intrinseca e la sua coerenza con gli obiettivi deflattivi della popolazione carceraria fatti propri dalla riforma.

Il legislatore, infatti, avrebbe, a parere di questo giudice, dovuto individuare nella detenzione domiciliare sostitutiva la misura principe per le ipotesi di insolvenza.

Tale misura, infatti, è quella che realizza il miglior temperamento delle esigenze punitive del reato e sanzionatorie dell'omesso pagamento con quelle di liberiate dell'interessato, evitando che una pena che non avrebbe dovuto essere eseguita in carcere ne determini l'incarcerazione.

Invero, la detenzione domiciliare sostitutiva è misura che è già prevista per la sostituzione delle pene detentive entro i quattro anni e che è portatrice di un apparato prescrittivo idoneo ad essere afflittivo, tanto quanto flessibile e modulabile in base alla gravità del fatto e dell'insolvenza del condannato.

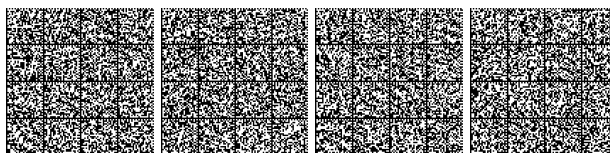
La stessa, dunque, potrebbe fornire una risposta proporzionata all'insolvenza, adeguata anche all'ottenimento dell'adempimento spontaneo, dietro minaccia di conversione della pena in una sanzione comunque restrittiva della libertà personale.

Una tale opzione, dunque, realizzerebbe un più ponderato equilibrio tra i beni costituzionali in gioco e le finalità della riforma, individuando quella misura che, a parità di tutela delle esigenze di esecuzione penali, realizzi il minimo sacrificio necessario della restrizione della libertà personale, anche in punto di qualità della restrizione comminata dall'ordinamento.

In questi termini, l'art. 102, legge n. 689/1981, a parere dello scrivente, è da ritenersi incostituzionale, per violazione dell'art. 3, comma 2 della Costituzione e dell'art. 13 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini «comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» invece di stabilire che il mancato pagamento «comporta la conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva».

In via subordinata, anche laddove si volesse ritenere costituzionalmente compatibile la scelta della semilibertà sostitutiva rispetto ad una condizione di insolvenza, balza all'occhio nel sistema delineato dal legislatore una radicale discrasia tra i meccanismi di conversione previsti per le pene pecuniarie originarie e quelli previsti per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi.

Le due discipline sono del tutto omologhe in caso di insolvibilità prevedendo tanto l'art. 103, legge n. 689/1981 quanto l'art. 71, comma 3, legge n. 689/1981 la prioritaria conversione della pena pecuniaria non pagata nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo e, solo a fronte di opposizione del condannato, l'applicazione detenzione domiciliare sostitutiva.



Viceversa, in caso di insolvenza le norme di riferimento prevedono esiti parzialmente difformi.

— L'art. 102, legge n. 689/1981, infatti, stabilisce che in caso di mancato pagamento colpevole la pena pecuniaria si converta nella semilibertà sostitutiva, prevedendo un'unica modalità di esecuzione possibile.

— L'art. 71, legge n. 689/1981, invece, prevede che al mancato pagamento entro il termine consegua la revoca della pena pecuniaria sostitutiva e - in deroga ai principi generali delle pene sostitutive per cui le stesse in caso di revoca si convertono nella pena originariamente sostituita - consente al Magistrato di Sorveglianza di sostituire la stessa scegliendo alternativamente tra la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva.

Le ragioni che hanno portato a questo disallineamento delle due discipline non sono, invero, chiarissime; sul piano assiologico ed operativo, infatti, posto che non si ravvisano profili di incompatibilità costituzionale nella conversione della pena pecuniaria in forme di esecuzione carceraria in caso di insolvenza, si ravvisa invero una sostanziale sovrapposibilità dei presupposti di fatto e di diritto alle base delle due diverse ipotesi.

In entrambi i casi, la conversione trova proprio in un medesimo fatto: il mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato.

Circostanza che avrebbe richiesto, e che a parere dello scrivente Magistrato costituzionalmente richiede, quantomeno l'assoggettamento delle due fattispecie alla medesima disciplina, così come previsto nel caso di insolvibilità.

L'attuale assetto normativo, infatti, pare arrecare un patente vulnus al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione, connotandosi in termini di irragionevolezza per la disparità di trattamento che l'art. 102, legge n. 689/1981 prevede rispetto al *tertium comparationis* rappresentato dall'art. 71, legge n. 689/1981; nonché all'art. 3, comma 2, in relazione all'art. 27, comma 3 della Costituzione per il pregiudizio irragionevole che, a parità di condizioni, la normativa nel suo complesso e l'art. 102, legge n. 689/1981 arreca al principio di emenda, nella misura in cui non consente al Magistrato di Sorveglianza una valutazione individualizzata della posizione del condannato, imponendo una sola misura possibile, rispetto a quanto consentito in casi analoghi dall'art. 71, legge n. 689/1981.

In questa seconda prospettiva, il canone della ragionevolezza viene in rilievo nella sua veste classica di sindacato comparativo tra due opzioni normative difformi che, però, hanno ad oggetto situazioni identiche da un punto di vista sostanziale e che, nell'ipotesi sostenuta da questo rimettente, dovrebbero essere perciò assoggettate alla comune disciplina.

Per sostenere l'illegittimità costituzionale, dunque, deve valutarsi, anzitutto, se le due posizioni sostanziali siano effettivamente le medesime; interrogativo al quale si ritiene di dover dare una risposta certamente positiva, richiamandosi, per brevità, a quanto su esposto circa la coincidenza delle situazioni di fatto nelle ipotesi di insolvenza.

Sia consentito, però, avvalorare la tesi della coincidenza della situazione di fatto che si produce all'atto del mancato pagamento della pena pecuniaria originaria o di una pena pecuniaria sostitutiva, evidenziando che è lo stesso legislatore a prevedere una disciplina sostanzialmente comune, laddove il mancato pagamento derivi da insolvibilità agli articoli 103, comma 3, legge n. 689/1981 e 71, comma 3 legge n. 689/1981.

In questo senso, è evidente che le due fattispecie possono normativamente soggiacere ad una disciplina comune o comunque analoga.

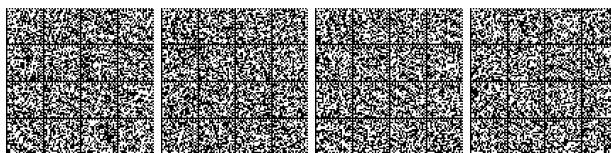
L'elemento discrezionale e di divaricazione della disciplina si rinviene solo sul terreno della insolvenza.

Occorre, a questo punto, verificare se l'opzione normativa sia sorretta da una *ratio* adeguata che consenta di valutare in termini di ragionevolezza questa differenziazione.

Il testo di legge, in sé, non aiuta molto; al fine di comprendere quale sia stato il percorso logico seguito dal legislatore delegato, e poter dunque vagliare la ragionevolezza e coerenza intrinseca della scelta legislativa, appare dunque opportuno riportare quanto indicato nella già citata relazione al decreto, laddove si esplicitano i contenuti del secondo comma dell'art. 71, legge n. 689/1981 e dell'art. 102, legge n. 689/1981.

Con riferimento all'art. 71 legge n. 689/1981, la Relazione così si esprime:

«Il secondo comma disciplina in modo innovativo l'ipotesi del mancato pagamento colpevole, che non dipende cioè da una situazione di impossibilità di adempiere all'obbligo, bensì da un fatto, volontario o colposo, del condannato, che può pagare la pena pecuniaria ma non la paga entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione del pubblico ministero. La conseguenza del mancato pagamento è la revoca della pena pecuniaria sostitutiva, analogamente a quanto avviene per le altre pene sostitutive delle pene detentive brevi, in caso di mancata esecuzione (*cf.* art. 66, comma 1, legge n. 689/1981). La conversione della pena pecuniaria sostitutiva non eseguita è disciplinata dall'art. 71, legge n. 689/1981 in deroga alla disciplina generale dell'art. 66, legge n. 689/1981: si prevede, infatti, la conversione in pene sostitutive più gravi e in nessun caso nella pena detentiva sostituita. La gravità delle pene sostitutive da conversione, in particolare, è graduata a seconda della natura colpevole (secondo comma) o incolpevole (terzo comma) del mancato pagamento.



Si è escluso di prevedere la conversione della pena pecuniaria sostitutiva nella corrispondente pena detentiva sostituita (reclusione o arresto) per ragioni di coerenza con la scelta di fondo, operata in tema di conversione delle pene pecuniarie non eseguite (*cf.* articoli 102 e 103, legge n. 689/1981), di non prevedere la conversione della pena pecuniaria nella reclusione o nell'arresto. Una scelta diversa, non percorsa nemmeno dalla legge n. 689/1981, ora riformata, sarebbe possibile (consentita dall'art. 1, comma 17, lett. *m*), della legge delega) e non irragionevole, posto che, alle spalle della pena pecuniaria sostitutiva, vi è una pena detentiva alla quale si ritornerebbe. Senonché si ritiene opportuno far prevalere l'esigenza di scongiurare il pericolo che proprio la pena sostitutiva più mite, per eccellenza, possa convertirsi nella reclusione o nell'arresto per periodi di breve durata, pari o inferiori a un anno, comportando un esito contrastante con l'obiettivo generale della lotta alla pena detentiva breve. D'altra parte, la modularità progressiva delle altre pene sostitutive da conversione, non prive anche di connotazioni detentive, soddisfa adeguatamente le esigenze di prevenzione correlate alla minaccia legale di una pena da conversione, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria sostitutiva. Si individuano infatti, quali pene da conversione per il mancato e colpevole pagamento della pena pecuniaria, la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva. La revoca della pena pecuniaria sostitutiva colpevolmente non eseguita, pertanto, comporta una nuova sostituzione della pena detentiva sostituita, che il giudice può effettuare scegliendo tra semilibertà o detenzione domiciliare, secondo i criteri ordinari di cui all'art. 58, disposizione espressamente richiamata. Viene esclusa la possibilità di convertire la pena pecuniaria sostitutiva in lavoro di pubblica utilità: si è infatti ritenuto opportuno e ragionevole riservare tale possibilità, come si dirà subito, all'ipotesi del mancato pagamento incolpevole. Ciò per garantire una progressione fra le pene da conversione, proporzionata alla colpevolezza del condannato inadempiente all'obbligo di pagamento».

Con riferimento all'art. 102, legge n. 689/1981, invece, la Relazione così argomenta:

«La conversione in caso di mancato pagamento colpevole, da parte di chi non paga la multa e l'ammenda pur potendolo fare, è una novità introdotta dal presente decreto. La legge minaccia la conversione in una pena limitativa della libertà personale, più grave della pena pecuniaria per assicurare l'effettività del pagamento della pena pecuniaria stessa. A differenza delle pene detentive, infatti, per essere eseguite le pene pecuniarie richiedono la collaborazione del condannato. Il fallimento del sistema di recupero crediti, che ha tradizionalmente adottato il nostro ordinamento, dimostra come sia opportuno e necessario indurre il condannato al pagamento, onde evitare conseguenze peggiori.

Le pene da conversione della pena pecuniaria ineseguita assolvono a una duplice funzione: sanzionano sia il mancato pagamento (se colpevole), sia il reato commesso, sostituendosi alla pena pecuniaria principale, rimasta ineseguita. Alla luce dei principi costituzionali, e nei limiti della legge delega, è pertanto necessario adeguare la disciplina della conversione tanto alla colpevolezza del condannato, riferita al mancato pagamento, quanto alla gravità del reato commesso. Sotto il primo profilo, la scelta è di ribadire, anche per la conversione delle pene pecuniarie principali, come per quelle sostitutive (*cf.* art. 71), la distinzione tra le ipotesi di mancato pagamento colpevole e incolpevole (per insolvibilità del condannato). Le due ipotesi sono disciplinate, rispettivamente, dagli articoli 102 e 103.

La pena da conversione più grave, la semilibertà, è prevista in caso di mancato pagamento colpevole. La pena da conversione meno grave, il lavoro di pubblica utilità (e, in subordine, solo in caso di opposizione al lavoro, la detenzione domiciliare) è prevista invece per l'ipotesi del mancato pagamento incolpevole (dovuto a insolvibilità, cioè alle condizioni economiche e patrimoniali del condannato)».

Da una lettura dei due passi, può cogliersi che l'elemento discrezionale tenuto in conto dal legislatore pare esser stato rappresentato dalla volontà di minacciare conseguenze esemplari in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria, che consentano non solo di sanzionare l'insolvenza, ma anche di punire il reato alla base della condanna, la cui sanzione è rimasta ineseguita.

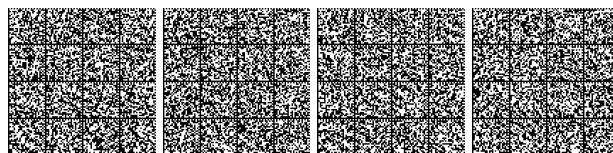
La semilibertà sostitutiva prevista dall'art. 102, legge n. 689/1981, dunque, viene presentata quale misura che realizza entrambi questi scopi, associando alla minaccia di una misura limitativa della libertà personale anche profili sanzionatori del reato.

Viceversa, nel caso della pena pecuniaria sostitutiva, sembra che il legislatore abbia ragionato nei termini di un fenomeno di revoca e aggravamento della pena sostitutiva per mancata esecuzione della misura, con riesplorazione del potere di sostituzione che, dunque, ritornando al Magistrato di Sorveglianza come potere originario di sostituzione della pena detentiva breve, gli consentirebbe di scegliere la misura più adatta applicando l'art. 58, legge n. 689/1981.

Tuttavia, nel mancato pagamento per insolvenza colpevole la scelta della pena da applicare in sostituzione è circoscritta ad una delle due pene sostitutive detentive, riservandosi il lavoro di pubblica utilità sostitutivo all'ipotesi dell'insolvibilità incolpevole.

Sarebbe, dunque, il gema della misura da convertire ad aver guidato la scelta legislativa nell'uno e nell'altro caso.

Alla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzerebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti di minore gravità.



Si tratta, tuttavia, di argomenti che, invero, appaiono non del tutto condivisibili e, anzi, scolorano verso la patente irragionevolezza.

Quanto alla tesi per cui la pena pecuniaria originaria sarebbe espressiva di maggiore pericolosità sociale, giova evidenziare che nel sistema sanzionatorio classico, la pena pecuniaria è sempre considerata meno afflittiva della pena detentiva.

In questo senso, sostenere che le pene pecuniarie sostitutive di pene detentive brevi siano la più mite risposta dell'ordinamento alla violazione della legge penale appare, quantomeno, frutto di una lettura semplicistica, se non proprio erronea del sistema complessivo.

Invero, non può dubitarsi che rispetto ad una pena originariamente detentiva, detenzione o arresto, passibile di conversione in pena pecuniaria, una pena originariamente pecuniaria quale la multa e, *a fortiori*, l'ammenda, sia sempre da intendersi come sanzione penalmente più mite.

Ciò in considerazione del fatto che se l'una vede tramutata la propria natura da detentiva a pecuniaria in forza di una valutazione concreta operata dal giudice, la prima è già in astratto selezionata dal legislatore come per la adeguata alla gravità di quel fatto, nel senso che tipicamente lo stesso non richiede il presidio di sanzioni di tipo coercitivo, sulla base di una valutazione di politica criminale e di tutela dei beni giuridici operata a monte dal legislatore.

È dunque sul piano della tipizzazione normativa, al netto della possibilità di valorizzare situazioni specifiche e concrete sulla base della giurisprudenza CEDU in tema di *materie penale*, che pure ha trovato opportunamente eco nella giurisprudenza costituzionale (ci si riferisce alla sentenza n. 223/2018 della Corte costituzionale), che l'assedia maggiore gravità della pena pecuniaria originaria rispetto alla pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva risulta un argomento non convincente e non può ragionevolmente essere accolto. Men che meno, dunque, sulla base di un tale argomento si potrebbe validamente stabilire una differente disciplina per situazioni del tutto analoghe, prevedendo che a fronte di un medesimo comportamento colpevole del condannato per il mancato pagamento nell'un caso possa darsi luogo solo ad applicazione della semilibertà sostitutiva, mentre nell'altro sia consentito al giudice di scegliere la misura più adeguata tra la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva.

Ciò appare ancor più irrazionale laddove si consideri che è lo stesso legislatore delegato a stabilire, all'art. 57, ultimo comma, legge n. 689/1981 che «la pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», così indicando che ai fini dell'ordinamento l'originarietà o meno della natura pecuniaria della sanzione non è (o quantomeno non dovrebbe essere) elemento rilevante.

Ma, anche laddove si volesse accogliere una tale prospettazione, e, dunque, si volesse dare un maggior risalto alle esigenze securitarie nel caso della conversione di una pena originariamente pecuniaria, la scelta di prevedere la sola semilibertà sostitutiva apparirebbe comunque normativamente sproporzionata; e ciò sia in astratto, sia in concreto alla luce delle altre norme che disciplinano il fenomeno della conversione della pena pecuniaria.

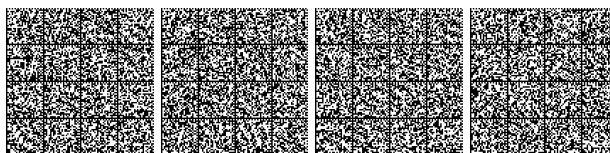
Si consideri che l'art. 660, comma 8 c.p.p. stabilisce espressamente che nel procedere alla conversione secondo gli articoli 71, 102 e 103, legge n. 689/1981 si applica in quanto compatibile l'art. 545-bis c.p.p., norma che detta sul piano processuale i criteri di scelta delle pene sostitutive e che richiama, a sua volta, l'art. 58, legge n. 689/1981, dedicato sul piano sostanziale a dettagliare i canoni di giudizio che devono guidare il giudice nella decisione sull'ammissione o meno alle pene sostitutive e nella scelta della pena sostitutiva da applicare in concreto.

Da una lettura delle disposizioni di legge richiamate emerge chiaramente che nel decidere l'*an* della sostituzione della pena e, poi, nel selezionare la specifica misura con cui sostituire la pena detentiva breve, il giudice è chiamato a operare un giudizio che investe, tra gli altri elementi, la gravità del fatto, le esigenze di sicurezza sociale, nonché l'adeguatezza della pena sostitutiva a contemperare questi ultimi con la finalità di reinserimento sociale del condannato.

Il che, dunque, significa che anche all'interno della conversione della pena pecuniaria vi sarebbe già spazio per recuperare non già in astratto, ma in concreto, ed individualizzando il giudizio, la maggiore o minore gravità del fatto ai fini della scelta tra la misura più grave (semilibertà sostitutiva) e quella meno coercitiva (detenzione domiciliare sostitutiva); come, peraltro, è già previsto dall'art. 71, legge n. 689/1981.

Quanto alla considerazione per cui nel caso della norma da ultimo citata, la conversione della pena pecuniaria sostitutiva viene ad essere vista come una sorta di aggravamento della pena sostitutiva, si tratta anche in questo caso di un argomento non dirimente.

Invero, a prescindere se si voglia intendere la conversione in caso di insolvenza colpevole come aggravamento di una pena sostitutiva più mite o quale sanzione per il mancato pagamento di una pena pecunia, rimane il fatto che ambedue le norme assumono a presupposto per la propria applicazione il mancato pagamento da parte di chi potrebbe pagare, prevedendo, come la si voglia intendere, un meccanismo sostanzialmente sanzionatorio dell'insolvenza. Che



il medesimo presupposto di fatto e di diritto possa condurre a normative divergenti in ragione del *genus* della pena cui accede (pene che, si ribadisce, lo stesso legislatore parifica per tutti gli altri effetti di legge) appare frutto di una patente incongruenza sul piano sostanziale.

Sia poi concesso considerare gli esiti paradossali cui perviene lo schema normativo della cui costituzionalità si dubita.

Una pena originariamente pecuniaria che, in ipotesi, mai avrebbe potuto essere eseguita mediante forme coercitive di tipo detentivo e carcerario, in caso di mancato pagamento importa obbligatoriamente la carcerazione del condannato; come la si voglia vestire, infatti, non basta l'aggettivo sostitutiva a mutare la sostanza della semilibertà. Questa rimane sostanzialmente una pena qualitativamente carceraria.

