

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 43

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

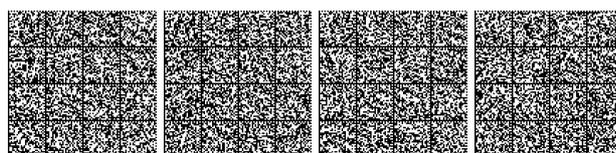
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 ottobre 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. 150. Sentenza 22 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Umbria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) - Finanziamento - Trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per esigenze riferibili, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall'Agenzia - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Umbria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) - Finanziamento - Trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per esigenze riferibili, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall'Agenzia - Applicazione del medesimo meccanismo anche per l'esercizio finanziario 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, art. 16, comma 1, nel testo antecedente a quello sostituito dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge della regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12; legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18, art. 1.
- Costituzione, artt. 32, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), e 119, primo comma.

Pag. 1

N. 151. Sentenza 22 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Reato di sequestro di persona a scopo di estorsione - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche sulla circostanza aggravata della recidiva reiterata - Violazione dei principi di uguaglianza, di offensività della condotta e di proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e terzo comma.

Pag. 7

N. 152. Sentenza 24 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica allargata - Contributo alla finanza pubblica - Contributo aggiuntivo richiesto alle regioni ordinarie per il quinquennio 2025-2029 - Importo, modalità e termini di contribuzione, riparto del contributo - Sanzioni per gli enti inadempienti agli obblighi previsti - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di equilibrio di bilancio, di buon andamento della P.A., di leale collaborazione nonché della disciplina della destinazione delle "risorse aggiuntive" - Non fondatezza delle questioni - Sollecito al legislatore, per le annualità successive, a rivedere il meccanismo nel senso di consentire anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento.



Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica allargata - Contributo alla finanza pubblica - Contributo aggiuntivo richiesto alle regioni ordinarie per il quinquennio 2025-2029 - Riduzione e cancellazione di contributi per investimenti già assegnati, rispettivamente, ai comuni e alle regioni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di equilibrio di bilancio, di buon andamento della P.A., di leale collaborazione nonché della disciplina della destinazione delle “risorse aggiuntive” - Non fondatezza delle questioni - Sollecito al legislatore a intervenire, nelle annualità successive, per una modulazione meno rigida dell’alternativa sulla utilizzazione del contributo.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere a) e d).
- Costituzione, artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120. Pag. 19

N. 153. Sentenza 24 settembre - 17 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Ordinamento della professione di psicologo - Sanzioni disciplinari - Radiazione - Cause - Applicazione di diritto quando l’iscritto è stato condannato definitivamente a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale.

- Legge 18 febbraio 1989, n. 56, art. 26, comma 3.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 33

N. 154. Sentenza 23 giugno - 21 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione - Reati puniti con la sola pena pecuniaria - Estensione anche ai reati che nelle ipotesi aggravate sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria - Previsione, in generale o, in subordine, in relazione al reato di guida senza patente che in tal caso le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato - Conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio di tutte le fattispecie rientranti nell’ambito applicativo della norma censurata (in subordine: della guida senza patente con l’aggravante della recidiva nel biennio) - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge di delega - Non fondatezza delle questioni.

Reati e pene - Circolazione stradale - Guida senza patente - Trattamento sanzionatorio - Rilevanza penale della recidiva nel biennio della guida senza patente - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di offensività del reato e del principio della funzione rieducativa della pena, nonché dei principi e criteri direttivi della legge di delega - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, artt. 1, comma 2, e 5; decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 116, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 76. Pag. 38

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 199. Ordinanza del Tribunale di La Spezia del 13 marzo 2025

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Reati di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (reati di “piccolo spaccio”) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all’art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (casi di citazione diretta a giudizio), ai fini della possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

- Codice penale, art. 168-bis, in combinato disposto con l’art. 550 del codice di procedura penale e con l’art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Pag. 53