Viceversa, una pena originariamente detentiva, sia pur contenuta entro l'anno, che ordinariamente avrebbe ben potuto condurre alla carcerazione del condannato, laddove convertita in pena pecuniaria che non venga pagata, può comportare o la carcerazione della persona, ma anche l'accesso a forme detentive di tipo domiciliare che non prevedono contatto con l'istituzione carceraria.

Nè basterebbe a rendere ragionevole questo sistema l'argomento, che pur potrebbe cogliersi alla luce dell'analisi *supra* condotta, per cui la previsione del solo carcere per la pena pecuniaria dovrebbe avere efficacia deterrente rispetto all'inadempimento dell'obbligo di pagare e, dunque, rappresenterebbe un necessario presidio di effettività della sanzione pecuniaria.

Se si fosse voluto davvero perseguire tale obiettivo, invero, allora si sarebbe dovuto prevedere il medesimo criterio di conversione anche rispetto alla pena pecuniaria sostitutiva.

Viceversa, il disallineamento tra le due discipline pare frutto di un non ponderato esercizio della discrezionalità legislativa, che finisce con il sanzionare più gravemente una pena pecuniaria *tout court* rispetto ad una pena pecuniaria originariamente detentiva.

Il che, oltre che discriminatorio, è del tutto irragionevole, con ingiustificata lesione anche dell'art. 13 della Costituzione.

Quanto alla lesione dell'art. 27, comma 3 della Costituzione, in sintesi, non può non considerarsi che la rigidità della norma, nel prevedere la sola pena sostitutiva massima in sede di conversione, frustra il principio di emenda e la tendenziale finalità rieducativa della pena.

Non consentire al Magistrato di Sorveglianza di *gradare* ed individualizzare il trattamento *lato sensu* detentivo, precludendo in radice la scelta tra la misura più grave e quella meno afflittiva di tipo domiciliare, espone il sistema al rischio di sanzionare troppo.

E una pena sproporzionata è, invero, una pena difficilmente percepibile come giusta da chi la subisce, il che impedisce al condannato di compiere quel percorso interiore di accettazione della condanna e della sanzione necessario per l'emenda.

Si tratta di concetti ormai acquisiti nella giurisprudenza della Corte costituzionale; si pensi al grande lavoro della Consulta negli ultimi anni in punto di ragionevolezza dei limiti edittali che ha, da ultimo, visto cadere sotto la scure del legislatore negativo l'art. 628, comma 3 c.p.

*Mutatis mutandis*, le statuizioni di principio espresse dalla richiamata giurisprudenza non possono non avere cittadinanza anche nel settore in esame.

In fin dei conti, lo si è ampiamente argomentato *supra*, rispetto alla conversione della pena pecuniaria per colpevole inadempimento, ciò che giustifica l'applicazione di restrizioni alla libertà personale è il rimprovero per il mancato pagamento. La conversione, dunque, è sì un modo di far espiare in modo diverso una pena non pagata, ma è altresì rispetto all'insolvenza (diversamente che per l'insolvibilità) un meccanismo sanzionatorio.

Meccanismo che, quantomeno rispetto alle pene pecuniarie, ai sensi dell'art. 102, legge n. 689/1981 è del tutto rigido, risolvendosi in un automatismo applicativo sproporzionato e, in ultima analisi, potenzialmente ingiusto.

Poiché la medesima condizione è stata assunta dal legislatore, nel medesimo *corpus* normativo, ai fini di prevedere una disciplina che consente di modulare la risposta ordinamentale tra un massimo ed un minimo di afflizione della libertà personale, non si vedono ragioni per non estendere quest'ultima opzione anche nell'art. 102, legge n. 689/1981.

A parere di chi scrive, dunque, l'attuale disciplina incorre in un evidente cortocircuito assiologico e logico, che deve essere ricondotto a costituzionalità, dichiarando l'art. 102, legge n. 689/1981 incostituzionale nella parte in cui non prevede dopo le parole «ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l'art. 58» sì come stabilito nell'art. 71, legge n. 689/1981, nonché, in via consequenziale, dichiarando incostituzionale l'art. 660, comma 3 c.p.p. nella parte in cui disciplina gli avvisi al condannato, nella parte in cui non prevede dopo le parole «nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva».



Le questioni qui poste sono certamente rilevanti nel caso di specie, posto che G. si trova esattamente nella condizione descritta dall'art. 102, legge n. 689/1981: egli, pur avendo ricevuto gli avvisi da parte della Procura, non ha provveduto al pagamento della pena pecuniaria né ha richiesto la rateizzazione della stessa entro i termini previsti dalla nuova disciplina.

È, dunque, decaduto dalla possibilità di consentire a questo Magistrato di procedere alla rateizzazione, che potrebbe ben consentirgli di provvedere al pagamento secondo modalità meno gravose.

Eppure, è persona che lavora stabilmente da diversi anni e che ha percepito redditi da lavoro dipendente per circa 27.000,00 euro nel 2024, attualmente assunto con busta paga di quasi 2.000,00 euro mensili; con qualche sforzo, dunque, egli ben potrebbe anche pagare in unica soluzione.

A fronte di questa condizione, questo giudice sarebbe costretto dalla disciplina attuale a convertire la pena in semilibertà sostitutiva, determinando la carcerazione del condannato.

E, solo una volta incarcerato, ed a semilibertà in corso, egli potrà far valere l'eventuale richiesta di pagamento rateale.

Laddove, invece, vi fosse l'intervento auspicato in via principale questo giudice potrebbe valutare direttamente la concessione della detenzione domiciliare sostitutiva; laddove la Corte accogliesse la subordinata, nel presente procedimento si potrebbe scegliere tra quest'ultima e la semilibertà sostitutiva.

Eventualmente (in termini astratti) anche scegliendo ad esito di un giudizio di merito, per la semilibertà. Invero, la Corte ha ormai affermato una nozione di rilevanza della questione che prescinde dall'eventuale diretta incidenza sull'esito del giudizio *a quo*, descritta come rilevanza giudicata.

Secondo tale orientamento, ormai maggioritario e condiviso, il requisito di rilevanza sussiste anche qualora la decisione della Corte sia idonea ad incidere nel giudizio a qua anche solo nel senso di imporre al giudice un diverso percorso logico-giuridico-argomentativo, pur rimanendo in ipotesi identico l'esito del giudizio.

Circostanze che si verificano, invero, nel caso di specie, posto che la norma impedisce anche solo di esaminare la possibilità di applicare, in luogo della semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva. E ciò basti quanto alla rilevanza.

Le questioni, inoltre, per quanto su esposto appaiono non manifestamente infondate e non emendabili mediante interpretazioni costituzionalmente orientate.

Invero, il dato normativo, per come ricostruito sia alla luce della sua dimensione testuale, sia in ragione di una interpretazione teleologica che valorizzi la volontà legislativa, non lascia margine per un esito diverso da quello di applicare la semilibertà sostitutiva all'ipotesi dell'insolvenza.

Né potrebbe tentare di valorizzarsi la possibilità di accesso alla rateizzazione al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, che cesella minuziosamente i canoni e le tempistiche cui deve attenersi il Magistrato di Sorveglianza nel relativo giudizio.

L'interpretazione conforme, infatti, (con la felice immagine di autorevole dottrina) non può diventare un letto di Procuste, in cui la norma viene tagliuzzata e rimodulata per farla entrare nell'alveo costituzionale snaturandone le fattezze.

A fronte di queste considerazioni, si ritiene di dover interrompere il procedimento e sollevare le questioni di costituzionalità su esposte, nella loro dimensione gradata di cui si è detto supra.

La declaratoria di incostituzionalità, inoltre, ove accolta, dovrebbe attingere anche l'art. 660, comma 3 c.p.p., nella parte in cui richiama, al fine di darne avviso al condannato, le norme sostanziali in punto di modalità di conversione della pena pecuniaria.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, legge n. 689/1981 per violazione dell'art. 3, comma 2 della Costituzione e dell'art. 13 della Costituzione nella parte in cui prevede che il mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini «comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» invece di stabilire che il mancato pagamento «comporta la conversione nella detenzione domiciliare sostitutiva»; nonché, in via consequenziale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660, comma 3 c.p.p. nella parte in cui prevede che «la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva» invece delle parole «la pena pecuniaria sarà convertita nella detenzione domiciliare sostitutiva».*



*In via gradata, solleva, nei termini indicati in parte motiva, questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, legge n. 689/1981 per violazione degli articoli 3, comma 2 della Costituzione, in relazione all'art. 13 ed all'art. 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede dopo le parole «ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l'art. 58.», nonché, in via consequenziale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660, comma 3 c.p.p. nella parte in cui non prevede dopo le parole «la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva».*

*Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Bologna, il 31 marzo 2025

*Il Magistrato di sorveglianza: ROMANO EZIO*

25C00107

N. 85

*Ordinanza del 31 marzo 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di L. S.M.*

**Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.**

**In subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna – Denunciata applicazione ai fatti di cui all'art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., commessi sulle cose indicate all'art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen.**

**In ulteriore subordine: Reati e pene – Danneggiamento – Sospensione condizionale della pena – Subordinazione all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna – Denunciata applicazione ai fatti di cui all'art. 635, secondo comma, n. 1, cod. pen., commessi su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede ai sensi dell'art. 625, primo comma, n. 7, cod. pen.**

– Codice penale, art. 635, quinto comma.

## TRIBUNALE DI FIRENZE

### PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di A) S M L (CUI) nato in il ; identificato con carta d'identità rilasciata dal Comune di Firenze; elettiv. domiciliato presso l'avv. Elisa Baldocci del foro di Firenze (elezione nell'istanza di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato presentata il 20 febbraio 2023); libero assente;

difeso dall'avv. di ufficio Gianni Mannucci del foro di Firenze (nomina in data 29 dicembre 2023);

imputato del delitto di cui all'art. 635, comma II n. 1, in relazione all'art. 625 n. 7, codice penale per avere, lanciando volontariamente fuori dalla finestra della sua abitazione alcune lattine di birra, una bici ed un manubrio da palestra, deteriorato l'autovettura marca Citroen modello C3 di colore , targata di proprietà di M A parcheggiata in via ; e sotto la finestra dell'indagato.



In premesso che: con decreto del pubblico ministero S M L era citato a giudizio per il reato di danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede ai sensi degli articoli 635 comma 2 n. 1 e 625 n. 7 c.p.;

nell'ambito del processo si è costituita parte civile la persona offesa A M ;

l'istruttoria si è svolta con l'audizione di vari testimoni: la persona offesa A M l'assistente A B della Polizia di Stato e S L , all'epoca vicina di casa dell'imputato;

all'udienza odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato per il reato ascritto alla pena di mesi nove di reclusione; la Difesa di parte civile chiedeva la condanna dell'imputato previa dichiarazione di responsabilità, al risarcimento del danno, oltre refusione delle spese processuali; la Difesa dell'imputato chiedeva l'assoluzione;

rilevato che:

A) Dall'istruttoria svolta è emerso che nella serata del qualcuno lanciava vari oggetti (tra cui una bicicletta e alcune lattine di birra) dal balcone di un appartamento, sito al terzo piano di via ;

B) così facendo, il predetto danneggiava un'autovettura Citroen C3 (di proprietà di A M ) parcheggiata in strada in corrispondenza del citato balcone (e dunque esposta per consuetudine alla pubblica fede); in particolare, venivano danneggiati il parabrezza e il tettuccio del veicolo;

B) l'autore della condotta, poiché si affacciava al balcone, certamente vedeva che in strada immediatamente sotto, era parcheggiato il veicolo; ha inoltre lanciato una pluralità di oggetti, quindi certamente si è rappresentato e ha voluto il danneggiamento del veicolo sottostante;

C) risulta inoltre provato con la necessaria certezza che autore della citata condotta sia stato l'attuale imputato, deponendo in tal senso plurimi indizi, gravi e concordanti: il balcone da cui gli oggetti erano lanciati era quello di pertinenza dell'appartamento in cui viveva l'imputato unitamente ad una sorella e a uno zio; la teste oculare L ha riferito che a gettare gli oggetti era un uomo apparentemente di giovane età (con capelli lisci e neri) e tra i soggetti occupanti l'appartamento, l'imputato era l'unico rispondente a tale descrizione poco dopo i fatti al momento dell'arrivo della Polizia di Stato, l'imputato era rinvenuto nella stanza cui aderiva il citato balcone, addormentato e in palese stato di ebbrezza; la stanza in cui egli si trovava era completamente sottosopra ed erano presenti varie lattine di birra dato coerente con il rinvenimento delle lattine di birra nei pressi dell'automobile danneggiata); svegliato dagli agenti, l'imputato assumeva un contegno aggressivo; la persona offesa ha dichiarato che quella sera, mentre attendeva in strada che la Polizia terminasse l'intervento, le si avvicinò un uomo dicendo che abitava con il soggetto che aveva lanciato gli oggetti e che anch'egli era stato danneggiato, in quanto la bicicletta lanciata era sua (l'ass. B ha riferito che la bicicletta fu poco dopo restituita al proprietario, lo zio dell'imputato);

D) Il fatto non può ritenersi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis codice penale in ragione dell'entità dei danni cagionati alla persona offesa;

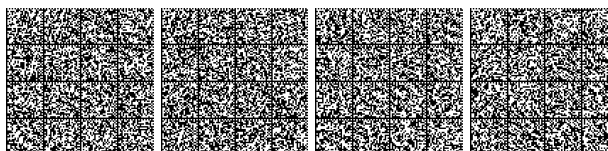
E) tenuto conto delle modalità della condotta del contesto, dei danni cagionati e dell'incensuratezza dell'imputato, il trattamento sanzionatorio può senz'altro essere mantenuto entro il limite dei due anni di reclusione rilevante ai fini della concessione della sospensione condizionale della pena;

F) per quanto non richiesto espressamente, il beneficio della sospensione condizionale della pena in sede di giudizio ordinario può essere concesso d'ufficio dal giudice, sempreché non sussista un prevalente interesse contrario dell'imputato in relazione alla lievità della sanzione inflittagli (cfr. Cass. 28690 del 9 febbraio 201 rv 270588; Cass. 26633 del 10 giugno 2008 rv 240858); nel caso di specie non vi è stata manifestazione di un interesse contrario dell'imputato, né - considerate la natura detentiva della pena comminata dalla norma incriminatrice e la cornice edittale - si reputa che possa sussistere un simile interesse contrario;

G) l'imputato non si è opposto alla subordinazione della sospensione condizionale della pena alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività;

H) quanto alla concessione di detto beneficio, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 635 comma 5 c.p.; in subordine, in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 635 comma 5 codice penale nella parte in cui si applica ai fatti di cui all'art. 635 comma 2 n. 1 codice penale commessi sulle cose indicate all'art. 625 comma 1 n. 7 c.p.; in ulteriore subordine, in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 635 comma 5 codice penale nella parte in cui si applica ai fatti di cui all'art. 635 comma 2 n. 1 codice penale commessi su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 7 c.p.

ciò premesso,



## OSSERVA

## 1. Rilevanza delle questioni

1.1 Come si è già evidenziato, risulta provata la responsabilità dell'imputato per il fatto ascrittogli.

1.2 È corretta la qualificazione come danneggiamento di cosa esposta per consuetudine alla pubblica fede (autovettura parcheggiata sulla pubblica *via*).

1.3 Considerata la cornice edittale (reclusione da sei mesi a tre anni), risulta certamente adeguata al fatto in contestazione una pena inferiore ai due anni di reclusione.

1.4 L'imputato è incensurato e il fatto risulta occasionale, legato allo stato di ebbrezza e verosimilmente al particolare contesto di quel periodo storico (l'emergenza sanitaria era appena iniziata; le persone non potevano uscire di casa in ragione del c.d. *lock down*).

1.5 Si può dunque formulare una prognosi favorevole per il futuro circa l'astensione dalla commissione di ulteriori fatti di reato, con conseguente possibile concessione della sospensione condizionale della pena che si ritiene nel caso concreto utile in relazione alla prevenzione di ulteriori reati e alla rieducazione del soggetto.

1.6 In base alla disciplina generale di cui all'art. 165 codice penale - tenuto conto dell'occasionalità del fatto, del contesto peculiare in cui avveniva della giovane età dell'imputato al momento del fatto e della sua incensuratezza - sarebbe possibile concedere la sospensione condizionale della pena senza subordinare la stessa ad alcuno degli obblighi previsti dallo stesso art. 165 comma 1 codice penale;

1.7 Ai sensi dell'art. 635 comma 5 codice penale per i reati di cui ai commi precedenti e quindi anche comma 1 n. 7 codice penale - «la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato».

1.8 Come si evince dal tenore letterale della citata disposizione con riguardo ai delitti di danneggiamento di cui all'art. 635 codice penale la subordinazione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione non retribuita a favore della collettività è obbligatoria e non facoltativa, come invece nell'ipotesi generale disciplinata dall'art. 165 codice penale

Il carattere obbligatorio della subordinazione nell'ipotesi del danneggiamento è stato inoltre espressamente affermato dalla Corte di Cass.. Si veda ad esempio la Sez. 3 n. 50004 del 2014 «[...] 635 codice penale da quella delineata nell'art. 165 c.p., tenuto anche conto del fatto che nel primo caso la subordinazione è obbligatoria e nel secondo caso semplicemente facoltativa, l'espressione secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna» non può che riferirsi, per ragioni di ordine sistematico e logico alla seconda delle due forme di subordinazione (cioè quella della prestazione di attività retribuita a favore della collettività), in quanto solo per quest'ultima è ipotizzabile una indicazione dei criteri e delle regole per rendere la prestazione dell'attività idonea al reinserimento del condannato e alla fruizione di benefici nel trattamento sanzionatorio [...]» (nell'occasione la Corte affermava altresì che l'indicazione dell'obbligo di eliminare le conseguenze dannose o pericolose del reato non necessita di particolari specificazioni da parte del giudice).

1.9 In ragione della norma censurata questo giudice dovrebbe quindi subordinare la sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze del reato ovvero alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, cui l'imputato non si è opposto (in caso d'impossibilità di eliminazione delle conseguenze del reato e di opposizione alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività si dovrebbe negare la sospensione condizionale).

1.10 Ove la citata norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima con riguardo ai reati di danneggiamento di una delle cose indicate all'art. 625 comma 1 n. 7 codice penale (o anche solo di danneggiamento di cosa esposta alla pubblica fede), la sospensione condizionale della pena potrebbe viceversa essere concessa secondo le modalità ordinarie, senza essere subordinata ad alcuna previsione.

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

2.1 Ai sensi dell'art. 165 comma 1 codice penale «La sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. Il secondo comma dell'art. 165 prevede poi che La sospensione condizionale della pena, quando è concessa a persona che ne ha già usufruito, deve essere subordinata all'adempimento di uno degli obblighi previsti nel comma precedente.

2.2 Come evidenziato recentemente dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (Sez. U, Sentenza n. 32939 del 27 aprile 2023), «una cosa è l'obbligo di restituzione a favore della parte civile (che rientra nel danno civilistico), altra e diversa cosa è l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (cd. danno crimi-



nale)»; la Suprema Corte ha poi precisato che «il danno civilistico, con forte connotazione privatistica e disciplinato dalla prima parte dell'art. 165, primo comma, codice penale, riguarda le ipotesi del risarcimento del danno e della restituzione dei beni conseguiti per effetto del reato. Entrambe richiedono la costituzione in giudizio della parte civile. Al contrario, il danno criminale, con evidente connotazione pubblicistica e disciplinato dalla seconda parte dell'art. 165, primo comma, codice penale, riguarda l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e, quindi, il cosiddetto danno criminale che prescinde dalla costituzione in giudizio della parte civile».

2.3 L'art. 635 comma 5 codice penale prevede: «Per i reati di cui, di cui ai commi precedenti, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna».

2.4 La citata norma, ponendo il vincolo della necessaria subordinazione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione delle conseguenze de reato ovvero - se il condannato non si oppone - alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività deroga quindi alla regola generale di cui all'art. 165 comma 1 c.p. anche per chi non abbia mai fruito della sospensione condizionale (anche quindi per gli incensurati), la concessione del beneficio in caso condizionale (anche quindi per gli incensurati), in caso di danneggiamento deve - non può - essere subordinata all'eliminazione delle conseguenze del reato ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività retribuita a favore della collettività.

Tale regola speciale dettata dall'art. 635 comma 5 codice penale per i reati di danneggiamento coincide peraltro parzialmente con quella dettata dall'art. 165 co. 1, codice penale per coloro che abbiano già precedentemente fruito della sospensione condizionale (con la differenza che quest'ultimo caso la concessione del beneficio può, alternativamente, essere subordinata agli altri obblighi specificati nel primo comma dell'art. 165 c.p.).

2.5 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 635 comma 5 codice penale per violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

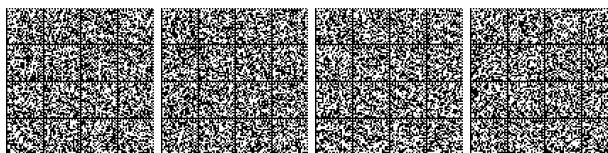
2.6 La norma qui censurata - introdotta dall'art. 3 comma 2 legge n. 94/2009 con la finalità in base ai lavori preparatori della «repressione del fenomeno dei cd. writers o graffitari» (relazione in commissione alla Camera dei deputati (1) pare infatti prevedere irragionevolmente un automatismo.

A proposito della subordinazione facoltativa prevista dall'art. 165 comma 1, codice penale la Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 1975 ha rilevato che «la facoltà del giudice di imporre la condizione in esame, risponde ad una apprezzabile esigenza di politica legislativa penale, in quanto costituisce uno strumento diretto, da un lato, a tutelare, con l'interesse della persona offesa, quello, pubblico, alla eliminazione delle conseguenze dannose degli illeciti penali e, dall'altro lato, a garantire che il comportamento del reo, successivamente alla condanna, si adegui concretamente a quel processo di ravvedimento, la cui realizzazione, come si evince dall'art. 164 codice penale, costituisce lo scopo precipuo dell'istituto stesso della sospensione condizionale della pena, ed è indubbiamente testimoniato, fra l'altro, dalla circostanza, di per sé rivelatrice, dell'effettuato risarcimento del danno».

La Corte ha poi nella stessa pronuncia sottolineato che la subordinazione o meno della sospensione condizionale ai sensi dell'art. 165 comma 1 codice penale deve essere il frutto di una «valutazione, motivata ma discrezionale»; la Corte in quel caso - alla luce delle censure sollevate dal rimettente, afferenti alle possibili difficoltà economiche del condannato - ha sottolineato la necessità della valutazione della capacità economica del condannato e della concreta sua possibilità di sopportare l'onere del risarcimento pecuniario.

Alla luce della citata *ratio* (ribadita dalla Corte costituzionale nella più recente sentenza n. 208 del 2024) pare però doversi ritenere che la suddetta valutazione discrezionale da parte del giudice debba avere riguardo anche a ciò che sia concretamente più opportuno per «garantire che il comportamento del reo, successivamente alla condanna si adegui concretamente a quel processo di ravvedimento, la cui realizzazione, come si evince dall'art. 164 codice penale, costituisce lo scopo precipuo dell'istituto stesso della sospensione condizionale della pena».

(1) Così il relatore per la II Commissione Francesco Paolo Sisto nella seduta del 10 marzo 2009: «Gli articoli da 7 a 10 del disegno di legge introducono disposizioni contro la cosiddetta illegalità diffusa piuttosto che contro la criminalità diffusa, ovvero contro fattispecie che, pur considerare minori, secondo la relazione del Governo al disegno di legge «incidono notevolmente non tanto sulla vivibilità dei centri urbani, quanto su quelle condizioni di cura del territorio dalle quali partire per reimpostare politiche attive di risanamento e di promozione della legalità». In particolare, gli articoli 7 e 8 mirano alla repressione del fenomeno dei cd. writers o graffitari ovvero gli autori di murali e scritte sui muri di edifici pubblici e privati, su autobus, treni ed, in generale, su beni mobili ed immobili altrui. Anche se nel nostro sistema penale non esiste il reato specifico in materia, l'illecito è attualmente punibile a titolo di danneggiamento oppure di deturpamento e imbrattamento di cose altrui. Si prevedono particolari aggravanti a seconda dell'oggetto che viene danneggiato. Inoltre, per il danneggiamento aggravato si prevede che la concessione della sospensione condizionale della pena sia subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone) alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per il tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. Si introduce anche un nuovo illecito amministrativo consistente nella vendita a minori di bombolette spray contenenti vernici non biodegradabili (sanzione amministrativa fino a 1.000 euro).»



Comprensibilmente, la subordinazione è viceversa obbligatoria nel caso in cui si tratti di concedere la sospensione condizionale a chi ne abbia già precede caso, infatti, il precedente può giustificare la presunzione da parte del non sufficienza ai fini del percorso rieducativo del condannato della semplice minaccia di revoca del beneficio, essendo necessario abbinare alla stessa uno degli obblighi di cui all'art. 165 comma 1, c.p., si da conferire al beneficio un contenuto positivo.

2.7 Nel caso dell'art. 635 comma 5 c.p., viceversa, per il danneggiamento modesto e a dolo generico - si inibisce qualunque valutazione discrezionale da parte del giudice anche a fronte di soggetti del tutto incensurati, rispetto ai quali la semplice minaccia di revoca del beneficio potrebbe essere sufficiente al fine di assicurare l'astensione dalla commissione di ulteriori reati.

### 3. Non manifesta infondatezza. Le questioni sollevate in via subordinata

3.1 La violazione dell'art. 3 della Costituzione risulta ancor più evidente, sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, avendo riguardo al differente trattamento riservato al danneggiamento delle cose indicate all'art. 635 comma 2, n. 1 c.p.) rispetto al furto degli stessi beni e in particolare al furto aggravato ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 2 (per la violenza sulle cose) e ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 7 codice penale (perché commesso per l'appunto su detti beni).

3.2 Nella citata ipotesi il delitto di furto pluriaggravato risulta costituire un reato complesso, nell'ambito del quale gli elementi costitutivi del danneggiamento *ex art.* 635 comma 2 n. 1 codice penale (da un lato il fatto di distruggere, disperdere, deteriorare o rendere inservibile un bene altrui e dall'altro, la peculiare caratteristica della cosa danneggiata rientrante in una delle categorie di beni di cui all'art. 625 comma 1, n. 7 c.p.) finiscono per integrare circostanze aggravanti del reato di furto, per l'appunto ai sensi dell'art. 625 comma 1, n. 2 e 7 codice penale (è opportuno ricordare in proposito che ai sensi dell'art. 392 codice penale agli effetti della legge penale) e quindi anche ai fini dell'art. 625 comma 1, n. 2 codice penale «si ha violenza sulle cose allorché la cosa ci viene danneggiata o trasformata, o ne è mutata la destinazione»).

3.3 L'assorbimento del reato di danneggiamento nel reato di furto aggravato (sempreché la violenza si trovi in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta di furto) è del resto pacifico nella giurisprudenza di legittimità, anche successiva alla modifica dell'art. 635 codice penale operata dal decreto legislativo n. 7/2016; si vedano in particolare Cass. Sez. 5 - Sentenza n. 25953 del 28 febbraio 2022 («il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose non concorre con il delitto di danneggiamento delle medesime cose, ma lo assorbe nel caso in cui la violenza si trovi in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta di furto»), fattispecie in cui la violenza era consistita nella forzatura della portiera di un'auto al fine di potersi impossessare di una lampada-torcia custodita all'interno), Cass. Sez. 5 Sentenza n. 49571 del 23 settembre 2014 Rv. 261732-01 («Il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose non concorre con reato di danneggiamento delle medesime cose ma lo assorbe, in quanto la violenza si trova in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta di furto»; nella specie la violenza era consistita nella rottura del vetro di un'autovettura dalla quale erano stati sottratti tergicristalli, fari e antenne) Sez. 5, Sentenza n. 20743 del 13 aprile 2010 Rv. 247613 - 01 («Il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose, nella specie consistita nell'effrazione di una vetrata posta a protezione del locale di un esercizio commerciale, assorbe il delitto di danneggiamento delle cose medesime, perché la violenza si trova in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta di furto»), ma anche Cass. Sez. 5, Sentenza n. 5841 del 2019 Cass. Sez. 4, Sentenza n. 11584 del 2018 e Cass. Sez. 5, Sentenza n. 36333 del 2012, non massimate.

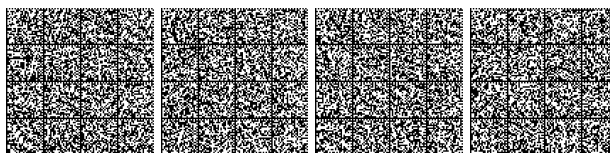
3.4 Si deve peraltro rilevare che i delitti di danneggiamento e di furto aggravato *ex art.* 625 comma 1 n. 2 e n. 7 codice penale offendono il medesimo bene giuridico, il patrimonio come evidenza anche la collocazione topografica delle due norme nel medesimo titolo tredicesimo del secondo libro del codice penale. In entrambi i delitti, inoltre, al profilo dell'offesa al patrimonio si aggiungono ulteriori profili legati alla natura pubblicistica dei beni o alla loro esposizione alla pubblica fede o alla loro particolare destinazione o vincolo.

Entrambi i suddetti delitti sono inoltre reati di danno.

3.5 A fronte di tali indubbe analogie il delitto di furto pluriaggravato *ex art.* 625 comma 1 n. 2 e n. 7 codice penale è senz'altro più grave del reato di danneggiamento *ex art.* 635 comma 2 n. 1 c.p., posto che agli elementi integranti il danneggiamento si aggiunge l'impossessamento mediante sottrazione del bene (2) ad esempio il furto, previa effrazione, di un'autovettura parcheggiata sulla pubblica via o il furto dell'autoradio presente sull'autovettura previa rottura del finestrino.

Tale maggiore gravità del furto aggravato si traduce anche in una maggiore severità del trattamento sanzionatorio: il danneggiamento *ex art.* 1, 635 comma 2 n. 1 codice penale è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni il furto pluriaggravato derivato *ex art.* 625 comma 1, n. 2 e n. 7 codice penale è punito con la reclusione a tre a dieci anni (oltre multa), fatti salvi gli effetti dell'eventuale bilanciamento delle circostanze.

(2) Si vedano, tra le tante, Cass. Sez. 5, sentenza n. 20476 del 17 gennaio 2018 Rv. 272705 - 01 («In tema di furto, sussiste l'aggravante della violenza sulle cose anche qualora l'energia fisica sia rivolta dal soggetto non sulla «res» oggetto dell'azione predatoria, ma verso lo strumento posto a sua protezione, purché sia stata prodotta una qualche conseguenza su di esso, provocando la rottura, il guasto, il danneggiamento la trasformazione della cosa altrui o determinandone il mutamento di destinazione»), nonché Cass. Sez. 5, sentenza 33898 del 12 giugno 2017 Rv. 270478 - 01 («In tema di furto, ai fini della configurabilità della circostanza aggravante della violenza sulle cose prevista dall'art. 625, n. 2, codice penale, non è necessario che la violenza venga esercitata direttamente sulla «res» oggetto dell'impossessamento, ben patendosi l'aggravante configurare anche quando la violenza venga posta in essere nei confronti dello strumento materiale apposto sulla cosa per garantire una più efficace difesa della stessa»).



3.6 Nonostante le citate analogie e la maggior gravità del furto pluriaggravato, in relazione a quest'ultimo (sempré ovviamente la pena applicata rientri nei limiti per la concessione del beneficio, per effetto del bilanciamento delle circostanze e/o delle riduzioni per la scelta del rito) la concessione della sospensione condizionale segue le regole ordinarie, per cui non deve necessariamente essere subordinata ad uno degli obblighi di cui all'art. 165 comma 1, c.p.

In relazione al danneggiamento *ex art.* 635 comma 2 n. 1 codice penale reato meno grave, la concessione della sospensione condizionale deve viceversa essere subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività.

3.7 Né una possibile giustificazione alla disparità di trattamento pare potersi rinvenire nell'elemento soggettivo: il danneggiamento è reato a dolo generico (Corte Cost. sentenza n. 212 del 2024 Cass. Sez. 6 sentenza n. 35898 del 18 settembre 2012 Rv. 253350-01; Cass. Sez. 2, sentenza n. 15102 del 14 marzo 2007 Rv. 236461-01), che può ricorrere anche nella forma del dolo eventuale (Cass. Sez. 3, sentenza n. 32797 del 18 marzo 2013), per cui è sufficiente la mera coscienza e volontà di danneggiare la cosa altrui senza che sia necessario il fine specifico di nuocere o che comunque rilevi il motivo del danneggiamento; nel furto pluriaggravato *ex art.* 625 n. 2 e 7 codice penale - salvo ipotesi di scuola - si aggiunge la coscienza e volontà di appropriarsi di un bene altrui (lo stesso bene danneggiato o altro bene) per un fine di profitto, per cui anche sotto tale profilo si conferma la maggior gravità del reato in questione per quanto analogo.

3.8 Si deve peraltro rilevare che un 'anomalia per molti versi simile si era verificata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, in relazione al regime di procedibilità: mentre il furto pluriaggravato (perché commesso, con violenza sulle cose, su beni esposti alla pubblica fede) era ormai procedibile a querela, il danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede era viceversa rimasto procedibile d'ufficio.

Tale ingiustificata disparità di trattamento era stata denunciata da una pluralità di giudici tramite varie ordinanze di rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Il legislatore, resosi conto della discrasia, è intervenuto con il decreto legislativo n. 31/2024 modificando l'art. 635 ultimo comma e così prevedendo un regime di procedibilità a querela altresì per il danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede. Così, in modo chiaro e netto circa la necessità della modifica per ragioni di omologazione a fattispecie analoga e più grave la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo: «La modifica all'ultimo comma dell'art. 635 codice penale si rende necessaria per omologare il regime di procedibilità di tale reato a quello previsto per la fattispecie analoga e più grave di cui all'art. 625 c.p., per la quale lo stesso legislatore delegato, con il decreto legislativo n. 150/2022, ha introdotto la procedibilità a querela nelle ipotesi in cui il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede».

3.9 In definitiva ad avviso dello scrivente la norma di cui all'art. 635 comma 5 codice penale viola il principio di uguaglianza nella parte in cui si applica ai fatti di danneggiamento commessi sulle cose indicate all'art. 625 comma 1 n. 7 c.p., rispetto al furto delle quali (pur aggravato dalla violenza sulle cose) non è prevista analoga regola.

3.10 In via subordinata, per l'ipotesi in cui la Corte costituzionale dovesse ritenere l'oggetto della questione troppo ampio, si censura la norma di cui all'art. 635 comma 5, codice penale nella parte in cui si applica ai fatti commessi sulle cose esposte per consuetudine, necessità o destinazione alla pubblica fede (ipotesi specifica oggetto del presente processo).

#### 5. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata all'art. 3 Cost.

La disposizione normativa - nel prendere il vincolo nella concessione della sospensione condizionale della pena - è chiara e unica nel relativo contenuto sicché non è possibile interpretarla in modo conforme al citato principio costituzionale.

*P.Q.M.*

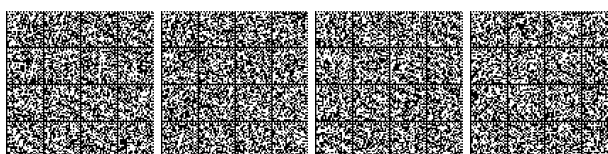
*Visti gli articoli 134 Cost. 23 ss. legge n. 87/1953,*

*Ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale – per violazione dell'art. 3 della Costituzione della norma di cui all'art. 635, comma 5 c.p.;*

*In subordine, della norma di cui all'art. 635 comma 5, codice penale nella parte in cui si applica ai fatti di cui all'art. 635 comma 2, n. 1, codice penale commessi sulle cose indicate all'art. 625 comma 1 n. 7 c.p.;*

*In ulteriore subordine, della norma di cui all'art. 635 comma 5, n. 7 codice penale;*



*Ai fatti di cui all'art. 635, comma 2 n. 1 codice penale commessi su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede ai sensi dell'art. 625 comma 1 n. 7 c.p.*

*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 c.p.p.*

Firenze, 31 marzo 2025

*Il Giudice:* ATTINÀ

25C00108

N. 87

*Ordinanza del 10 aprile 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Antonio Riello e altri contro l'Ufficio territoriale del Governo di Caserta e altri*

**Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Previsione che il consiglio dell'ente presenta tale ipotesi al Ministro dell'interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione, di cui all'art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000 – Istruttoria e decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Emanazione da parte del Ministro dell'interno di un provvedimento di diniego dell'approvazione, in caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali – Previsione che impone all'ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di quarantacinque giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole – Inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi ed alle richieste di cui all'art. 261, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 o del termine di cui all'art. 261, comma 4, del medesimo decreto legislativo, oppure emanazione del provvedimento definitivo di diniego da parte del Ministro dell'interno – Previsione che tali fattispecie integrano l'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, di cui all'art. 141, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000.**

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
DELLA CAMPANIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 918 del 2025, proposto da Antonio Riello, Gianfranco Della Valle, Ferdinando Riello, Marco Chirico, Michele Funaro, Vincenzo Freniti, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Adinolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;



contro Ufficio Territoriale del Governo Caserta, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz 11; Comune di Castel Morrone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Erik Furno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti Gaetano Marra, Giovanni Iulianiello, Roberto Cappiello, Giuseppe Riello, Valentina D'Errico, Daniele Di Fonzo, Cristoforo Villano, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

1) della Del. G.C. n. 3 del 4 gennaio 2025 con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 24/26 di cui all'art. 259 del TUEL e relativi allegati;

2) della Del. G.C. del 4 gennaio 2025, n. 2 con la quale è stato approvato il DUP 24/26 e relativi allegati;

3) della nota del Comune di trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato di cui non si conoscono gli estremi;

4) della nota/diffida del Prefetto di Caserta del 20 dicembre 2024 prot. n. 0174781 che dopo la scadenza del termine di cui all'art. 259 del TUEL ha diffidato il C.C. ad approvare entro 20 gg. l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato in uno alla nota del 19 dicembre 2024 prot. n. 193665 del Ministero Interni ivi richiamata di cui si ignora il contenuto;

5) della Del. C.C. del 18 gennaio 2025 n. 1 del C.C. di Castel Morrone di approvazione del DUP e dei relativi allegati anno 2024/2026;

6) della Del. C.C. 18 gennaio 2025 n. 2 con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e dei relativi allegati anno 2024/2026;

7) del/dei provvedimento/i con i quali il Ministro degli Interni, se esistenti e di cui non si conoscono gli estremi, ha ritenuto ammissibile approvare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato nonostante la scadenza del termine di tre mesi previsto dall'art. 259 del TUEL;

8) di ogni altro atto presupposto e consequenziale se ed in quanto lesivo degli interessi e diritti dei ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio territoriale del Governo Caserta e del Ministero dell'interno e del Comune di Castel Morrone;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — I ricorrenti, consiglieri di opposizione eletti nel Consiglio comunale di Castel Morrone, contestano, con il ricorso in esame, la legittimità — unitamente agli altri atti indicati in epigrafe — dell'approvazione, da parte del Consiglio comunale (delibera n. 2 del 18 gennaio 2025), dell'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, deducendo, con unico motivo di censura, violazione e falsa applicazione dell'art. 259, decreto legislativo n. 267/2000 (cd. T.U.E.L.) e dell'art. 12 disp. prel. c.c.

2. — È pacifico, argomentano, che la presentazione da parte del Consiglio comunale di Castel Morrone al Ministero dell'Interno, in data 18 gennaio 2025, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato risulti tardiva siccome avvenuta in violazione del «termine perentorio di tre mesi» previsto dal cit. art. 259, comma 1, decorrente «dalla data di emanazione del decreto di cui all'articolo 252» con cui si provvede alla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, nel caso di specie avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica italiana del 4 settembre 2024.