- N. **200.** Ordinanza della Corte di cassazione del 1° settembre 2025
Processo penale – Attuazione della legge n. 134 del 2021, 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 – Disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze – Previsione che l’impugnazione è inammissibile quando l’atto è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall’indirizzo assegnato all’ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato), pur quando essa pervenga al giudice *a quo* entro il termine perentorio di proposizione .
 – Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 87-*bis*, commi 7, lettera c), e 8. Pag. 59
- N. **201.** Ordinanza della Corte di cassazione del 1° settembre 2025
Processo penale – Attuazione della legge n. 134 del 2021, 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 – Disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze – Previsione che l’impugnazione è inammissibile quando l’atto è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall’indirizzo assegnato all’ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato), pur quando essa pervenga al giudice *a quo* entro il termine perentorio di proposizione .
 – Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 87-*bis*, commi 7, lettera c), e 8. Pag. 65
- N. **202.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 26 giugno 2025
Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Requisiti minimi dei beneficiari finali – Previsione che occorre essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti.
 – Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1, lettera c). Pag. 70
- N. **203.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 27 giugno 2025
Università e istituzioni di alta cultura – Professori universitari di ruolo – Sanzioni disciplinari – Sospensione dall’ufficio e dallo stipendio fino a un anno – Sanzione accessoria dell’ineleggibilità alle cariche di rettore di Università o di direttore di Istituzione universitaria per dieci anni – Riconoscimento all’organo titolare del potere disciplinare della possibilità, sulla base di una valutazione di proporzionalità, di non applicare la sanzione o di graduarne la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti – Omessa previsione.
 – Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull’istruzione superiore), art. 89, secondo comma, secondo periodo. Pag. 76

RETTIFICHE

- Comunicato relativo alla sentenza n. 144 del 10 luglio - 7 ottobre 2025.** (Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª Serie speciale - n. 41 dell’8 ottobre 2025). Pag. 93





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 150

Sentenza 22 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Umbria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) - Finanziamento - Trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per esigenze riferibili, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall'Agenzia - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Umbria - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) - Finanziamento - Trasferimento di risorse del fondo sanitario regionale per esigenze riferibili, indistintamente, a tutte le funzioni esercitate dall'Agenzia - Applicazione del medesimo meccanismo anche per l'esercizio finanziario 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, art. 16, comma 1, nel testo antecedente a quello sostituito dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge della regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12; legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18, art. 1.
- Costituzione, artt. 32, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), e 119, 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. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali), e dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 15 gennaio 2025, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.



Visto l'atto di intervento della Procura generale presso la Corte dei conti;
udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con ordinanza del 15 gennaio 2025 e iscritta al n. 31 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali). Ha, altresì, dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), nella parte in cui ha confermato, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione, l'applicazione dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023.

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché all'art. 119, primo comma, della Costituzione.

2.- Il rimettente, dopo aver premesso che considera ormai acquisita la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, procede a illustrare l'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998.

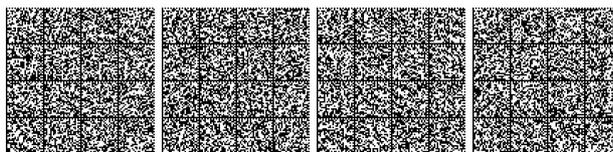
Osserva che tale disposizione regola il finanziamento delle funzioni esercitate dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituita e disciplinata dalla medesima legge regionale per dare applicazione alle disposizioni statali di riorganizzazione dei controlli ambientali, tra le quali in particolare quelle del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 1994, n. 61.

Aggiunge che, come chiarito dall'art. 15, comma 2, le risorse finanziarie dell'ARPA «risultavano costituite dalla dotazione finanziaria annualmente assegnata dalla Regione, di cui all'articolo 16, dai proventi derivanti dalle attività svolte sulla base delle convenzioni con gli enti locali (articolo 3, commi 2 e 3) e con le Unità sanitarie locali, (articolo 4, comma 3), nonché dalle entrate per prestazioni a favore di terzi (articolo 12, comma 2)».

Il rimettente rileva che le disposizioni della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 sono state successivamente adeguate alle previsioni della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), con un articolato intervento di modifica operato con la legge della Regione Umbria 16 luglio 2020, n. 7, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6 marzo 1998, n. 9 (Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.))». All'esito dell'intervento, risultava confermato il modello di finanziamento delle funzioni dell'Agenzia e nessuna modifica veniva apportata in tale occasione all'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998.

Infine, il giudice *a quo* fa presente che l'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2024 ha integralmente sostituito l'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, individuando diverse fonti di finanziamento delle attività dell'ARPA. A seguito di tale novella legislativa, si è stabilito che tutte le funzioni e le attività dell'Agenzia «associate direttamente e indirettamente alla prevenzione collettiva e al controllo dei rischi sanitari, alla tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati, correlate all'erogazione dei LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)» siano finanziate mediante una quota del Fondo sanitario regionale.