In ipotesi del genere, «di mancato rispetto del termine trimestrale», lo scioglimento del Consiglio comunale — lamentano i ricorrenti — «è ineludibile»; a fronte della chiarezza del dato letterale sulla natura del termine, alcuna rilevanza potrebbe essere ascritta, sostengono, alla nota prefettizia del 20 dicembre 2024, anch'essa impugnata, intervenuta successivamente alla scadenza dei tre mesi, con la quale il Prefetto, anziché provvedere al doveroso avvio della procedura di scioglimento, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. a), del T.U.E.L., avrebbe illegittimamente diffidato il Consiglio comunale di Castel Morrone — in asserita applicazione analogica dell'art. 141, comma 2, T.U.E.L., nonostante l'evidente diversità di presupposti — ad approvare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, allo scopo concedendogli l'ulteriore termine di venti giorni.



3. — Si sono costituiti in giudizio il comune di Castel Morrone e la Prefettura di Caserta.

Con memoria depositata in giudizio in data 13 marzo 2025, la Prefettura di Caserta ha chiesto la reiezione del gravame richiamando, a sostegno della legittimità della diffida, il principio di leale collaborazione e «il più generale principio di salvaguardia degli organi democraticamente eletti», i quali indurrebbero a ravvisare «l'opportunità di procedere allo scioglimento del Consiglio comunale soltanto all'esito della verifica della perdurante inadempnienza del medesimo organo consiliare rispetto alla diffida notificata a tutti i consiglieri comunali» (come da Parere del Ministero dell'interno — Dipartimento per gli Affari interni e territoriali n. 17763 del 13 novembre 2018); con memoria integrativa depositata in pari data, rilevato che con sentenza non definitiva del 20 settembre 2024, n. 5039, in un giudizio analogo a quello odierno, questa Sezione ha sollevato d'ufficio la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 259, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, ha chiesto che sia disposta la sospensione «impropria» (in senso lato) del giudizio, stante la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale altrove sollevata.

L'amministrazione comunale, nella memoria versata in atti in data 20 marzo 2025, ha formulato istanza di sospensione del giudizio invocando la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 22 marzo 2024, n. 4, chiedendo, in particolare, «di poter interloquire dinanzi alla Corte costituzionale mediante una nuova rimessione».

4. — Alla camera di consiglio del 26 marzo 2025, fissata per la disamina dell'istanza di tutela cautelare, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. — Questo Giudice — anche a fronte dell'espressa richiesta del Comune di Castel Morrone, che ha formalmente sollecitato una nuova rimessione chiedendo di poter interloquire direttamente in Corte Costituzionale, e tenuto conto dei principi espressi da Cons. Stato, Ad. Plen. nn. 28/2014 e 4/2024 — ritiene di rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 259, comma 1, decreto legislativo n. 267/2000, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, ravvisandone la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza.

5.1. — La rimessione della questione alla Corte Costituzionale — e la conseguente sospensione impropria «in senso stretto» del presente giudizio — si impone sul rilievo che «[L]’opzione alternativa, caso per caso, tra sospensione impropria «in senso lato» e «in senso stretto», entrambe da ricondurre all’art. 295 c.p.c., riposa sulla volontà delle parti, elemento determinante, come già detto, nella ricostruzione dell’ordinanza dell’Adunanza Plenaria n. 28/2014»; le ragioni della prevalenza da accordare alla volontà delle parti poggiano, in particolare, sulla consapevolezza «dei divieti o limiti all’intervento davanti alla Corte costituzionale», atteso che «nel giudizio incidentale di costituzionalità, non possono proporre intervento le parti di un giudizio diverso da quello *a quo* in cui l’incidente di costituzionalità sia stato sollevato, neppure se si tratta di parti di un giudizio oggetto di sospensione impropria «in senso lato» (v. Corte Cost. n. 202/2020 e n. 218/2021)» (Cons. Stato, Ad. Plen, n. 4/2024).

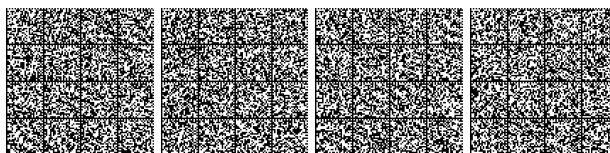
6. — Ai sensi dell'art. 27, ultimo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (inbase al quale la Corte costituzionale «dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata»), reputa il Collegio che la questione di legittimità costituzionale della suindicata norma coinvolga anche:

l'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, laddove stabilisce che all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali del Ministero dell'Interno segua la prescrizione di presentare con deliberazione consiliare una nuova ipotesi di bilancio, stabilendo nuovamente che all'adempimento il Consiglio debba provvedervi entro il termine «perentorio» di 45 giorni dalla notifica del provvedimento di diniego;

l'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'articolo 261, comma 1, o del termine di cui all'articolo 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a)» (scioglimento del Consiglio comunale per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico).

7. — La rilevanza della questione nel presente giudizio.

Il Prefetto di Caserta, preso atto dello spirare del termine di tre mesi previsto dall'art. 259, comma 1, cit., pur consapevole che «ai sensi dell'art. 262, comma 1, del T.U.E.L., l'inosservanza del termine suddetto integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lett. a) dello stesso T.U.E.L.», ha ciò non di meno consentito al Consiglio comunale di disporre di un ulteriore *spatium temporis*, diffidandolo a provvedere alla presentazione del bilancio di previsione stabilmente riequilibrato nell'ulteriore termine di 20 giorni dalla notifica dell'atto, a pena di avvio della procedura di scioglimento di cui al cit. comma 1, lett. a), dell'art. 141.



Così disponendo, tuttavia, il Prefetto ha dato applicazione, in sostanza, al secondo comma dell'art. 141 cit. che, in caso di mancata approvazione nei termini del bilancio, stabilisce che l'eventuale avvio della procedura di scioglimento del Consiglio comunale debba essere preceduta dalla diffida a provvedere all'adempimento, entro un termine non superiore a venti giorni dalla notifica della lettera ai singoli consiglieri.

Evidenzia il Collegio che la determinazione assunta dalla Prefettura non appare coerente con il tenore dell'art. 259, primo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 il quale, qualificando espressamente come «perentorio» il termine di tre mesi per la trasmissione al Ministero dell'Interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, induce a ritenere che l'elusione del termine medesimo da parte del Consiglio sia insuscettibile di formare oggetto della richiesta sollecitatoria, comportando come necessitata conseguenza il suo scioglimento.

In tale contesto, il riportato art. 262 afferma che l'inosservanza del termine integra l'ipotesi di cui all'art. 141, primo comma, lettera a) («I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico»).

Tuttavia, ad avviso del Collegio emerge il dubbio di costituzionalità delle menzionate norme, per aspetti che ne denotano l'irragionevolezza e investono il trattamento diseguale di situazioni sostanzialmente con simili, in violazione dei principi di uguaglianza e buon andamento dei pubblici uffici (artt. 3 e 97 Cost.), e che si riflettono sui principi costituzionali relativi alle autonomie locali e al diritto di adempiere al mandato elettorale (artt. 5, 51 e 114 Cost.).

La questione è rilevante nel presente giudizio, essendo l'applicazione dell'art. 259, primo comma, del T.U.E.L. — che costituisce il parametro normativo rispetto al quale vagliare, secondo la prospettata censura di parte ricorrente, la legittimità dei provvedimenti impugnati — evidentemente vincolante per il Giudice e tale da non consentire una diversa interpretazione, che permetta all'organo consiliare di provvedere alla trasmissione al Ministero dell'Interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato oltre il termine di tre mesi, espressamente qualificato perentorio.

Ciò condurrebbe, di conseguenza, all'accoglimento del ricorso e a prefigurare l'esito dello scioglimento del Consiglio comunale di Castel Morrone, per l'effetto conformativo della sentenza, nonostante il dubbio di costituzionalità delle norme, indotto dalle ragioni già esplicitate dalla Sezione nella richiamata sentenza non definitiva n. 5039/2024, vertente su analoga fattispecie, che perfettamente si attagliano al caso in esame e che si riportano di seguito:

8. — «[...] La non manifesta infondatezza.

Come indicato al precedente punto [...], ad avviso del Collegio è ravvisabile un contrasto, con i predetti artt. 3 e 97 nonché con gli artt. 5, 51 e 114 della Costituzione:

a) dell'art. 259, primo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 36, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto;

b) dell'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, per la parte in cui ugualmente stabilisce la perentorietà del termine (di 45 giorni) per la presentazione di una nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, susseguente all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;

c) dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'articolo 261, comma 1, o del termine di cui all'articolo 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a)».

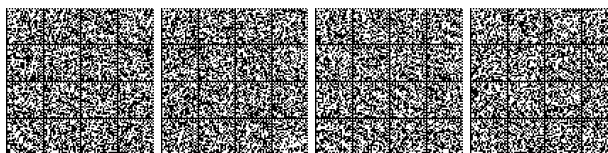
È innegabile che lo scioglimento dei consigli comunali abbia un carattere del tutto straordinario ed eccezionale e possa essere disposto solo nei casi e per i motivi tassativamente previsti dalla legge. Eccezione fatta per lo scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso (al quale la legge riserva autonomo rilievo), nonché dipendente dalla mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco (art. 52, secondo comma), l'ordinamento degli enti locali tipizza all'art. 141 i quattro casi che prefigurano lo scioglimento dell'organo consiliare:

1) il compimento di atti contrari alla Costituzione, le gravi e persistenti violazioni di legge o i gravi motivi di ordine pubblico (lettera a));

2) l'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, per le cause elencate alla (lettera b) (impedimento permanente del Sindaco o sue dimissioni, dimissioni ultra dimidium dei consiglieri eletti, impossibilità di raggiungere con la surroga la metà dei componenti del Consiglio);

3) la mancata approvazione nei termini del bilancio (lettera c):

4) nei Comuni al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dello strumento urbanistico entro diciotto mesi dall'elezione degli organi (lettera c-bis, aggiunta dall'art. 32, comma 7, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326).



In questi due ultimi casi, al mancato rispetto dei termini di legge consegue l'apertura di un procedimento sollecitatorio e, solo in ipotesi di perdurante inadempimento, l'avvio della procedura per lo scioglimento (commi 2 e 2-bis). La stessa disciplina non è prevista per l'Ente dissestato il cui Consiglio non provveda, entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, alla trasmissione al Ministero dell'Interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Al contrario, come si è detto, l'elusione del termine qualificato «perentorio» (artt. 259, primo comma, e 261, quarto comma) comporta lo scioglimento del Consiglio, poiché l'art. 262, primo comma, del T.U.E.L. riconduce tali ipotesi all'art. 141, comma 1, lettera *a*) (atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico»).

Reputa il Collegio che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme che, escludendo il potere sollecitatorio del Prefetto, riconducono la mancata approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato da parte del Consiglio, nel perentorio termine di tre mesi, ad un'ipotesi di scioglimento che mal si concilia con la natura dell'inadempimento e produce un effetto esorbitante, conducendo alla rimozione del Consiglio democraticamente eletto, eccedendo la misura del doveroso rispetto delle autonomie locali (*cf.* la sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 1961, per la quale è «evidente come la tutela delle autonomie locali postuli criteri restrittivi nella valutazione dei casi che legittimano lo scioglimento dei normali organi amministrativi degli enti»).

[...] Il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Ritiene il Collegio che non si giustifichi la riconduzione dell'ipotesi di cui si discorre, per effetto dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., ai casi del compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, declinati dall'art. 141, primo comma, lettera *a*).

I primi due casi possono essere accomunati dalla connotazione in termini assolutamente negativi dell'operato dell'Ente locale, il quale si pone in aperta contraddizione con l'ordinamento statale e ne sconfessa i principi (*cf.* la circolare del Ministero dell'interno del 7 giugno 1990, n. 17102/127/1, secondo cui l'ipotesi di atti contrari alla Costituzione, «rientra a fortiori in quella del compimento di «gravi e persistenti violazioni di legge», della quale costituisce una estrinsecazione particolarmente aggravata. L'ipotesi è riconducibile al caso in cui un ente locale manifesti apertamente la volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano, previsti da norme costituzionali»).

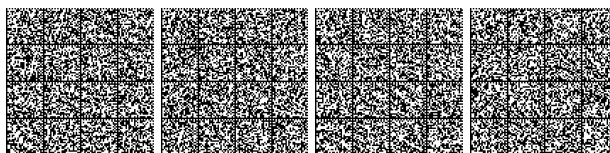
È quindi difficilmente comprensibile l'equiparazione della mancata presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato al compimento di atti contrari alla Costituzione o a gravi e persistenti violazioni di legge, mancando da un lato la volontà preordinata a disattendere le norme fondamentali dello Stato e, d'altro lato, difettando il connotato di un operato che si contraddistingua per la gravità e persistenza del comportamento negativo od omissivo dell'Ente locale.

Quanto ai gravi motivi di ordine pubblico, alla stessa stregua non è individuabile un comportamento che vi contravvenga, tenuto conto che la nozione attiene alla sicurezza e alla quiete pubblica e non può confondersi, in un'accezione lata, con la tutela del buon funzionamento degli uffici (Corte Costituzionale n. 40 del 1961, *cit.*).

Nei suesposti termini, è riscontrabile la sostanziale comunanza tra il caso di elusione del termine per presentare il bilancio stabilmente riequilibrato e l'ipotesi di mancata approvazione del bilancio comunale, cosicché anche per il primo caso appare maggiormente consono all'ordinamento degli enti locali (implicante il rispetto dell'autonomia dell'ente esponenziale della comunità amministrata) l'ammissibilità del potere sollecitatorio del Prefetto, ai sensi dell'art. 141, secondo comma, del T.U.E.L.

Viceversa, la prefigurazione di un termine perentorio e l'assimilazione del suo mancato rispetto agli atti contrari alla Costituzione, alle gravi e persistenti violazioni di legge o a motivi di ordine pubblico non si mostra giustificabile e denota l'irragionevolezza delle norme censurate, per contrasto con la necessità di regolare in maniera uguale situazioni simili, giustificandosi la diversità di disciplina solo in presenza di situazioni differenziabili.

Risultano in tal modo violati il principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. e la necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, *ex* art. 97 Cost., in ragione della ritenuta irragionevolezza della norma, che non trova intrinseca giustificazione e diverge dallo scopo che occorre perseguire, nel rispetto dell'autonomia locale (*cf.* Corte Costituzionale n. 223 del 2022: «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è lesa «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (sentenze n. 195 e n. 6 del 2019; nello stesso senso, *pi* di recente sentenza n. 125 del 2022)); *cf.*, altresì, Corte Costituzionale n. 258 del 2022: «La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non pu infatti, essere invocata se non attraverso la denuncia di arbitrarietà e di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, combinandosi, sotto



questo profilo, con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 208 del 2014, n. 243 del 2005, n. 306 e n. 63 del 1995 e n. 250 del 1993; ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013)»).

[...] Il contrasto con gli artt. 5, 51 e 114 della Costituzione.

Per quanto considerato, le norme indicate vanno ulteriormente censurate laddove, impedendo la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del Consiglio comunale eletto e l'espletamento del mandato dei consiglieri, contravengono all'esigenza di tutela delle autonomie locali (artt. 5 e 114 Cost.) e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle (art. 51 Cost.).

Giova rinnovare il richiamo alla menzionata sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 1961 (è «evidente come la tutela delle autonomie locali postuli criteri restrittivi nella valutazione dei casi che legittimano lo scioglimento dei normali organi amministrativi degli enti»), per significare che l'ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale può ritenersi giustificata a fronte di inderogabili e superiori esigenze di garantire l'unitarietà dello Stato, altrimenti risultando violate le prerogative delle autonomie locali e dei singoli consiglieri, laddove — similmente con quanto avviene per l'ipotesi di mancata approvazione del bilancio — all'omissione riscontrata possa ovviarsi attraverso il potere sollecitatorio del Prefetto, che consenta all'ente locale territoriale di «recuperare» la propria autonomia e di assolvere alle proprie funzioni, in linea con quanto previsto all'art. 245, terzo comma, del T.U.E.L., che rimette agli organi istituzionali dell'ente il compito di assicurare «condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto».

[...] Conclusivamente, per le considerazioni che precedono, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione:

a) dell'art. 259, primo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 36, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto;

b) dell'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, per la parte in cui ugualmente stabilisce la perentorietà del termine (di quarantacinque giorni) per la presentazione di una nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, susseguente all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;

c) dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'articolo 261, comma 1, o del termine di cui all'articolo 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a)».

9. — Va sollevata, in definitiva, la questione di legittimità costituzionale nei termini e per le ragioni anzidette e conseguentemente disposta, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del giudizio e ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri e, altresì, la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

10. — Si riserva alla successiva camera di consiglio ogni ulteriore statuizione sul rito, sul merito e sulle spese in relazione alla domanda cautelare proposta.

*P.Q.M.*

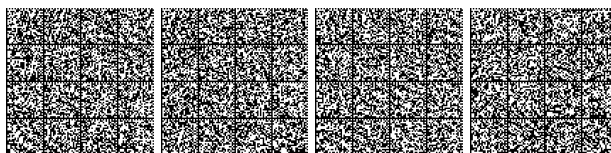
*Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) così dispone:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 259, primo comma, dell'art. 261, quarto comma, e dell'art. 262, primo comma, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nei termini di cui in motivazione;*

b) *dispone, per l'effetto, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *rinvia la fissazione della camera di consiglio per la prosecuzione del giudizio all'esito della decisione della Corte Costituzionale;*

d) *riserva alla successiva camera di consiglio ogni ulteriore statuizione sul rito, sul merito e sulle spese in relazione alla domanda cautelare proposta.*



*Ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicato ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.*

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente;

Giuseppe Esposito, Consigliere;

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore.

*Il Presidente:* SALAMONE

*L'Estensore:* SORRENTINO

25C00111

N. 88

*Ordinanza del 17 aprile 2025 del Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento penale a carico di K.D.R. O.*

**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 123 del 2023, come convertito – Esclusione dell'applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall'art. 609-bis cod. pen., nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis.

#### TRIBUNALE PER I MINORENNI DI ROMA

Il Giudice dell'udienza preliminare composto da:

1) dr.ssa Paola Manfredonia - Presidente

2) dr.ssa Annarosa Porfilio - Giudice On.

3) dr. Roberto Saccomandi - Giudice On.

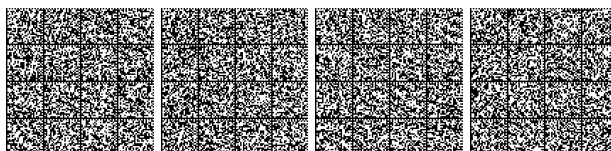
riunito in Camera di consiglio all'udienza del 17 aprile 2025 nel procedimento indicato in epigrafe a carico di O K D R , nato a il difeso d'ufficio dall'avv. Claudia Prioreshi, ha emesso la seguente

#### *Ordinanza*

All'esito delle indagini preliminari il pubblico ministero presso questo tribunale chiedeva il rinvio a giudizio nei confronti di O K D R imputato:

del reato previsto e punito dall'art. 609-bis ultimo comma cp e art. 609-ter comma I nr. 5 cp, per aver costretto F G (di anni quindici al momento dei fatti) a subire atti sessuali baciandola contro la sua volontà e toccandola ripetutamente sul seno e nelle parti intime — infilandole la mano sotto le mutande — nonostante il diniego più volte espresso dalla stessa, non in grado di opporsi validamente a causa dell'assunzione di bevande alcoliche.

Comm. in il pomeriggio dell' .



Fissata l'udienza al 13 marzo 2025, sentito l'imputato, preso atto della relazione *ex art. 9* decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 dell'USSM e della relazione psicologica della UOC TSMREE Asl RM 5 di Guidonia, il difensore chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale del comma *5-bis* inserito nell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123 (cd. decreto Caivano) recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile» che ha escluso la possibilità di sospendere il processo con messa alla prova in relazione a determinati reati, tra i quali la violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter* del codice penale. Il comma *5-bis* dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 prevede infatti che «le disposizioni di cui al comma I non si applicano ai delitti previsti ... dall'art. 609-*bis* del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* ...».

Il Collegio, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta, preso atto della incompletezza della notifica alla persona offesa F G e agli esercenti la responsabilità genitoriale, rinviava il processo ad oggi per la rinnovazione delle notifiche suindicate riservandosi il deposito dell'ordinanza.

All'odierna udienza, sciolta la riserva, preso atto delle conclusioni delle parti, il Collegio depositava la presente ordinanza previa lettura del dispositivo.