3.- Secondo il rimettente, la modalità di finanziamento dell'ARPA prevista dall'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Umbria n. 12 del 2024, consentiva un trasferimento indistinto di risorse del suddetto Fondo sanitario «[i]n attesa della determinazione da parte dello Stato della quota del fondo sanitario nazionale da destinare al finanziamento delle agenzie regionali per la protezione ambientale» (così l'art. 16, comma 1). Tali risorse, infatti, erano volte a sostenere gli «oneri derivanti dall'attuazione della presente legge», e, pertanto, genericamente tutti i compiti assegnati all'Agenzia.



Il meccanismo, aggiunge il rimettente, «ha trovato conferma attraverso l'applicazione della citata disposizione nei successivi esercizi, ivi compreso l'esercizio 2023, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione (per l'esercizio d'interesse, art. 1, l.r. 21 dicembre 2022, n. 18) e, conseguentemente, delle specifiche indicazioni contenute nel correlato bilancio finanziario gestionale di previsione adottato ai sensi dell'art. 39, co. 10, del d.lgs. n. 118/2011 (nella fattispecie, D.G.R. n. 1351 del 21 dicembre 2022)».

Il rimettente rileva anche che al modello generale di finanziamento così delineato si affiancava, quale eccezione alla regola, quello previsto all'art. 16, comma 2, della medesima legge reg. Umbria n. 9 del 1998, che prevedeva la destinazione di ulteriori risorse del bilancio regionale determinate dalla Giunta regionale e provenienti da ecotasse, fondi comunitari e statali, allo svolgimento di specifiche attività di competenza dell'ARPA. L'impianto trovava, quindi, conferma nell'art. 15, comma 2, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, che riepilogava le risorse finanziarie dell'Agenzia, costituite dalla dotazione finanziaria annualmente assegnata dalla Regione, di cui all'art. 16, e dai proventi derivanti dalle attività svolte sulla base delle convenzioni con enti locali, aziende sanitarie locali e altri soggetti pubblici e privati.

4.- Il giudice *a quo*, quindi, richiama la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge della Regione Siciliana che, regolando le spese per il funzionamento all'ARPA locale, prevedeva che esse potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale. Questa Corte ha ritenuto tale disposizione violativa dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011. Quest'ultima richiede, infatti, alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, stabilendo così le condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni, al fine di evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il rimettente ritiene che l'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 sia anch'esso in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001». Ciò in quanto «la norma regionale, invero, non introduce - né avrebbe potuto, quando fu adottata - alcuna correlazione tra il trasferimento di risorse del fondo sanitario all'A.R.P.A. e l'erogazione di servizi afferenti ai LEA» e, pertanto, altererebbe - come detto in via sopravvenuta - la struttura del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, vanificando, così, gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue.

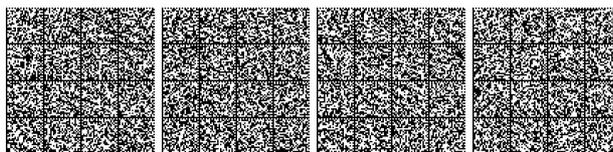
5.- Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e osserva che tra essi «è da annoverarsi il diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 Cost.». La destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPA di risorse del perimetro sanitario sarebbe, in ultima analisi, suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute, distraendo ad altri fini risorse destinate alla sua garanzia.

6.- La sezione di controllo rimettente ritiene, poi, concretizzata la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria, che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

7.- Non sarebbe, inoltre, possibile fornire una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, poiché la disposizione nulla prevede in ordine alla possibile correlazione tra il suddetto finanziamento e il perseguimento dei LEA, ovvero alle attività programmatiche e di rendicontazione che consentano di ritenere rispettato l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

8.- In punto di rilevanza, la Sezione di controllo deduce che le disposizioni censurate rappresentano il fondamento normativo sulla base del quale la Regione Umbria nell'esercizio di riferimento ha disposto un trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, volte a sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA. Qualora tali disposizioni fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, ne risulterebbe «l'illegittimità della spesa disposta dalla Regione a favore di A.R.P.A. a valere su risorse del FSR e priva di correlazione con l'erogazione dei LEA, con conseguente esclusione dalle poste passive del perimetro sanitario» dell'importo trasferito per il 2023.