L'imputazione contestata all'imputato riguarda il reato di cui agli articoli 609-*bis* e 609-*ter* cp, commesso in data 1° giugno 2024.

All'odierno imputato è, dunque, preclusa *de iure* la possibilità di essere ammesso alla prova ai sensi del comma I dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, ed il Collegio non può prendere in considerazione la richiesta avanzata nella memoria dal difensore, che dovrebbe, pertanto, essere rigettata, senza poter entrare nel merito della valutazione in ordine alla relativa fattibilità della messa alla prova.

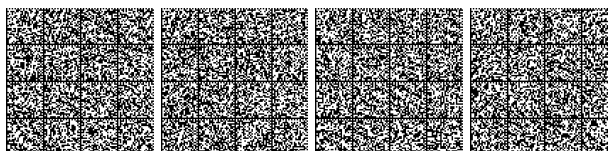
Ciò premesso, occorre verificare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione proposta.

Il vaglio di rilevanza della questione attiene alla verifica dell'impossibilità, per il giudice *a quo*, di risolvere il caso pratico sottoposto alla sua attenzione, indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa.

Sul punto della rilevanza, il Collegio, esaminati gli atti e sentito l'imputato, ritiene che, in assenza della disposizione di cui al comma *5-bis* dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, avrebbe potuto valutare positivamente la richiesta del difensore di messa alla prova. Si ritengono, infatti, sussistenti tutti i requisiti richiesti dal costante orientamento giurisprudenziale minorile ai fini dell'ammissione alla messa alla prova.

Occorre premettere che, sulla base del contenuto degli atti processuali e delle dichiarazioni rese dall'imputato, non può pervenirsi ad una pronuncia di proscioglimento nel merito dello stesso; né emergono elementi per ritenere insussistente la capacità di intendere e di volere del minore, come più avanti specificato.

Per quanto attiene alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'istituto *de quo*, emerge dal contenuto degli atti processuali, della denuncia della stessa persona offesa e dalle dichiarazioni rese dall'imputato e dalle relazioni agli atti che il compimento del reato non è stato il prodotto di una scelta deviante radicata da parte di un soggetto minorenni dalla personalità delinquenziale strutturata: il minore, infatti, è incensurato, frequenta regolarmente la scuola e un gruppo di catechesi presso la Parrocchia di zona fa parte stabilmente di una squadra di calcio; il contesto ambientale di appartenenza offre ampi spazi di recupero del minore e lo stesso è disponibile ad aderire ad un progetto educativo anche con l'intervento dei servizi specialistici della ASL tenuto conto delle fragilità cognitive dell'imputato; il fatto non presenta i connotati dell'irrelevanza *ex art. 27* decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, non potendosi fondare la stessa sulla contestazione dell'ultimo comma dell'art. 609-*bis* cp, il quale introduce una circostanza attenuante ad effetto speciale che di per sé non è idonea a rendere tenue, nel caso di specie, il titolo del reato, alla luce dell'aggravante contestata e del bene giuridico tutelato (libertà sessuale di un soggetto minore di età) nonché delle sommarie informazioni rese dalla persona offesa F G circa la dinamica dei fatti. Anche il perdono giudiziale (sebbene in astratto concedibile, in quanto la pena irrogabile in concreto, tenuto conto dell'ultimo comma dell'art. 609-*bis* e della minore età, può rientrare nei limiti edittali per la concessione dell'istituto clemenziale) rappresenterebbe una definizione del processo deteriore a fronte dell'applicazione della messa alla prova in quanto, da un lato, la sentenza *ex art. 169* cp verrebbe annotata sul certificato penale fino al compimento dei 21 anni di età dell'imputato, con indubbio pregiudizio per il medesimo, trattandosi di reato «infamante» e stigmatizzante, dall'altro precluderebbe il tentativo di recupero del minore anche sul piano di una maggiore responsabilizzazione dello stesso in relazione alla corretta gestione della sessualità, a fronte di una sua piena resipiscenza - come più avanti precisato - e precluderebbe altresì la possibilità al giudice di impartire prescrizioni dirette a promuovere, qualora percorribile nel caso concreto, la conciliazione dell'imputato con la persona offesa, la quale, nel processo penale minorile, attraverso l'istituto della messa alla prova potrebbe beneficiare di azioni riparative ovvero risarcitorie in senso lato, tenuto conto altresì dell'art. 10 decreto del Presidente della Repubblica n. 488/88 che regola la inammissibilità dell'azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno cagionato dal reato. Infine, non può essere ignorata l'età dell'imputato al momento della commissione del fatto, 14 anni e sei mesi, caratteristica che fonda ulteriormente l'opportunità di un percorso rieducativo e risocializzante del minore attraverso l'istituto della messa alla prova.



L'imputato ha ammesso l'addebito sin dalla fase delle indagini preliminari, precisando di avere commesso il fatto mentre lui e la ragazza erano ubriachi (entrambi avevano assunto alcolici volontariamente) e gli amici lo incitavano a toccare la ragazza; il giorno dopo le ha chiesto scusa e anche il giorno successivo, quando aveva saputo che girava voce all'interno della scuola che lui aveva «stuprato» G. L'imputato ha dichiarato di avere chiesto scusa anche alla sorella della persona offesa, circostanza confermata dalla madre di quest'ultima, sentita a sommarie informazioni.

Anche dal contenuto della denuncia della persona offesa è evidente la resipiscenza del minore: la persona offesa dopo i fatti incontra due volte l'imputato, lui si scusa ribadendo che quel giorno non aveva capito nulla perché era ubriaco e si scusa nuovamente a scuola, lei gli chiede come avrebbe reagito se alla sorella fosse successa la stessa cosa e lui le risponde che avrebbe picchiato l'autore della violenza e che i genitori avrebbero sporto denuncia. Agli atti sono presenti screenshots dei messaggi intercorsi tra l'imputato e la persona offesa dai quali emerge anche il timore da parte dell'imputato di essere picchiato dagli amici della persona offesa, circostanza che fonda ulteriormente la consapevolezza da parte dell'imputato del disvalore di quanto commesso e, dunque, della sua piena capacità di intendere e di volere.

Sussiste, pertanto, una rimeditazione critica rispetto al reato contestato autentica e non strumentale ed espressa immediatamente e direttamente alla persona offesa all'indomani dei fatti accaduti con lealtà e spontaneità e prima ancora che venisse sporta denuncia.

Il Collegio ritiene dunque la sussistenza di tutti i requisiti di merito in astratto necessari per l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova prevista dall'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

La previsione di cui al comma 5-bis introdotto dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, non consente la sospensione del processo e la messa alla prova dell'odierno imputato avendo lo stesso commesso un reato divenuto ostativo, neanche sotto il profilo di una valutazione di un progetto di intervento elaborato dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali, come previsto dall'art. 27 del decreto legislativo n. 272/1989.

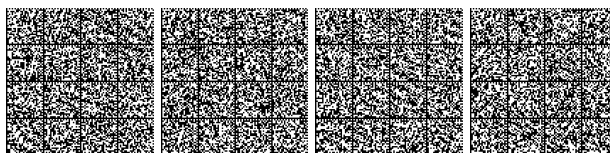
L'istituto della messa alla prova è strutturato in base all'idea che la stessa non debba incontrare limiti quanto alla tipologia dei reati al punto che, in base alle indicazioni contenute nella sentenza n. 412/90 della Corte costituzionale, che dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3 Cost. a carico degli articoli 28 e 30 nella parte in cui non prevedevano per i reati puniti con la pena dell'ergastolo l'applicabilità della messa alla prova, furono introdotte dall'art. 44 decreto legislativo n. 12/1991 al primo comma dell'art. 28 le parole «dell'ergastolo o» aggiungendo così alla previsione relativa alla durata della prova la menzione esplicita dell'ergastolo accanto alla reclusione, chiarendo che la gravità del reato non è astrattamente preclusiva dell'applicazione dell'istituto, superando le iniziali perplessità circa la presenza di eventuali limiti all'esercizio del generale potere discrezionale del giudice di disporre la messa alla prova.

Ed è proprio su tale potere discrezionale che la Corte costituzionale, con sentenza n. 139/2020, ha ulteriormente specificato la peculiarità dell'istituto: «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore».

Nelle prassi applicative, l'esercizio di tale potere discrezionale dà luogo anche ad una esclusione dell'applicazione della messa alla prova nei casi di reati di massima gravità, e/o in relazione ad imputati con personalità deviante strutturata non potendosi ritenere la concessione dell'istituto da parte dei giudici minorili un mero automatismo processuale.

Da ultimo, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 23/2025 ha ribadito come la messa alla prova, quale istituto di protezione della gioventù, ai sensi dell'art. 31, secondo comma, Cost., abbia «lo scopo primario di favorire l'uscita del minore dal circuito penale, la più rapida possibile, soprattutto attraverso una riflessione critica del giovane, sul proprio vissuto e la propria condotta, in mancanza della quale l'istituto stesso diverrebbe mezzo di pura deflazione, tra l'altro stimolando, per una sorta di eterogenesi dei fini, calcoli opportunistici dell'indagato minore».

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza o meno, esame che è appunto rimesso alla sola Corte costituzionale, ma deve semplicemente respingere la questione quando si presenti palesemente priva di ogni fondamento giuridico. La Corte costituzionale ha poi aggiunto che il giudice *a quo*, prima di rimettere la questione, deve preliminarmente tentare l'interpretazione conforme a Costituzione, che tuttavia nel caso in esame non appare possibile, in quanto tale operazione ermeneutica comporterebbe l'applicazione di un istituto in presenza di imputazioni espressamente escluse dal comma 5-bis dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988. Il Collegio ritiene la non manifesta infondatezza della questione innanzitutto in relazione alla violazione dell'art. 31, comma secondo, della Costituzione. La preclusione introdotta dalla norma in esame contrasta non solo con la *ratio* originaria dell'istituto, ma anche con tutto l'impianto normativo che regola il processo penale minorile, basandosi su una sorta di «non riducibilità presunta» di alcuni imputati minorenni fondata esclusivamente sulla commissione di determinati reati e a prescindere dalla valutazione della loro personalità in netto



contrasto anche con il principio di individualizzazione espresso dall'art 9 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 che permea l'intero processo penale minorile sin dalla fase delle indagini preliminari e sino alla fase esecutiva della sentenza di condanna, come evidenziato dal decreto legislativo n. 121/2018.

Il processo penale minorile trova il proprio fondamento costituzionale nel combinato disposto degli articoli 27 comma 3 secondo cui «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» e nell'art. 31, comma 2, della Costituzione che recita «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo» affidando, dunque, al Legislatore il compito di individuare per gli imputati minorenni strumenti sanzionatori che ne favoriscano il recupero tenendo conto della specificità della loro condizione psicofisica e del loro livello evolutivo ed è, di conseguenza, volto principalmente al recupero del minore autore di reato, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo e la sua rapida fuoriuscita dal circuito penale, come più volte la Corte costituzionale ha affermato (*cf.* sentenze nn. 125 del 1992, 206 del 1987 e 222 del 1983).

Al fine del perseguimento di tali finalità e dell'individuazione della migliore risposta del sistema alla commissione del reato da parte di un soggetto in formazione e in continua evoluzione, quale è il soggetto di minore età, il giudice è chiamato, di volta in volta, ad esaminare la sua personalità (principio di individualizzazione sopra richiamato).

Infatti, in ogni stato e grado del procedimento minorile, come statuito dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, l'Autorità giudiziaria deve acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili».

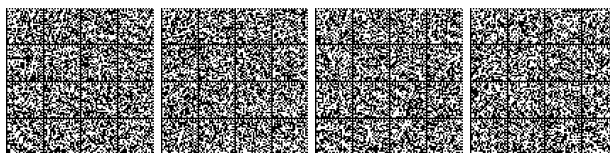
La messa alla prova è, dunque, uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, in una prospettiva dinamica, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti. Se, infatti, la personalità del minorenne è avviata a possibile cambiamento (come emerge, nel caso di specie, dalla relazioni dell'USSM redatta nei confronti dell'imputato) e, all'esito dello svolgimento del programma trattamentale di messa alla prova, il minorenne abbia dato prova del superamento delle situazioni (anche sotto il profilo psicologico) che hanno portato alla commissione del reato, l'ordinamento prevede che il giudice possa dichiarare estinto il reato per esito positivo della disposta prova ai sensi dell'art. 29 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, essendo venuto meno l'interesse alla pretesa punitiva per il raggiungimento delle finalità di recupero del minore e del suo reinserimento sociale.

I tempi di durata previsti per la messa alla prova (sino a tre anni per i delitti più gravi), la possibilità che la stessa sia svolta per tutta la durata all'interno di comunità di tipo educativo o terapeutico (per la cura delle dipendenze o dei disturbi psichiatrici, realizzando, così, anche la finalità della tutela della salute), la possibilità di verifiche intermedie dell'andamento del percorso, così come la revocabilità della sospensione e la ripresa del processo, rappresentano elementi idonei a verificare, nel tempo, la serietà dell'impegno dell'imputato, scongiurando strumentalizzazioni dell'istituto e adesioni «di comodo» al progetto in una ottica dinamica della osservazione della personalità. Inoltre, la possibilità di inserire, nel progetto di messa alla prova, importanti momenti di confronto con i servizi specialistici (a seconda dei casi, Consultorio Familiare, Neuropsichiatria Infantile, SERD presso le Aziende Sanitarie Locali) e di supporto psicologico, utili, in particolare, nei delitti caratterizzati da dinamiche affettive disfunzionali (come spesso rilevabile nei casi di violenza sessuale, maltrattamenti in famiglia e nei delitti di pedopornografia) riduce il rischio di recidiva con indubbio beneficio della generalità dei consociati.

Come ampiamente argomentato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 1995 «la messa alla prova, in conclusione, costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile».

Prevedere un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale aggravata in esame) in relazione ai quali è preclusa *iuris et de iure* all'imputato la possibilità di accesso a questo importante istituto di recupero e reinserimento sociale, senza possibilità da parte del giudice di valutare nel merito la richiesta, neanche sotto il profilo della valutazione di una mera fattibilità, costituisce un vulnus non solo di tutela e protezione del minore autore del reato, ma anche dell'intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva, anche sotto il profilo, come sopra indicato, di impedire l'avvio di processi di mediazione penale e/o di giustizia riparativa con la persona offesa dal momento che i progetti di messa alla prova possono coinvolgere anche le persone offese, soprattutto se minorenni e vittime di particolari reati, quale quello in esame, prevedendo specifiche prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione, ove ne ricorrano le condizioni.

È stata la stessa Corte costituzionale, sia pure nella diversa materia della esecuzione della pena detentiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la sospensione della esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati (ossia quelli di cui all'art. 4-bis legge



354/1975), ad escludere la possibilità di prevedere nei confronti dei minori «un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore» (sentenza n. 90 del 28 aprile 2017).

La Corte costituzionale ha sempre ribadito che il fulcro della giustizia minorile consiste in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito del recupero del minore deviante. È, infatti, costante nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione della esigenza che il sistema di giustizia minorile sia caratterizzato fra l'altro dalla «necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante» (sentenze n. 143 del 1966, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978), esattamente su «prognosi particolarmente individualizzate» (sentenza n. 78 del 1989), questo essendo «l'ambito di quella protezione della gioventù che trova fondamento nell'ultimo comma 31 Cost.» (sentenze n. 128 del 1987 e n. 222 del 1983): vale a dire della «esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evoluitività della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono» (sentenza n. 125 del 1992).

In questa cornice si colloca la citata pronuncia della Corte costituzionale n. 139 del 6 luglio 2020 che, mettendo in relazione la messa alla prova dell'adulto con la messa alla prova del minore, ha statuito: «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore». La Corte costituzionale ha anche sottolineato l'eterogeneità teleologica tra la messa alla prova del minore e quella dell'adulto, poiché quest'ultima ha una innegabile componente sanzionatoria, mentre l'altra ha funzione esclusivamente rieducativa (sentenze n. 75 del 2020 e n. 68 del 2019).

La previsione *ex lege* del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, appare inoltre contrastare con l'art. 31, comma secondo, della Costituzione, sottraendo al vaglio di un giudice specializzato e interdisciplinare la possibilità di valutare, caso per caso, la particolare condizione del minore imputato, per rendere la risposta del processo penale minorile aderente alla sua personalità e maggiormente rispondente alla finalità rieducative, di recupero e di reinserimento sociale del minore autore di reato.

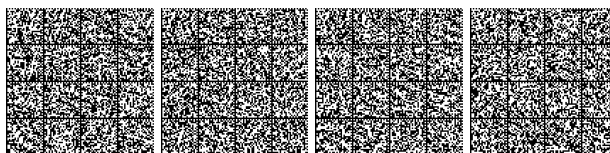
Gli insegnamenti della Consulta si conformano altresì, ai principi espressi in numerosi atti internazionali. Sul punto, infatti, si sono espresse le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e le istituzioni europee. In merito, vale la pena di ricordare le regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, c.d. regole di Pechino - *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* - (approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 29 novembre 1985), che, riconoscendo la necessità di uno specifico sistema di giustizia minorile e anche i rischi connessi al contatto del minore con la giustizia, raccomandano di ridurre al minimo l'intervento giudiziario nei confronti dei minori autori di reato, privilegiando le politiche sociali e la prevenzione. In particolare, attribuiscono un forte ruolo al sistema dei servizi, verso il quale il minore deviante dovrebbe poter essere indirizzato col suo consenso dall'autorità giudiziaria minorile e dalla stessa polizia. La ricomposizione del conflitto sociale tra minore e vittima è caldamente raccomandata e deve essere attuata con azioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione con la persona offesa.

Di analogia ispirazione sono le regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (approvate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in data 14 dicembre 1990), c.d. regole dell'Havana, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in data 5 novembre 2008 sulle regole del trattamento per i condannati minorenni sottoposti a sanzioni o a misure restrittive della libertà personale, le linee guida su una giustizia a misura di minore adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010, nonché, da ultimo, la direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali e la direttiva 2012/29/UE (c.d. Direttiva vittime).

Le indicazioni che accomunano tutti gli atti citati sono essenzialmente riconducibili all'esigenza che le autorità nazionali ricorrano alla privazione della libertà personale del condannato minore quale misura di ultima istanza. Si richiede, inoltre, che venga sempre privilegiato il ricorso alle misure alternative, che il minore detenuto sia collocato in istituti separati rispetto a quelli degli adulti e che gli venga garantito un trattamento penitenziario specificamente disegnato sulle sue peculiari necessità.

Si rilevano, pertanto, ragioni di contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione considerati i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sopra specificato e dagli obblighi internazionali che ne conseguono.

Inoltre, si rilevano profili di irragionevolezza del criterio di esclusione dei reati resi «ostativi» alla messa alla prova, che non sono necessariamente i più gravi. Solo a titolo esemplificativo, resta attuale la possibilità di valutare l'istituto giuridico in esame per i reati di cui all'art. 416-*bis* cp (Associazioni di tipo mafioso anche straniere), aggravato *ex art.* 416-*bis*.1 cp, e agli articoli 422 cp (Strage), 629 comma secondo cp (Estorsione aggravata) e 630 cp (Sequestro di persona a scopo di estorsione).



Sostenere la possibilità di operare un contemperamento ai principi sopra enucleati per consentire al giudice minorile valutazioni fondate su prognosi particolarmente individualizzate in relazione ad alcuni delitti connotati da particolare violenza alla persona ritenuti «ostativi» alla messa alla prova (sempre richiamando i principi della Corte costituzionale che ha espressamente dichiarato l'illegittimità di tale modo di procedere, ad esempio in riferimento ai reati «ostativi» *ex art. 4-bis* della legge 375/1975), sarebbe del tutto irragionevole ed in palese contrasto, ad esempio, con la legislazione antimafia.

La previsione di reati ostativi all'applicazione della messa alla prova non consente di assicurare uniformemente la portata educativa della risposta penale minorile, riesuma larvatamente la funzione retributiva della giustizia penale soltanto per alcuni reati e impedisce che possa essere valutata la personalità del minore autore del fatto.

Il ricorso allo strumento penale retributivo non appare, pertanto, come la soluzione al problema della commissione di reati gravi, ma piuttosto come la prova di un insuccesso delle strutture sociali quali la famiglia, la scuola, le associazioni culturali, assistenziali, sportive e di una pericolosa rassegnazione all'intervento meramente punitivo, quasi sempre inutile, se non dannoso nel percorso evolutivo di un soggetto minore di età.

Si evidenziano, quindi, anche profili di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui imputati di reati anche più gravi, in considerazione della pena edittale prevista e del rilevante allarme sociale che determinano (ad esempio, reati *ex* articoli 422 e 630 c.p.), ovvero perché rientranti nella legislazione antimafia (*ex art. 416-bis* codice penale o aggravati dall'art. 416-bis 1 c.p.), avrebbero accesso all'istituto della messa alla prova, negato, invece, all'odierno imputato.

Tale disparità di trattamento non sarebbe, dunque, supportata da criteri di ragionevolezza nelle scelte legislative, sempre qualora si ritenesse di consentirle nella materia in esame in relazione al principale ed assorbente contrasto con l'art. 31 secondo comma e 117 primo comma della Costituzione.

L'eventuale e tutto da dimostrare aumento quantitativo di imputazioni per i reati ostativi alla messa alla prova individuati dal Legislatore renderebbe ancor di più necessaria una analisi approfondita ed individualizzata della personalità del minore imputato, del suo contesto familiare e sociale di provenienza per cogliere le motivazioni del comportamento deviante, le sfumature e l'intensità del dolo, la presenza di eventuali dinamiche di gruppo, per potere infine giungere, nel merito, ad ammettere od escludere la messa alla prova, caso per caso e in relazione non soltanto al titolo di reato contestato che finirebbe, come esplicitato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 23/2025 con riferimento all'istituto di cui all'art. 27-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, «per apparire come l'unico dato certo sul minore».

In conclusione, il comma 5-bis dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 impedisce al Collegio di valutare la presenza dei presupposti per la sospensione del procedimento e messa alla prova, con grave pregiudizio per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale dell'imputato, in violazione dell'art. 31 secondo comma, 117 primo comma e 3 della Costituzione per i profili di irragionevolezza sopra enucleati.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per contrasto con gli articoli 31 secondo comma, 117 primo comma e 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 609-bis del codice penale limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.*

*Sospende il procedimento penale in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

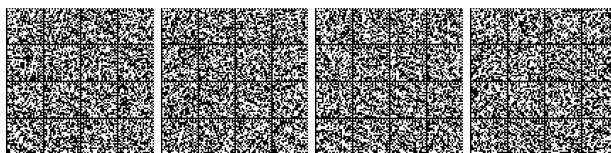
*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a O K D R, ai suoi genitori e al difensore e al pubblico ministero.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003 e successive modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omessi le generalità e gli altri dati identificativi dei minorenni.*

Roma, 17 aprile 2025

*Il Presidente: MANFREDONIA*



n. 89

*Ordinanza del 16 aprile 2025 del Tribunale di sorveglianza di Bologna  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di D.A. D.N.*

**Reati e pene – Pene sostitutive – Mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine di cui all’art. 660, comma 3, cod. proc. pen. indicato nell’ordine di esecuzione – Denunciata norma che non prevede dopo le parole “ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva” le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l’art. 58.” – In via consequenziale, denunciata previsione, la quale non dispone dopo le parole “la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva”, le parole “o nella detenzione domiciliare sostitutiva”.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 102; Codice di procedura penale, art. 660, comma 3.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

Visti gli atti relativi alla domanda di conversione della pena pecuniaria *ex art. 660* del codice di procedura penale proposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì il 16 luglio 2024 nei confronti di D.N. D.A., nato a ... il ..., ivi residente in via ... in relazione alla pena pecuniaria di euro 1.840 di ammenda di cui al decreto penale di condanna emesso dal G.I.P. del Tribunale di Forlì il 31 ottobre 2023, esecutivo il 19 dicembre 2023;

IL CASO

Con decreto penale di condanna emesso dal G.I.P. del Tribunale di Forlì il 31 ottobre 2023, esecutivo il 19 dicembre 2023 D.N. D.A. è stato condannato alla pena pecuniaria di euro 1.840 di ammenda per reato *ex art. 4* legge n. 110/1975 commesso a ... il ...

La Procura della Repubblica di Forlì con provvedimento SIEP 20010/2024 del 6 febbraio 2024 ha emesso ai sensi del novello art. 660 del codice di procedura penale ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendo alla persona il pagamento entro novanta giorni e fornendo all’interessato tutti gli avvisi di legge previsti dal comma 3 dell’art. 660 del codice di procedura penale; in particolare, gli avvertimenti in punto di conversione della pena pecuniaria, rappresentando al condannato la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione.

L’ordine di esecuzione era notificato al difensore ed al condannato l’8 febbraio 2024.

Pertanto, il termine per il pagamento della pena pecuniaria risulta scaduto l’8 maggio 2024 senza che l’ingiunto abbia provveduto.

Accertato il mancato pagamento e l’assenza di richieste di rateizzazione nel termine di legge, la Procura di Forlì ha dunque trasmesso gli atti a questo Ufficio il 16 luglio 2024 ai sensi dell’art. 660 del codice di procedura penale per procedere alla conversione della pena pecuniaria.

Veniva svolta attività istruttoria onde verificare se il condannato versasse in condizioni di insolubilità ovvero di insolvenza, demandandosi accertamenti alla Questura di Forlì/Cesena sulle attuali condizioni economiche del condannato.

In data 22 novembre 2024 giungeva rapporto da parte della Questura di Forlì/Cesena e in data 18 marzo 2025 la chiesta integrazione istruttoria sui redditi con verbale di dichiarazioni resa dal D.N. in cui la persona affermava di percepire redditi netti mensili di 1.400 euro circa e di essere disponibile a svolgere lavoro sostitutivo, con riferimento al quale tuttavia non faceva pervenire nel termine indicato di quindici giorni la scelta dell’ente presso il quale svolgerlo all’Ufficio di Sorveglianza.

Come rilevato con recente ordinanza di questo Ufficio a data 31 marzo 2025, emessa nel procedimento n. SIUIS 2024/10525, con la quale veniva proposta analoga questione di legittimità costituzionale - seppur in termini parzialmente diversi - l’attuale assetto normativo imporrebbe a questa autorità giudiziaria di procedere alla conversione della pena pecuniaria, applicata quale pena principale e volontariamente non pagata, nella misura della semilibertà sostitutiva ai sensi dell’art. 102 legge n. 689/1981 da eseguirsi in carcere, essendo emerso dagli atti che il mancato adempimento è dipeso non già da una condizione di insolubilità contingente, bensì da insolvenza volontaria da parte del condannato.



La persona, infatti, dispone di redditi da lavoro dipendente adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, sia in unica soluzione, sebbene con un certo aggravio, sia in forma rateizzata (se gli venisse concesso il numero massimo di sessanta rate, il condannato si troverebbe a pagare la somma di 30 euro mensili, più che sostenibile considerato lo stipendio mensile, l'alloggio concesso in locazione ai genitori presso il quale al momento dimora, l'assenza di ulteriori e diversi oneri o debiti).

Tuttavia, la normativa, allo stato attuale, non consente al magistrato di sorveglianza di disporre una ratealizzazione del pagamento, posto che D.N. è decaduto da tale possibilità, non avendo proposto istanza in questo senso alla Procura di Forlì secondo le scansioni procedurali previste dall'art. 660 del codice di procedura penale né formalizzato tale richiesta agli organi della Questura.

A questo punto, dunque, non potrebbe che prendersi atto dell'insolvenza e provvedere ai sensi degli articoli 660, commi 3, 9 del codice di procedura penale e 102 legge n. 689/1981 alla conversione della pena pecuniaria non pagata nella sanzione della semilibertà sostitutiva per giorni sette, secondo il criterio di ragguaglio per cui un giorno di semilibertà sostitutiva corrisponde a 250,00 euro di pena pecuniaria.

#### LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Sembra esservi una irragionevole disparità di trattamento, con violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione insita nel sistema di conversione risultante dagli articoli 660 del codice di procedura penale, 71 e 102 legge n. 689/1981 poiché il condannato al pagamento di pena pecuniaria originaria in caso di insolvenza, ha unicamente la possibilità di vedere la pena pecuniaria convertita in semilibertà sostitutiva mentre il condannato a pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva può beneficiare dell'alternativa conversione in semilibertà sostitutiva o detenzione domiciliare sostitutiva.

La scelta normativa tratta in modo differente condizioni di fatto e di diritto del tutto assimilabili, con ritenuta violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione e ricadute rilevanti in materia di libertà personale.

In questi termini, la norma si segnala per profili di dubbia costituzionalità, che si ritengono non emendabili in via ermeneutica e che, anche ai fini di una applicazione uniforme, possono essere superati esclusivamente mediante un intervento della Corte costituzionale.

Con decreto legislativo n. 150/2022 (cosiddetta Riforma Cartabia) il Governo in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134 avente ad oggetto «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» (*Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 4 ottobre 2021), ha, tra gli altri significativi interventi, ridisegnato la materia dell'esecuzione delle pene pecuniarie.

La *ratio* dell'intervento riformatore è ben delineata dalla legge delega all'art. 1, comma 16(1), ove si esplicita il fine di garantire effettività al sistema sanzionatorio nel suo complesso, razionalizzando la materia, introducendo procedure rapide nell'esazione di quanto dovuto dal condannato allo Stato.

Invero, i dati circa l'esecuzione concreta delle pene pecuniarie, riportati negli atti preparatori e nella relazione illustrativa al decreto legislativo(2), appaiono sconcertanti, evidenziando la diffusa ineffettività del sistema sanzionatorio pecuniario, non solo nei confronti del condannato che non fosse nelle condizioni di provvedere al pagamento della pena pecuniaria ma anche di coloro che avrebbero potuto essere solvibili. Costoro, infatti, omettendo il pagamento potevano accedere a forme di rateizzazione ovvero di conversione della sanzione ai sensi dell'art. 660 del codice di procedura penale con conseguenze sanzionatorie giudicate dal legislatore particolarmente blande e dal minimo valore coercitivo e quindi general preventivo.

A ciò si aggiunga che nel sistema previgente la pena pecuniaria era considerata un mero credito dello Stato verso il condannato, la cui riscossione avveniva in via prioritaria mediante ruolo. Tale circostanza che aveva condotto dapprima all'attribuzione di competenze per il recupero delle somme dovute agli uffici recupero crediti degli uffici giudiziari e, da ultimo,

(1) Art. 1, comma 16 della legge delega: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura penale, al codice penale e alla collegata legislazione speciale in materia di pena pecuniaria, al fine di restituire effettività alla stessa, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie; b) rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi e la procedura di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; c) prevedere procedure amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione della pena pecuniaria e la sua conversione in caso di mancato pagamento».

(2) Cfr. «Decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari - Relazione illustrativa» pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 245 del 19 ottobre 2022 - Suppl. Straordinario n. 5.



con legge 18 giugno 2009, n. 69, cui si deve l'introduzione dell'art. 227-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, a mente del quale la riscossione mediante ruolo era attivata senza che fosse previamente notificato dall'U.R.C. l'invito al pagamento, devolvendo l'intera materia agli agenti incaricati della riscossione, con lungaggini procedurali che il più delle volte esitavano nella prescrizione della pena pecuniaria ai sensi degli articoli 172 e 173 del codice penale.

Solo a fronte dell'esito negativo di tale procedura, dunque, l'U.R.C. trasmetteva gli atti alla Procura segnalando la mancata riscossione della pena pecuniaria; l'autorità requirente, a questo punto, trasmetteva gli atti al magistrato di sorveglianza per la conversione ex art. 660 del codice di procedura penale.

Questi, da ultimo, era tenuto a svolgere accertamenti sulle condizioni economiche dell'interessato, spesso a distanza di anni dai fatti e dalla notifica della cartella di pagamento, incorrendo in difficoltà nel reperire il condannato e potendo disporre la conversione solo previo accertamento della insolvenza del condannato; nelle ipotesi di insolvenza, infatti, il magistrato di sorveglianza avrebbe dovuto ritrasmettere gli atti alla Procura ed alle autorità competenti per la riscossione coattiva del credito.

Attività che, statisticamente, si traduceva in un continuo inseguire senza esito chi si sottraeva al pagamento.

La riforma ha anzitutto determinato l'assegnazione alle Procure di una competenza funzionale prima appannaggio degli uffici recupero crediti e dei concessionari dei servizi di riscossione (Equitalia-Agenzia delle entrate), che vede gli organi requirenti promotori di un procedimento che inizia con un ordine di esecuzione anche per le pene pecuniarie.

Altra innovazione è rappresentata da un radicale ripensamento del meccanismo di conversione che risulta imperniato sulle distinte nozioni di insolvenza ed insolubilità.

Le nuove norme hanno tipizzato i concetti di insolvenza, per indicare il mancato pagamento colpevole, e di insolubilità, per indicare il mancato pagamento incolpevole, descrivendo due fattispecie che la legge oggi definisce come strettamente alternative ed a cui associa esiti diversi in sede di conversione.

L'art. 660 del codice di procedura penale infatti prevede al comma terzo che l'ordine di esecuzione della Procura contenga «l'avviso che, in mancanza, la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva o, in caso di accertata insolubilità, nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi degli articoli 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero, quando deve essere eseguita una pena pecuniaria sostitutiva, nella semilibertà sostitutiva o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in caso di accertata insolubilità, nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo o nella detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi dell'art. 71 della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'ordine di esecuzione contiene, inoltre, l'avviso al condannato che, quando non è già stato disposto nella sentenza o nel decreto penale di condanna, entro venti giorni, può depositare presso la segreteria del pubblico ministero istanza di pagamento rateale della pena pecuniaria, ai sensi dell'art. 133-ter del codice penale».

I commi da sette a dieci, invece, stabiliscono che:

«7. Quando accerta il mancato pagamento della pena pecuniaria, ovvero di una rata della stessa, entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente per la conversione ai sensi degli articoli 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ovvero, quando si tratta di pena pecuniaria sostitutiva, ai sensi dell'art. 71 della medesima legge n. 689 del 1981. In ogni caso, se il pagamento della pena pecuniaria è stato disposto in rate mensili, è convertita la parte non ancora pagata.

8. Il procedimento per la conversione della pena pecuniaria, anche sostitutiva, è disciplinato dall'art. 667, comma 4. Per la conversione della pena pecuniaria, ai sensi degli articoli 71, 102 e 103 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si applica, in quanto compatibile, l'art. 545-bis, comma 2.

9. Il magistrato di sorveglianza provvede alla conversione della pena pecuniaria con ordinanza, previo accertamento della condizione di insolvenza ovvero di insolubilità del condannato. A tal fine dispone le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si ha ragione di ritenere che il condannato possieda beni o cespiti di reddito e richiede, se necessario, informazioni agli organi finanziari o di polizia giudiziaria.

10. Quando il mancato pagamento della pena pecuniaria è dovuto a insolubilità, il condannato può chiedere al magistrato di sorveglianza il differimento della conversione per un tempo non superiore a sei mesi, rinnovabile per una sola volta se lo stato di insolubilità perdura. Ai fini della estinzione della pena pecuniaria per decorso del tempo, non si tiene conto del periodo durante il quale la conversione è stata differita.»

L'art. 660 del codice di procedura penale espressamente indica che la pena pecuniaria non pagata si converte in una pena sostitutiva secondo le modalità di conversione stabilite agli articoli 102 e 103 legge n. 689/1981 per le pene pecuniarie e all'art. 71 legge n. 689/1981 per le pene pecuniarie sostitutive di pene detentive brevi.

Ai sensi dell'art. 102 legge n. 689/1981, rubricato «Conversione delle pene pecuniarie principali per mancato pagamento», laddove la persona non provveda al pagamento della pena pecuniaria entro il termine indicato nell'ordine di esecuzione, la pena pecuniaria non pagata si converte in semilibertà sostitutiva per la durata massima di quattro anni, se la pena convertita è quella della multa, o due anni, se la pena convertita è quella dell'ammenda.



Laddove la sentenza abbia disposto il pagamento rateale, la condanna ha luogo per la sola parte residua.

Da ultimo, si prevede che dopo l'inizio dell'esecuzione della pena convertita il condannato può in qualsiasi momento far cessare la semilibertà, pagando la pena residua e, in questo caso, può essere ammesso nuovamente al pagamento rateale *ex art. 133-ter* del codice penale.

Trattandosi di inadempimento colpevole, la conversione si realizza per legge con la pena sostitutiva massima, vale a dire la semilibertà sostitutiva da eseguirsi in carcere, secondo i criteri di cui all'art. 135 del codice penale (250,00 euro per giorno di pena detentiva) per un massimo di quattro anni, se la pena è quella della multa, ovvero due anni, se la pena è quella dell'ammenda.

È evidente la *ratio* che ha ispirato la scelta di prevedere, per l'insolvenza una pena sostitutiva restrittiva che realizza una forma di espiatione propriamente di tipo carcerario: rappresentare conseguenze particolarmente gravose quali la detenzione inframuraria come sanzione per il mancato pagamento da parte di chi pur potendo pagare non vi provveda, ottenendo auspicabilmente l'adempimento spontaneo da parte del condannato. Si tratta di una scelta chiara e che segue le linee guida espresse nella relazione già citata.

L'art. 103 legge n. 689/1981, tuttavia, rubricato espressamente Mancato pagamento della pena pecuniaria per insolvenza del condannato, invece, trova applicazione «Quando le condizioni economiche patrimoniali del condannato al momento dell'esecuzione rendono impossibile il pagamento della multa o dell'ammenda entro il termine di cui all'art. 660 del codice di procedura penale indicato nell'ordine di esecuzione [...]», condizioni al ricorrere delle quali si realizza la diversa fattispecie della insolvenza: la persona condannata versa in condizioni economiche che le rendono impossibile il pagamento, ma trattasi di un inadempimento incolpevole.

La pena pecuniaria non pagata per insolvenza si converte, ai sensi dell'art. 103 legge n. 689/1981 in via principale nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo *ex art. 56-bis* legge n. 689/1981 e, solo in caso di opposizione del condannato, nella detenzione domiciliare sostitutiva di cui all'art. 56 legge n. 689/1981.

Dunque, ciò che giustifica, in questo meccanismo, l'imposizione di una misura restrittiva della libertà personale in luogo di una meramente limitativa non è, però, la mera insolvenza, bensì la congiunta ricorrenza di insolvenza e opposizione al lavoro, in cui l'elemento discrezionale è dato dalla volontà del condannato.

Solo il concorso della volontà del condannato, dunque, consente l'inflizione di una misura restrittiva della libertà personale in luogo di quella limitativa, secondo una gradazione degli interessi che attribuisce al condannato la disponibilità dei propri diritti.

Se questa è la disciplina prevista per la conversione delle pene originariamente pecuniarie (articoli 102 e 103 legge n. 689/1981 come novellati), la riforma ha poi previsto meccanismi di conversione parzialmente diversi nel caso in cui il mancato pagamento riguardi non già una pena pecuniaria principale, ma una pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva.

La disciplina è già richiamata sinteticamente nell'art. 660, comma 3 del codice di procedura penale succitato, ma è più specificatamente dettagliata all'art. 71 legge n. 689/1981.

La norma, infatti, stabilisce al comma primo che alle pene pecuniarie sostitutive di pena detentiva si applica l'art. 660 del codice di procedura penale, in ossequio al principio generale di cui all'art. 57 legge n. 689/1981 che vede la pena pecuniaria sostitutiva parificata ad ogni effetto di legge alla pena pecuniaria originaria.

Il comma secondo dell'art. 660 del codice di procedura penale, invece, prevede tra l'altro che nel caso di mancato pagamento alla scadenza della pena pecuniaria sostitutiva, la stessa è revocata e convertita in semilibertà sostitutiva o detenzione domiciliare sostitutiva.

Se è stato disposto il pagamento rateale, la revoca e la conversione operano a partire dal mancato pagamento di una rata e solo limitatamente alla pena pecuniaria residua.

Il comma terzo, invece, prevede che laddove le condizioni economiche del condannato al momento dell'esecuzione rendano impossibile il pagamento entro la scadenza indicata nell'ordine di esecuzione della procura, la pena pecuniaria sostitutiva è revocata e si converte nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo solo ove la persona non vi si opponga, venendo viceversa convertita in detenzione domiciliare sostitutiva.