Aggiunge, inoltre, che dagli accertamenti istruttori è emersa la generica destinazione di dette risorse al funzionamento dell'ARPA. In particolare, il rimettente fa presente di avere attivato un contraddittorio sulla concreta destinazione del finanziamento disposto ai sensi delle disposizioni censurate e di avere ritenuto non convincenti le argomentazioni fornite dalla Regione Umbria, volte a dimostrare una sostanziale coincidenza tra il perseguimento istituzionale dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) da parte dell'ARPA e la realizzazione dei LEA.



Non sarebbe, infine, rilevante che la Regione Umbria abbia stabilito in sede di rendiconto un accantonamento di importo pari al trasferimento di risorse del FSR disposto a favore dell'ARPA, cautelativamente previsto al fine di fare fronte al rischio del potenziale diniego di parifica del capitolo di spesa relativo all'ARPA. Neppure rileverebbero le modifiche apportate dalla legge reg. Umbria n. 12 del 2024 all'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 poiché tali modifiche, entrate in vigore il 3 agosto 2024, sarebbero prive di influenza sulla gestione e sui risultati dell'esercizio finanziario 2023.

9.- È intervenuto nel giudizio il Procuratore generale della Corte dei conti.

A sostegno dell'ammissibilità della propria partecipazione al giudizio, il pubblico ministero contabile rammenta il diritto degli organi dello Stato e delle regioni a intervenire nei procedimenti innanzi a questa Corte (art. 20, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), secondo la disciplina contenuta nell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'interveniente richiama le pronunce di questa Corte nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, che hanno affermato l'ammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022) e rileva che l'esito del giudizio di legittimità costituzionale sarebbe suscettibile di incidere sul potere del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi dell'intera collettività alla corretta gestione delle risorse pubbliche e, in particolare, sul potere di impugnare la decisione di parificazione del rendiconto generale regionale. Aggiunge che, se le Norme integrative consentono l'intervento nel giudizio costituzionale anche di soggetti terzi, a fortiori questo dovrebbe essere consentito per le parti originarie nel giudizio *a quo*. Richiama, inoltre, Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 19 settembre 2024, n. 34, dalla quale si evincerebbe che il ruolo del PM contabile nel giudizio di parifica è un ruolo di garanzia nell'esclusivo interesse dell'ordinamento, senza che gli possa essere attribuito in alcun modo un profilo giurisdizionale.

Nel merito, l'interveniente condivide le considerazioni svolte dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 31 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2024. Ha, altresì, dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui, in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nella legge di bilancio di previsione, ha confermato l'applicazione del citato art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023.

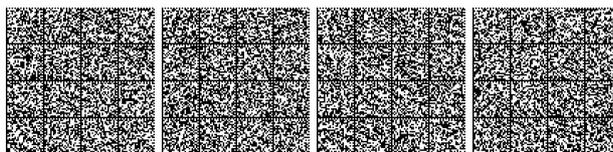
Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

Secondo il rimettente, la modalità di finanziamento dell'ARPA prevista dall'art. 16 della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Umbria n. 12 del 2024, consentiva un trasferimento indistinto di risorse del Fondo sanitario regionale, e pertanto genericamente per tutti i compiti assegnati all'Agenzia. Tale meccanismo ha trovato conferma attraverso l'applicazione della citata disposizione anche nell'esercizio finanziario 2023 in ragione delle previsioni autorizzatorie contenute nell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022.

Le disposizioni censurate hanno consentito alla Regione Umbria, nell'esercizio di riferimento, di disporre il trasferimento di euro 14.213.516,19 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, volte a sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA. Per tale ragione esse si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «in via sopravvenuta, essendo il testo normativo antecedente non solo al d.lgs. n. 118/2011, ma anche alla riforma costituzionale del 2001».

Il rimettente, richiamata sull'argomento la sentenza di questa Corte n. 1 del 2024, sostiene che le disposizioni censurate altererebbero la configurazione del perimetro sanitario prescritto dal citato art. 20, che impone alle regioni un'esatta delimitazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del loro servizio sanitario, vanificando così gli obiettivi di armonizzazione contabile che la disposizione normativa statale persegue.

Il giudice *a quo* prospetta anche la violazione, in relazione alla medesima norma interposta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto la destinazione a generico favore del funzionamento dell'ARPA di risorse del perimetro sanitario sarebbe suscettibile di pregiudicare l'effettiva erogazione dei LEA, minando la stessa tutela del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.



Si sarebbe anche concretizzata la violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a garanzia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità della spesa, a causa dell'ampliamento della capacità di spesa ordinaria che deriverebbe dall'aver destinato risorse riservate ai LEA a finalità estranee al perimetro, che la Regione avrebbe dovuto soddisfare attraverso risorse ordinarie di bilancio.

2.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) i soli soggetti parti del giudizio *a quo*, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale. L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

Come ripetutamente affermato da questa Corte avuto riguardo a questioni di legittimità costituzionale sottoposte nell'ambito di giudizi di parificazione, il Procuratore generale della Corte dei conti non è parte del giudizio *a quo* e non può ritenersi titolare di un interesse qualificato: pertanto il suo intervento non è ammissibile (sentenza n. 59 del 2024 e n. 39 del 2024, con allegata ordinanza letta all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024).

Non sono, poi, pertinenti i precedenti di questa Corte richiamati nell'atto di intervento (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022) che hanno ritenuto ammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, in quanto riguardano la diversa ipotesi di giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, nei quali il Procuratore generale della Corte dei conti era parte del giudizio ordinario dalla cui decisione traeva origine il conflitto. E la qualità di parte è dirimente.

3.- Sempre in via preliminare, questa Corte osserva che l'ordinanza di rimessione motiva adeguatamente sulla rilevanza delle questioni sottoposte. Il giudice *a quo*, infatti, all'esito di un ampio contraddittorio sul punto, ha rilevato che, in applicazione delle disposizioni censurate, la Regione Umbria aveva disposto un trasferimento di 14.213.516,19 euro nell'esercizio finanziario 2023 a valere su risorse del Fondo sanitario regionale, onde sostenere in via generale e indistinta lo svolgimento delle funzioni assegnate all'ARPA (sull'importanza di una accurata istruttoria in sede di giudizio di parifica sul finanziamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si veda Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 1° agosto 2025 n. 12).

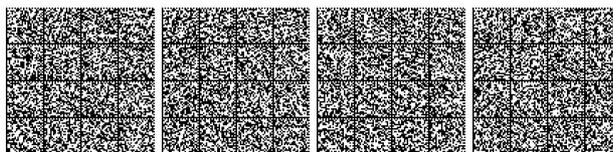
Inoltre, come osservato dal rimettente, le modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera *k*), della legge reg. Umbria n. 12 del 2024 all'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 non influiscono sulla rilevanza delle questioni sollevate nel giudizio *a quo*, poiché per la corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023 si applicano le previsioni vigenti *pro tempore*, tra le quali il menzionato art. 16, comma 1, nella sua formulazione oggetto di censura.

4.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul perimetro sanitario di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, è fondata.

5.- Vanno richiamate, al riguardo, le considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 1 del 2024 riguardanti la norma interposta di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Essa richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo, nello stesso comma 1 si prevede l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione *A*) «[e]ntrate» (lettera *a*), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera *a*) della sezione *B*) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come precisa il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

La sentenza n. 1 del 2024 ha, quindi, affermato che la disposizione della Regione siciliana in quell'occasione censurata, riguardante il meccanismo di funzionamento dell'ARPA locale, «nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente *ratione temporis*, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale».

Questa Corte ha aggiunto che «l'assegnazione all'ARPA di funzioni non riferibili esclusivamente alla protezione dell'ambiente e riguardanti anche l'ambito sanitario non può giustificare il mancato rispetto della citata disciplina statale sul "perimetro sanitario", che impone di individuare puntualmente le risorse destinate a garantire i LEA, a pena di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici».



6.- Tornando al presente giudizio, anche le disposizioni della legislazione della Regione Umbria oggetto di censura prevedono una assegnazione indiscriminata di risorse all'ARPA, senza distinguere tra quelle sanitarie - e, al loro interno, quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA - e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Infatti, l'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo applicabile *ratione temporis*, aveva istituito per il finanziamento dell'ARPA un capitolo di spesa nel bilancio regionale, alimentato esclusivamente da una quota del Fondo sanitario regionale, per un importo inizialmente pari a 9 miliardi di lire.