La norma, da ultimo, richiama l'ultimo periodo del comma precedente in punto di rateizzazione.

Dalla disamina condotta sulla normativa complessiva può cogliersi la differente disciplina rimediata tracciata dal legislatore per le diverse ipotesi di insolvenza e insolvenza, distinguendo, dunque, tra mancato pagamento colpevole e mancato pagamento incolpevole.

Il nuovo sistema, come visto, nell'ottica di garantire effettività ed efficacia deterrente rispetto al mancato pagamento, è ben più rigido non solo nel sanzionare il condannato inadempiente con la conversione, ma anche nel fissare precise scansioni temporali in cui viene in rilievo il giudizio sulla insolvenza o insolvenza, ancorate al termine di



pagamento fissato dalla Procura, nonché nel restringere le ipotesi in cui è consentito dare spazio alla valutazione/rivalutazione delle condizioni economiche dell'interessato per l'accesso agli istituti del differimento e della rateizzazione rispetto alle diverse condizioni di insolubilità o insolvenza.

In generale, si assume, vi è un evidente *favor* dell'ordinamento per la riscossione della pena pecuniaria, che assegna alla procedura di conversione il ruolo di *extrema ratio* del sistema.

La rateizzazione è disciplinata all'art. 133-ter del codice penale e viene concepita quale beneficio che consente di agevolare l'adempimento dell'obbligazione di pagamento, adeguando la pretesa di riscossione dello Stato alle condizioni economiche della persona le concrete modalità esecutive della sanzione, dilazionandole nel tempo.

In assenza di istanza di rateizzazione, o in caso di decadenza dal beneficio, e a fronte del mancato pagamento nel termine, il magistrato di sorveglianza a norma del comma 9 dell'art. 660 del codice di procedura penale effettuerà le verifiche per stabilire se l'inadempimento dipende da una condizione di insolvenza o di insolubilità.

Laddove ravvisi che il condannato non abbia provveduto al pagamento perché insolubile, potrà disporre il differimento della conversione per un massimo di un anno, ai sensi dell'art. 660, comma 10, del codice di procedura penale; oppure procedere alla conversione ai sensi dell'art. 103 legge n. 689/1981 o del terzo comma dell'art. 71 legge n. 689/1981.

Ma, se il magistrato accerta una condizione di solvibilità, essendo il condannato nelle condizioni di pagare, anche eventualmente accedendo alla rateizzazione da cui è decaduto o che non ha chiesto, la norma offre come sola alternativa la conversione della pena pecuniaria e l'inizio dell'esecuzione della pena sostitutiva convertita.

Ciò perché a questo punto della procedura la persona risultata non insolubile sarà già stata messa nelle condizioni di provvedere al pagamento rateale: infatti, o il condannato era stato ammesso al beneficio dal giudice di merito e vi è decaduto; ovvero, pur a fronte degli avvertimenti contenuti nell'ordine di esecuzione, non ha avanzato richiesta di rateizzazione nei termini.

In entrambi i casi la persona non ha adempiuto colpevolmente o non si è attivata in modo negligente, rendendosi passibile di un rimprovero che legittima la conversione ai sensi dell'art. 102 legge n. 689/1981.

Egli, in altre parole, avrà esaurito le proprie *chances* affinché l'ordinamento valuti le sue condizioni economiche agevolandolo nei pagamenti, meritando l'avvio dell'esecuzione della pena sostitutiva.

È evidente lo spirito che ha animato il legislatore in questo senso: il *metus* del carcere per ottenere il pagamento spontaneo delle pene pecuniarie, siano esse originarie o sostitutive.

Tuttavia, le perplessità di compatibilità con l'assetto costituzionale che tutela la libertà personale e l'uguaglianza sostanziale risultano rilevanti al punto da far dubitare, sotto certi profili, della legittimità di questa opzione normativa, sotto il profilo della sua proporzionalità e coerenza con gli obiettivi deflattivi della popolazione carceraria fatti anch'essi propri dalla riforma che introduce le sanzioni sostitutive.

Nel sistema delineato dal legislatore si realizza una radicale discrasia tra i meccanismi di conversione previsti per le pene pecuniarie originarie e quelli previsti per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi.

Le due discipline sono del tutto omologhe in caso di insolubilità prevedendo tanto l'art. 103 legge n. 689/1981 quanto l'art. 71, comma 3, legge n. 689/1981 la prioritaria conversione della pena pecuniaria non pagata nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo e, solo a fronte di opposizione del condannato, l'applicazione detenzione domiciliare sostitutiva.

Viceversa, in caso di insolvenza le norme di riferimento prevedono esiti parzialmente difformi.

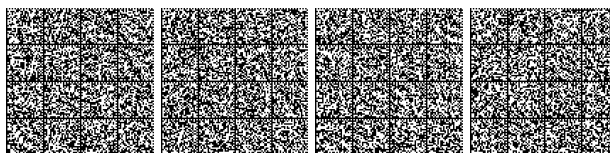
L'art. 102 legge n. 689/1981, infatti, stabilisce che in caso di mancato pagamento colpevole la pena pecuniaria originaria (come nel caso di specie) si converta nella semilibertà sostitutiva, prevedendo un'unica modalità di esecuzione possibile.

L'art. 71 legge n. 689/1981, invece, prevede che il mancato pagamento della pena pecuniaria sostitutiva entro il termine consente al magistrato di sorveglianza di sostituire la stessa scegliendo alternativamente tra la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva.

In entrambi i casi, la conversione origina da un medesimo fatto: il mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato.

Circostanza che costituzionalmente richiede l'assoggettamento delle due fattispecie alla medesima disciplina, così come previsto nel caso di insolubilità.

L'attuale differente assetto normativo per analoghe ipotesi di insolvenza, infatti, pare arrecare un rilevante *vulnus* al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, connotandosi in termini di irragionevolezza per la disparità di trattamento che ne consegue, poiché la normativa nel suo complesso non consente al magistrato di sorveglianza una valutazione del caso concreto, imponendo una sola misura sostitutiva possibile.



Lo stesso legislatore prevede una disciplina comune laddove il mancato pagamento derivi da insolvenza agli articoli 103, comma 3, legge n. 689/1981 e 71, comma 3, legge n. 689/1981.

L'elemento discrezionale e differenziale della disciplina si rinviene solo con riferimento alla ipotesi della insolvenza.

Occorre, a questo punto, verificare se l'opzione normativa sia sorretta da una *ratio* adeguata che consenta di valutare in termini di ragionevolezza questa differenziazione.

Potrebbe essere il *genus* della misura da convertire ad aver guidato la scelta legislativa nell'uno e nell'altro caso.

Alla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzerebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti di minore gravità.

Si tratta, tuttavia, di argomenti che, invero, appaiono irragionevoli.

Quanto alla tesi per cui la pena pecuniaria originaria sarebbe espressiva di maggiore pericolosità sociale, giova evidenziare che nel sistema sanzionatorio classico, la pena pecuniaria è sempre considerata meno afflittiva della pena detentiva e, nell'ambito di una condanna, può presentarsi in aggiunta alla pena detentiva.

In questo senso, sostenere che le pene pecuniarie sostitutive di pene detentive brevi siano la più mite risposta dell'ordinamento alla violazione della legge penale appare, quantomeno, frutto di una lettura semplicistica del sistema complessivo di esecuzione penale.

Non può dubitarsi che rispetto ad una pena originariamente detentiva, reclusione o arresto, passibile di conversione in pena pecuniaria, una pena originariamente pecuniaria quale la multa e, *a fortiori*, l'ammenda, sia sempre da intendersi come sanzione penalmente più mite.

Ciò in considerazione del fatto che se l'una vede tramutata la propria natura da detentiva a pecuniaria in forza di una valutazione concreta operata dal giudice, l'altra è già stata in astratto selezionata dal legislatore come pena adeguata alla gravità di quel fatto, nel senso che tipicamente lo stesso non richiede il presidio di sanzioni di tipo coercitivo, sulla base di una valutazione di politica criminale e di tutela dei beni giuridici operata dal legislatore.

È dunque sul piano della tipizzazione normativa che l'asserita maggiore gravità della pena pecuniaria originaria rispetto alla pena pecuniaria sostitutiva di pena detentiva risulta un argomento non convincente e che non può assumersi ragionevolmente alla base del diverso regime giuridico delineato.

Non dovrebbe potersi validamente stabilire una differente disciplina per situazioni di fatto e di diritto del tutto analoghe, prevedendo che a fronte di un medesimo comportamento colpevole del condannato per il mancato pagamento di pena pecuniaria (originaria o sostitutiva che sia) nell'un caso possa darsi luogo solo ad applicazione della semilibertà sostitutiva, mentre nell'altro sia consentito al giudice di scegliere la misura più adeguata tra la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva.

Ciò appare ancor più irrazionale laddove si consideri che è lo stesso legislatore delegato a stabilire, all'art. 57 ultimo comma legge n. 689/1981 che «la pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», così indicando che ai fini della esecuzione penale l'originarietà o meno della pena pecuniaria non ne muta la natura, che è la medesima, dunque anche i rimedi in caso d'inadempimento, colpevole o incolpevole, devono essere rispettivamente gli stessi, per evitare disparità di trattamento di situazioni esattamente sovrapponibili.

Quindi si vuole qui ribadire che il rimedio differenziato in ipotesi di inadempimento colpevole della pena pecuniaria originaria, che determina la conversione nella sola semilibertà sostitutiva, e di inadempimento colpevole della pena pecuniaria sostitutiva, che determina la conversione nelle alternative detenzione domiciliare sostitutiva o semilibertà sostitutiva, secondo la discrezionalità del magistrato di sorveglianza contrasta con il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 della Costituzione).

L'assunto è tanto più vero e rilevante in quanto il magistrato di sorveglianza, laddove abbia a disposizione una alternativa, orienterà la propria discrezionalità verso l'applicazione in via preferenziale della detenzione domiciliare sostitutiva, poiché implicante il minor sacrificio possibile della libertà personale del condannato che abbia un idoneo domicilio, divenendo l'applicazione della semilibertà sostitutiva - in questi casi e giustamente per quanto si è sopra argomentato - rimedio del tutto residuale, applicabile ad esempio nei casi ove il condannato non abbia domicilio idoneo.

Ed allora si presenta lampante l'irragionevole conseguenza che deriva, nel caso sottoposto a questo giudice ed in molti altri che si presenteranno (tendenzialmente in procedimenti iscritti dal 2024 in avanti per fatti commessi dal 2023 in poi poiché le nuove norme in questione, costituendo una disciplina deteriore rispetto a quelle precedentemente in vigore, si applicano solo a partire dalla loro entrata in vigore e non per fatti commessi antecedentemente), nel dover



sottoporre il condannato a sette giorni di semilibertà sostitutiva di pena pecuniaria da eseguirsi in carcere (e non a sette giorni di detenzione domiciliare sostitutiva - poiché alternativa non prevista dalla legge -) nella ipotesi che occupa di mancato pagamento colpevole di pena pecuniaria originaria.

Preme considerare che l'applicazione della semilibertà sostitutiva per un così breve periodo di tempo pone problemi pure sul piano pratico, per il sovraffollamento degli istituti di pena, anche nelle sezioni dedicate ai semiliberi, con necessità di redigere programmi di trattamento da parte degli operatori per periodi, appunto, così brevi di espiazione.

In estrema sintesi si osserva che il disallineamento tra le due discipline ha l'effetto irragionevole di sanzionare più gravemente l'inadempimento di una pena pecuniaria *tout court* rispetto a quello di una pena pecuniaria originariamente detentiva, determinando la incarcerazione dell'inadempiente, senza prevedere alternativa, in contrasto con gli articoli 13, 3 e 27 della Costituzione.

Non consentire poi al magistrato di sorveglianza di gradare ed individualizzare il trattamento sanzionatorio, precludendo in radice la scelta tra la misura più grave e quella meno afflittiva di tipo domiciliare, espone inoltre il sistema al rischio di sanzionare troppo.

E una pena sproporzionata è, in vero, una pena difficilmente percepibile come giusta da chi la subisce, il che impedisce al condannato di compiere quel percorso interiore di accettazione della condanna e della sanzione necessario alla realizzazione della funzione general e special preventiva.

La conversione, dunque, è un procedimento per far espriare una pena pecuniaria non pagata ma è altresì, rispetto all'insolvenza, un meccanismo sanzionatorio che, quantomeno rispetto alle pene pecuniarie originarie, ai sensi dell'art. 102 legge n. 689/1981, si presenta allo stato attuale del tutto rigido, risolvendosi in un automatismo applicativo sproporzionato e, in ultima analisi, ingiusto per la persona.

Poiché la medesima condizione di insolvenza è stata assunta dal legislatore, nel medesimo *corpus* normativo, ai fini di prevedere una disciplina che consente di modulare la risposta ordinamentale tra un massimo ed un minimo di afflizione della libertà personale in ipotesi di pene pecuniarie sostitutive, non si vedono ragioni per non estendere quest'ultima opzione anche nell'art. 102 legge n. 689/1981 per le pene pecuniarie originarie.

A parere della scrivente, dunque, l'attuale disciplina incorre in una evidente incostituzionalità, potendo essere dichiarato l'art. 102 legge n. 689/1981 incostituzionale nella parte in cui non prevede dopo le parole «ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l'art. 58» si come stabilito nell'art. 71 legge n. 689/1981 (nonché, in via consequenziale, dichiarando incostituzionale l'art. 660, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui disciplina gli avvisi al condannato, nella parte in cui non prevede dopo le parole «nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva»).

La questione qui posta è certamente rilevante nel caso di specie, posto che D.N. si trova esattamente nella condizione descritta dall'art. 102 legge n. 689/1981: egli, pur avendo ricevuto gli avvisi da parte della Procura, non ha provveduto al pagamento della pena pecuniaria principale né ha richiesto la rateizzazione della stessa entro i termini previsti dalla nuova disciplina né ha fatto pervenire all'Ufficio nei termini la scelta dell'ente presso il quale prestare lavoro sostitutivo.

È, dunque, decaduto dalla possibilità di consentire a questo magistrato di procedere alla rateizzazione, che potrebbe ben consentirgli di provvedere al pagamento secondo modalità meno gravose.

Eppure, è persona che lavora stabilmente e che percepisce redditi da lavoro dipendente di circa 1.400 euro mensili in assenza di ulteriori debiti/oneri.

A fronte di questa condizione, questo giudice sarebbe costretto dalla disciplina attuale a convertire la pena in semilibertà sostitutiva, determinando la carcerazione del condannato.

E, solo una volta incarcerato, ed a semilibertà in corso, egli potrà far valere l'eventuale richiesta di pagamento rateale.

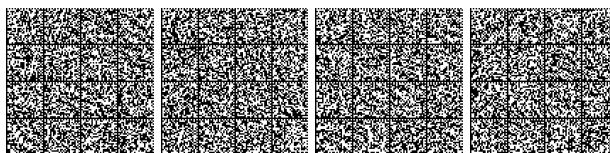
Laddove la Corte accogliesse la questione di legittimità costituzionale, nel presente procedimento si potrebbe scegliere tra semilibertà sostitutiva e detenzione domiciliare sostitutiva.

E ciò attiene alla rilevanza della questione rispetto al caso concreto di cui trattasi.

La questione, inoltre, per quanto su esposto, appare non manifestamente infondata e non emendabile mediante interpretazioni costituzionalmente orientate.

Invero, il dato normativo testuale non lascia margine per un esito diverso da quello di applicare la semilibertà sostitutiva all'ipotesi dell'insolvenza rispetto a pena pecuniaria principale.

A fronte di queste considerazioni, si ritiene di dover sospendere il procedimento al fine di sollevare la questione di costituzionalità suesposta.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva nei termini indicati in parte motiva, questione di legittimità costituzionale dell'art. 102 legge n. 689/1981 per violazione dell'art. 3, comma 2, della Costituzione in relazione all'art. 13 ed all'art. 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede dopo le parole «ne comporta la conversione nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva. Si applica l'art. 58.», nonché, in via consequenziale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660, comma 3, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede dopo le parole «la pena pecuniaria sarà convertita nella semilibertà sostitutiva» le parole «o nella detenzione domiciliare sostitutiva».*

*Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, 14 aprile 2025

*Il magistrato di sorveglianza: DE MARIA*

25C00113

**N. 90**

*Ordinanza del 9 aprile 2025 del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di D. R. e G. S.*

**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 ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE TERZA PENALE

Il Tribunale, composto dai seguenti magistrati:

dott. Paolo Gallo - Presidente;

dott.ssa Elena Rocci - giudice;

dott.ssa Giulia Maccari - giudice,

alla pubblica udienza del 9 aprile 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro:

1) R D , nato il a , elettivamente domiciliato presso l'avv. Paolo Botasso del Foro di Cuneo - avv.ti Paolo Botasso del Foro di Cuneo e Federico Burlando del Foro di Torino;

2) S G , nata il a , elettivamente domiciliata presso il difensore - avv. Gino Obert del Foro di Torino.

Imputati dei reati di cui al decreto dispositivo del giudizio emesso dal G.U.P. di questo Tribunale in data 28 novembre 2023.

In esito all'istruttoria dibattimentale,

OSSERVA

1. Sintesi dei fatti di causa. rilevanza della questione.

Alla stregua delle prove acquisite, e impregiudicata ogni diversa ricostruzione e valutazione in sede di decisione di merito, dall'istruttoria espletata emerge quanto segue.



Il processo ha ad oggetto una serie di comportamenti materiali ed atti amministrativi adottati nell'anno dal sindaco del Comune di —l'imputato R D — e sfociata, all'inizio del , in provvedimenti lesivi della posizione professionale di due responsabili amministrativi del medesimo Comune: Z P e G G

1-a): vicende relative a Z P

Nell'estate si stava svolgendo nel Comune di un concorso pubblico per l'assunzione di un «istruttore amministrativo-contabile». Al concorso prese parte l'imputata S G , che con il sindaco R aveva rapporti personali improntati a viva cordialità (1)La commissione esaminatrice era composta dal segretario comunale P C (presidente) e da due responsabili amministrativi del comune: i dottori L G e P Z . Quest'ultimo predispose i quiz a risposta plurima da somministrare ai candidati per la prova preselettiva, e nella mattinata del li consegnò al presidente di commissione P . Nell'occasione era presente anche il sindaco R , il quale chiese a Z di visionare i quesiti. Z oppose un rifiuto, facendo rilevare che i quesiti erano segreti, ma il segretario comunale appoggiò la richiesta, sostenendo che nella sua qualità di sindaco il R poteva prendere visione dei test. Alla fine Z si tacque e consegnò i test al P ; quest'ultimo li «girò» seduta stante al sindaco R , che li visionò per circa un quarto d'ora (v. dep. Z , pagg. 29 - 31 della trascrizione).

Alle ore dello stesso giorno riprese il dialogo WhatsApp tra il sindaco R e la candidata S

R : «Ciao G come va? Sei alle prese con lo studio?».

S : «Eh sì, D Sono un po' stanca ... Sale anche l'ansia ... ».

R : «Se posso darti un consiglio, preparati su domande di logica e cultura generale e sul tecnico sugli appalti e sul TUEL (funzioni organi competenti e sugli articoli legati al bilancio).».

Nel pomeriggio Z P : denunciò ai Carabinieri quanto era accaduto poche ore prima.

Il successivo , negli uffici del Comune di il sindaco R e il segretario comunale P , raggiunti da personale dell'Arma dei Carabinieri, furono informati di essere sottoposti a indagini per concorso in rivelazione di segreti d'ufficio e furono invitati a nominare un difensore ed eleggere domicilio per le notificazioni (v. verbali in atti).

1-b): vicende relative a G G

Sono descritte nel verbale di s.i. del predetto in data 8 gennaio 2021, acquisito agli atti su accordo delle parti, e sono coeve a quelle narrate da Z nell'autunno era in corso di redazione il nuovo piano regolatore del Comune di , per il quale erano stati incaricati il responsabile dell'Area «territorio», G G , e due professionisti esterni, gli architetti C M e F B .

Nell'imminenza del deposito del piano, in data il sindaco R telefonò a G e gli chiese di accertare e riferire se, con le nuove norme, sarebbero stati fattibili alcuni interventi sul territorio a cui erano interessate due imprese: le ditte C (recupero inerti) e G (centri commerciali).