L'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, anch'esso censurato e riguardante il bilancio di previsione della Regione Umbria per il 2023, ha quantificato - in coerenza con il modello generale di finanziamento previsto dal menzionato art. 16, comma 1 - le somme da assegnare all'ARPA per l'esercizio finanziario 2023, ponendo tali somme a carico del Fondo sanitario regionale.

Dunque, le disposizioni censurate, prevedendo che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, senza differenziare le attività sanitarie da quelle ad esse estranee, hanno violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, avuto riguardo all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue la fondatezza della questione sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera k), della legge reg. Umbria n. 12 del 2024, e dell'art. 1 della legge reg. Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui ha confermato l'applicazione del menzionato art. 16, comma 1, anche nell'esercizio finanziario 2023.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 32, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera m), Cost., quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché all'art. 119, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione Umbria 6 marzo 1998, n. 9, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, comma 1, lettera k), della legge della Regione Umbria 1° agosto 2024, n. 12 (Assestamento del Bilancio di previsione della Regione Umbria 2024 - 2026 con modifiche di leggi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Umbria 21 dicembre 2022, n. 18 (Bilancio di previsione della Regione Umbria 2023-2025), nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023;

3) dichiara inammissibile l'intervento del Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 151

Sentenza 22 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze - Reato di sequestro di persona a scopo di estorsione - Divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche sulla circostanza aggravata della recidiva reiterata - Violazione dei principi di uguaglianza, di offensività della condotta e di proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, primo e 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dalla Corte d'assise di Roma, sezione prima, nel procedimento penale a carico di A. D.A. e L. P., con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udita nella camera di consiglio del 22 settembre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 gennaio 2025 (r.o. n. 34 del 2025), la Corte d'assise di Roma, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, commi primo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui, «con riferimento al reato di cui all'art. 630 c.p., vieta la prevalenza delle circostanze attenuanti generiche ai sensi dell'art. 62 bis c.p. sulla recidiva reiterata ex art. 99, commi 2 e 4, c.p.».

2.- Il Collegio rimettente riferisce di dover decidere sulle accuse mosse nei confronti di due soggetti, imputati - in concorso tra loro e con un terzo (separatamente giudicato), nonché in esecuzione di un medesimo disegno criminoso - dei seguenti reati, contestati come commessi dal 31 luglio al 2 agosto 2023:

(a) sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), per aver privato della libertà personale la vittima - con la quale tutti gli imputati avevano appena consumato «cocaina-crack» e uno di essi anche un rapporto sessuale a pagamento -, legandola a una sedia e bendandola, allo scopo di conseguire, come prezzo per la liberazione, la somma di euro 1.500 oltre all'ingiusto profitto di euro 100 per acquistare ulteriore sostanza stupefacente e di euro 250 come



rimborso per la perdita di “ulteriori clienti”; e ciò per quasi due giorni continuativi, fino a quando la persona offesa, approfittando della momentanea assenza degli imputati, non riusciva a liberarsi e a chiedere aiuto, provocando l'intervento delle forze dell'ordine, che procedevano alla sua liberazione;

(b) lesioni personali aggravate (artt. 582 e 585 cod. pen.), per avere a più riprese colpito la persona offesa con schiaffi, calci e pugni nonché con un asciugamano bagnato e un mattarello, cagionandole ecchimosi e fratture;

(c) rapina aggravata (art. 628, primo e terzo comma, numero 1, cod. pen.), per essersi impossessati, con violenze e minacce e sottraendoli alla persona offesa, del telefono cellulare e di una carta di pagamento “postepay”;

(d) indebito utilizzo di strumenti di pagamento diversi dai contanti (art. 493-ter cod. pen.), per aver utilizzato, al fine di trarne profitto e non essendone titolari, la carta “postepay” di proprietà della persona offesa.

Per tutti i suddetti reati, a uno degli imputati - quello con il quale la vittima aveva pattuito una prestazione sessuale a pagamento - è stata contestata «la recidiva specifica e reiterata».

3.- Il giudice *a quo* ritiene corretta la qualificazione giuridica dei fatti oggetto d'imputazione.

3.1.- In particolare, per quanto concerne la contestazione del sequestro di persona a scopo di estorsione, attribuisce rilievo alla privazione della libertà personale «per un tempo non irrilevante, pari a due intere giornate» e, con le modalità innanzi descritte, contro la volontà della vittima.