G tentò di sottrarsi alla richiesta rispondendo che gli sembrava prematura: il sindaco R «andò su tutte le furie» e aggiunse che lui era il sindaco e gli si doveva obbedienza.

Avuta poi copia del nuovo piano, e prima che la Giunta lo approvasse, R chiese a G di apportarvi alcune modifiche, «giusto nella parte riguardante le aziende citate» (verbale 8 gennaio 2021, pag. 2).

A quel punto intervennero anche i due professionisti esterni per esprimere il loro stupore.

Seguì un incontro dai toni molto accesi, in esito al quale gli incaricati della redazione del piano dissero al sindaco che non intendevano recepire i «compitini fatti da altri» (*ibidem*). Il piano regolatore fu infine approvato nella sua veste originaria, senza variazioni.

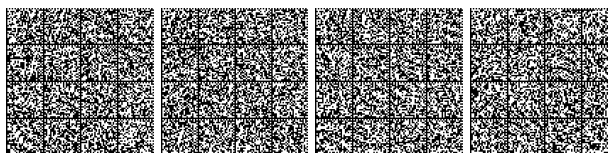
1-c): la riorganizzazione dei servizi comunali nelle feste natalizie del

Trascorsi pochi giorni dopo i fatti sin qui sintetizzati, in data fu reso noto che nella seduta della giunta comunale del sarebbe stata deliberata una urgente riorganizzazione dei servizi del Comune di

In effetti il convocata in videoconferenza, la giunta (sindaco, vicesindaco e tre assessori) deliberò quanto segue (v. delibera del , agli atti in copia): «per una maggiore efficienza, efficacia ed economicità» i servizi dell'amministrazione comunale, che fino a quel momento erano sei, vennero ridotti a quattro. Più in particolare vennero soppressi:

- 1) il servizio segreteria e affari generali - demografico, fino ad allora diretto da Z P ;
- 2) il servizio tecnico - lavori pubblici e manutenzione, fino ad allora diretto da G G .

(1) Sono state infatti acquisite le conversazioni WhatsApp intercorse fra i due -che si davano del "tu"- aventi ad oggetto proprio la partecipazione al concorso: S «Ciao D , come stai? Ci sarai venerdì a per la prova? - R «Ciao, io sto bene, e tu? Venerdì è difficile che ci sia per la prova, ma non si può mai dire.» - S «Si sto studiando parecchio ... chissà ... sarebbe bello lavorare insieme ... » - R «Brava, brava studia, mi farebbe molto piacere lavorare con te ed avere più spesso il piacere di vederti e della tua compagnia.».



Le loro competenze vennero accorpate a quelle degli altri quattro servizi che rimanevano in vita. La delibera fu dichiarata urgente e di immediata esecutività. Ben quattro responsabili di servizio su sei (=non solo Z e G, ma anche le dottoresse D F e L G) reagirono immediatamente: lo stesso inoltrarono a sindaco, giunta e consiglio comunale una missiva in cui lamentavano che la riorganizzazione fosse stata «decisa improvvisamente» e «senza nessun confronto e coinvolgimento preventivo ... dei funzionari interessati», senza considerare la necessità di adeguare le strutture (software ecc.) e dilapidando il patrimonio di esperienza dei due responsabili che venivano privati del loro servizio. La missiva affermava infine che la delibera andava in «direzione opposta all'asserito intento di miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'organizzazione dell'ente».

Pochi giorni dopo seguì l'attuazione della riorganizzazione: con quattro identici provvedimenti del , privi di motivazione, il sindaco R designò i responsabili dei quattro servizi superstiti, escludendo proprio Z e G.

Costoro persero perciò le loro posizioni di responsabili di servizio e con esse le correlate indennità e chances.

I testi M e Z (pagg. 13 e 49 trascrizione ud. 3 dicembre 2024) hanno infine riferito che, qualche tempo dopo, la descritta riorganizzazione fu sconfessata dagli stessi organi comunali, i quali re-istituirono il servizio segreteria e affidarono la gestione del personale a una ditta esterna.

La pubblica accusa —e il G.U.P. che ha disposto il rinvio a giudizio degli imputati— hanno ritenuto che gli atti di nomina dei capi-servizio abbiano avuto funzione meramente ritorsiva nei confronti dei due responsabili di servizio —Z e G— i quali, rispettivamente, avevano denunciato la violazione del segreto d'ufficio e si erano opposti alle iniziative del sindaco R durante la redazione del nuovo piano regolatore. Siffatto intento ritorsivo, sempre secondo l'impostazione accusatoria, fu perseguito con atti compiuti in violazione di specifiche disposizioni di legge. Precisamente:

gli articoli 1, 2, 5 e 6 del decreto legislativo n. 165/2001 («Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), perché gli atti di nomina dei capi-servizio avevano funzione essenzialmente discriminatoria e non satisfattiva del pubblico interesse;

l'art. 3 legge n. 241/1990, trattandosi di provvedimenti privi di motivazione; la pubblica accusa ha evidenziato che in tali provvedimenti mancava ogni valutazione comparativa —titoli, anzianità di servizio ecc.— dei sei funzionari in servizio, valutazione che era assolutamente necessaria al fine di individuare i quattro soggetti destinati a mantenere la posizione di responsabile e i due destinati a perderla;

l'art. 54-bis del già citato decreto legislativo n. 165/2001, perché i citati decreti erano stati emessi in violazione del divieto di adottare provvedimenti lesivi del pubblico dipendente autore di una segnalazione all'autorità giudiziaria (c.d. whistleblower).

Conseguenza di tutto quanto esposto sin qui è stato il rinvio a giudizio del sindaco R D affinché risponda —tra l'altro— del delitto di cui all'art. 323 c.p.: si veda il capo 4) del decreto di rinvio a giudizio del 28 novembre 2023.

La decisione di questo collegio è perciò condizionata in maniera decisiva dalla soluzione del quesito relativo alla legittimità costituzionale della recente disposizione —l'art. 1, comma 1, lett. b) della legge 9 agosto 2024, n. 114— con cui il legislatore ha radicalmente abolito il delitto di abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p.

## 2. Sull'ammissibilità della questione.

Come pare ormai chiaro, questo collegio dubita che la norma abrogativa del delitto di abuso d'ufficio sia conforme alla nostra costituzione. La presente ordinanza tende a una declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 1, comma 1, lettera b), legge 9 agosto 2024, n. 114, alla sua caducazione e alla conseguente «reviviscenza» dell'art. 323 c.p.

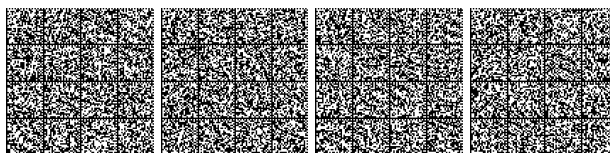
Si pone perciò un tema di ammissibilità della presente questione di costituzionalità, e ciò in relazione al fatto che —in linea generale— si ritiene inammissibile un intervento della Corte costituzionale che sia volto a ripristinare una norma penale abrogata dal legislatore (v. Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, paragrafo 7).

Tale criterio generale soffre peraltro di eccezioni in alcune categorie di ipotesi individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

Questo collegio non intende ripetere argomenti ormai noti; si permette perciò di sintetizzare e far proprie le considerazioni già esaustivamente esposte dal Tribunale di Firenze nella sua ampia e argomentata ordinanza del 24 settembre 2024 (con cui è stata proposta la medesima questione di costituzionalità qui sollevata):

la giurisprudenza costituzionale ammette proprie sentenze ripristinatrici di norme penali abrogate dal legislatore in almeno quattro categorie di ipotesi; esse si trovano elencate al paragrafo 7.1 della sentenza Corte costituzionale n. 37 del 2019 e ricorrono:

1) quando il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, irragionevoli aree di impunità —ovvero di favorevole trattamento penale— rispetto a quella che è la generale rilevanza penale di una classe di condotte;



2) quando il legislatore eserciti scorrettamente il potere legislativo, ad esempio disattendendo i criteri per la legislazione delegata ovvero i presupposti per la decretazione d'urgenza;

3) quando il ripristino di una determinata disciplina sanzionatoria sia la mera conseguenza della caducazione —per illegittimità costituzionale— di una norma processuale;

4) quando infine il legislatore abbia legiferato violando obblighi sovranazionali tutelati dagli articoli 11 e/o 117 comma primo della Carta costituzionale. Il tema è affrontato dalla Corte anche nelle sentenze n. 28 del 2010 e 32 del 2014: in quest'ultima (par. 5 del «considerato in diritto») la Consulta afferma espressamente che, se non si ri-espandesse la sfera di applicazione delle norme penali illegittimamente abrogate dal legislatore, «resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione ... che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli art. 11 e 117 primo comma, Cost.».

È esattamente questa l'ipotesi che —si ritiene— ricorre nella vicenda ora in esame.

### 3. Sulla non manifesta infondatezza.

La presente ordinanza non è certo la prima a sollevare il problema della compatibilità dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio con gli obblighi internazionali —costituzionalmente tutelati— sottoscritti dall'Italia. A quanto consta, la questione è stata già sollevata con almeno altre quattordici ordinanze, nelle quali si fa talora riferimento anche a parametri costituzionali diversi (quelli di cui agli articoli 3, 28 e 97 Cost.), ma qui se ne prescinde perché essi esulano dalla sfera di ammissibilità come delimitata nel paragrafo precedente.

L'art. 11 Cost. stabilisce che «l'Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni».

Particolarmente importante, in questa disposizione, è l'aspetto relativo alle limitazioni di sovranità: al fine di perseguire i valori della pace e della giustizia il nostro paese accetta di rinunciare a una parte della sua sovranità o —se si vuole— di porre dei limiti alla sfera di esercizio dei pubblici poteri.

Il principio viene poi specificato, con riferimento all'esercizio del potere legislativo, nell'art. 117, che al primo comma dispone: «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.».

Le norme internazionali che pongono vincoli all'attività del legislatore italiano funzionano pertanto come «norme interposte»: la loro violazione si traduce automaticamente in una violazione dei citati articoli 11 e 117.

Tra le norme internazionali che vincolano il nostro legislatore vi è la Convenzione ONU contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida) a cui l'Italia ha liberamente aderito con legge di ratifica n. 116 del 3 agosto 2009.

L'intitolazione della convenzione è «contro la corruzione», con una dizione apparentemente limitativa che non deve però trarre in inganno: il legislatore internazionale è ben consapevole che le tradizionali modalità consumative dei reati dei pubblici ufficiali, e cioè da un lato l'appropriazione di beni pubblici (=peculato), dall'altro la ricezione di utilità non dovute (=corruzione/concussione) hanno in sé qualcosa di «primitivo» che le rende inadeguate a colpire efficacemente il malcostume politico-amministrativo: quest'ultimo, infatti, si manifesta oggi in forme sempre più nuove e raffinate, caratterizzate dalla volontaria violazione di norme di legge commessa al fine di conseguire vantaggi indebiti o arrecare danni ingiusti.

È esattamente in quest'ottica che l'art. 19 della Convenzione dispone (testo originale in lingua inglese):

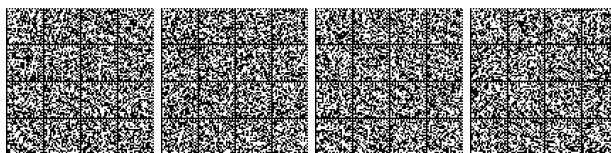
«Abuso di funzioni.

Ogni Stato-Parte considererà l'adozione (“*shall consider adopting*”) di misure legislative e di altra natura necessarie a prevedere come illecito penale -se commesso intenzionalmente l'abuso delle funzioni o della posizione, ossia il compimento o l'omissione di un atto, in violazione delle leggi, da parte di un pubblico ufficiale nello svolgimento delle sue funzioni al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità.».

Non può non rilevarsi che la descrizione dell'«abuso di funzioni» contenuta nella convenzione internazionale corrisponde pienamente, nelle sue linee fondamentali, a quella che dava corpo all'abrogato art. 323 c.p.

Occorre perciò chiedersi se, con l'espressione «*shall consider adopting*», la convenzione ONU abbia inteso stabilire per il legislatore nazionale un obbligo di criminalizzazione dell'abuso d'ufficio o se invece abbia inteso formulare soltanto un generico invito lasciando al legislatore nazionale la libertà di disattendere l'indicazione proveniente dall'ONU.

La mera enunciazione di questa alternativa orienta istintivamente la risposta in una determinata direzione: pare invero irragionevole, e quasi canzonatorio, ritenere che il legislatore italiano, dopo aver sottoscritto la convenzione e in particolare il suo art. 19 sopra riportato, possa liberamente abrogare una sua disposizione che corrisponde perfettamente all'indicazione ONU.



Vanno tuttavia svolte considerazioni più specifiche: parallelamente all'adozione della Convenzione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha redatto una «*Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*»: alla stesura di questo documento —un testo di ben 256 pagine nell'edizione del 2012— hanno collaborato (si veda pag. IX) anche esponenti del Governo italiano, e segnatamente la compianta dott.ssa Teresa Benvenuto, già pubblico ministero in Torino e poi vice-capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia. Ebbene, all'art. 12 (pagina 4) la «Guida» fornisce indicazioni estremamente precise su come deve interpretarsi la locuzione «*shall consider adopting*»:

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

Che si può tradurre in italiano nel seguente modo: «Ogniquale volta viene usata la frase «*each State Party shall adopt*», il riferimento è a una previsione vincolante. Diversamente, il linguaggio usato nella guida è «*shall consider adopting*» ..., il che significa che gli stati sono obbligati a considerare l'adozione di una certa misura e a compiere uno sforzo genuino per verificare se essa sia compatibile con i loro sistemi normativi. Per le previsioni del tutto facoltative la guida impiega il termine «*may adopt*».

A seconda delle locuzioni usate, dunque, sono previsti tre diversi gradi di coerenza delle disposizioni della Convenzione:

- 1) la locuzione «*shall adopt*» indica un obbligo incondizionato;
- 2) la locuzione «*shall consider adopting*» indica un livello per così dire «intermedio» di obbligatorietà —ma pur sempre di obbligatorietà, si badi— perché impone agli stati di considerare l'adozione di una certa misura e fare uno sforzo «genuino» -cioè leale ed effettivo- per verificare se quella misura sia compatibile con il suo sistema normativo: laddove questa compatibilità vi sia, quella misura deve essere adottata;
- 3) la locuzione «*may adopt*», infine, è quella che lascia i singoli stati-parti liberi di decidere a loro discrezione se introdurre o no una determinata norma penale.

Nel caso dell'art. 19, sopra riportato, l'espressione usata è «*shall consider adopting*»: ciò significa che —una volta verificata la compatibilità del delitto di abuso d'ufficio con il complessivo sistema normativo di riferimento— quell'articolo deve rientrare nel sistema penale degli stati-parti.

Questo obbligo viene ulteriormente esplicitato in una disposizione finale della Convenzione di Merida, quella di cui all'art. 65, che al comma 1 dispone (testo originale in inglese):

«ciascuno Stato-Parte adotterà (= *shall take*, previsione assolutamente vincolante) le misure necessarie, comprese misure legislative e amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi secondo questa convenzione.»

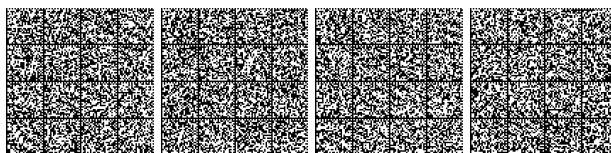
I testi normativi sin qui richiamati disciplinano l'ipotesi in cui gli stati-parti non possiedano già, nel loro ordinamento interno, una norma come l'art. 323 c.p.; in questo caso essi sono tenuti ad adottarla, previa verifica di compatibilità con il loro sistema penale generale.

Situazione molto diversa è invece quella del legislatore nazionale che, avendo già nel suo sistema penale una norma sull'abuso d'ufficio, proceda *tout court* alla sua abrogazione.

In questo caso la condotta del legislatore nazionale si atteggia come una violazione di spiccata evidenza degli obblighi internazionali: se infatti può reputarsi meno grave, e per così dire «più sfumata», la condotta di quel legislatore che —in assenza di una norma interna come l'abrogato art. 323 c.p.— tardi ad adeguarsi alle disposizioni della Convenzione di Merida, laddove invece quella norma interna già esista il contrasto fra la sua abrogazione e gli obblighi internazionali risulta particolarmente stridente: proprio la Convenzione ONU contro la corruzione, infatti, contiene una specifica disposizione che pone agli stati-parti il dovere di mantenere i livelli di tutela già conseguiti (c.d. dovere di *stand still*). È l'art. 7, che al comma 4 recita (testo originale in inglese):

«Ciascuno Stato-Parte si adopererà, in conformità ai principi fondamentali del suo diritto interno, per adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

La previsione legislativa di un reato quale l'abuso d'ufficio, specificamente volto a reprimere gli atti amministrativi compiuti in modo non trasparente e in situazioni di conflitto di interessi, costituisce un efficace strumento —sul piano della c.d. prevenzione generale— per il perseguimento delle finalità della Convenzione (=trasparenza amministrativa e prevenzione dei conflitti di interesse); la sua eliminazione, perciò, contravviene al dovere di «mantenere e rafforzare» i «sistemi» destinati a perseguire quelle finalità.



A questo punto, e conclusivamente, occorre soltanto chiedersi se la violazione degli obblighi internazionali che si è sin qui evidenziata possa trovare giustificazione nella necessità di salvaguardare valori giuridici di pari o maggiore rilevanza.

Occorre chiedersi, in particolare, se essa sia giustificata dall'esigenza di salvaguardare:

a) la compatibilità con il complessivo sistema normativo italiano, come richiesto dal sopra citato art. 12 della guida legislativa per l'implementazione della Convenzione ONU contro la corruzione;

b) i principi fondamentali del diritto interno —*in primis* i valori di rango costituzionale— che la stessa Convenzione di Merida, al già citato art. 7, fa salvi.

È agevole rilevare che la relazione di accompagnamento al disegno di legge 808 (in atti Parlamentari - Senato della Repubblica, pagg. 3 e 4), divenuto poi legge n. 114/2024, non contiene alcuna valutazione di compatibilità, né con il generale quadro normativo penale, né con principi fondamentali o valori costituzionali. Essa fa appello a motivazioni di generica convenienza che così si riassumono:

A) vi sarebbe uno squilibrio tra iscrizioni di notizie di reato per il delitto di abuso d'ufficio e sentenze di condanna pronunciate, onde l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale servirebbe a recuperare risorse, «non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario», e a sollevare «l'azione amministrativa ed il singolo indagato dalle ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che risultano non rientrare in alcuna categoria di illeciti penali»;

B) le norme extrapenali che mirano alla «prevenzione delle malpractice nel settore pubblico», considerate congiuntamente alle norme penali rimaste dopo l'abrogazione dell'art. 323 codice penale e alle altre previsioni sanzionatorie —disciplinari e contabili— dell'ordinamento, consentirebbero di «assicurare una completa tutela degli interessi pubblici».

Come si vede, si tratta di considerazioni e valutazioni di mera opportunità che non mettono in dubbio in alcun modo la compatibilità dell'abrogato art. 323 del codice penale con il complessivo ordinamento italiano o con i suoi principi fondamentali: ne discende che l'art. 323 del codice penale deve continuare a sussistere in virtù dell'art. 19 della Convenzione di Merida che espressamente impegna l'Italia a prevedere l'abuso d'ufficio come illecito penale.

In virtù delle considerazioni che precedono questo tribunale chiede un intervento della Corte costituzionale che ponga rimedio all'urgenza sopra evidenziata, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 per contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione agli articoli 7, comma 4, 19 e 65 della Convenzione ONU contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida) a cui l'Italia ha aderito con legge di ratifica n. 116 del 3 agosto 2009.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge 9 agosto 2024, n. 114 per contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione agli articoli 7 comma 4, 19 e 65 della Convenzione ONU contro la corruzione (c.d. convenzione di Merida) a cui l'Italia ha aderito con legge di ratifica n. 116 del 3 agosto 2009.*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità 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.*

Torino, 9 aprile 2025

*Il Presidente est.: GALLO*

25C00114

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-021) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