3.2.- Inoltre, secondo il rimettente, ricorrono i presupposti per l'applicazione della recidiva reiterata nei confronti dell'imputato al quale essa è stata contestata (soggetto, peraltro, già dichiarato recidivo reiterato in tre precedenti sentenze di condanna, divenute irrevocabili in data anteriore ai fatti per cui si procede). Infatti, tale imputato «risulta gravato da una serie ininterrotta di condanne [...] a far data dall'anno 2012 e sino all'anno 2023», per fatti di rapina e lesioni personali in concorso, oltre che per furto e ricettazione, «inframezzate da plurime condanne per evasione (ben quattro) rispetto alle misure di cautela domiciliare». Tali dati sarebbero sintomatici, a giudizio del rimettente, «di una crescente pericolosità sociale» e di una «maggiore colpevolezza e attitudine a delinquere», le quali, unitamente alla matrice omogenea (rispetto ai precedenti) dei «gravissimi reati» contestati nel giudizio *a quo*, giustificano - per «l'ulteriore incremento dell'attitudine a delinquere» che questi ultimi attestano - «la risposta sanzionatoria insita nella corretta applicazione della recidiva reiterata».

4.- D'altro canto, il Collegio rimettente ritiene riconoscibili, in favore del medesimo imputato, le circostanze attenuanti generiche, «sollecitate dallo stesso pubblico ministero e dalle Difese», per riequilibrare la sanzione finale all'effettivo disvalore del fatto contestato, considerato nella globalità degli elementi soggettivi e oggettivi, e, in particolare, per poter adeguatamente valutare «elementi circostanziali ulteriori rispetto a quelli descritti in norme che rilevano esclusivamente sotto il profilo obiettivo», quale l'attenuante di cui all'art. 311 cod. pen.

Per il giudice *a quo*, le concrete condizioni di vita dell'imputato («soggetto tossicodipendente in difficoltà economiche, che ha intrapreso un percorso di transizione di genere, comprensivo di trattamenti di tipo farmacologico, organico e fisiologico»), il contesto nel quale i fatti sono stati commessi (caratterizzato dalla «degenerazione di un rapporto sinallagmatico trasmodato con modalità violente») nonché la corretta e leale condotta processuale assunta per l'intera durata del dibattimento (al quale l'imputato ha scelto di presenziare «offrendo il proprio utile contributo ricostruttivo del fatto») «inducono una valutazione di meritevolezza delle circostanze stesse».

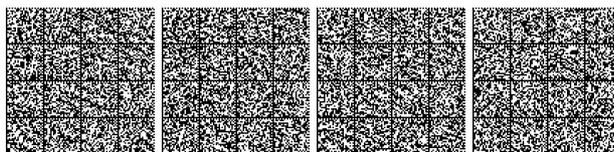
4.1.- Non sarebbe d'ostacolo all'applicazione delle circostanze attenuanti di cui all'art. 62-bis cod. pen. il contemporaneo riconoscimento della sussistenza dei presupposti della recidiva reiterata, avendo la giurisprudenza di legittimità (di cui vengono richiamati alcuni arresti) riconosciuto l'autonomia e indipendenza «dei giudizi riguardanti i due istituti».

5.- La Corte d'assise di Roma osserva che, proprio per effetto della previsione contenuta nella disposizione censurata, il giudizio di bilanciamento delle circostanze attenuanti generiche rispetto all'aggravante contestata «deve arrestarsi» a quello di equivalenza, quand'anche le prime fossero «ritenute di peso specifico superiore rispetto ai profili espressi dalla ritenuta recidiva reiterata».

Ciò fonderebbe di per sé la rilevanza delle questioni.

5.1.- Tale rilevanza, per il rimettente, si apprezzerrebbe anche sotto altro angolo visuale, dal momento che, in caso di condanna, la pena detentiva minima applicabile «dovrebbe necessariamente essere pari ad anni trenta di reclusione».

Ai sensi dell'art. 81, quarto comma, cod. pen., infatti, se commessi da soggetti ai quali venga applicata la recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., l'aumento di pena per i reati contestati in continuazione con quello più grave (qui, il sequestro di persona a scopo di estorsione) «non può essere comunque inferiore ad un terzo della pena» stabilita



per quest'ultimo. Poiché il minimo edittale per il sequestro estorsivo è fissato in venticinque anni di reclusione, per il giudice *a quo* l'esito finale del calcolo dovrebbe restituire una pena «pari ad anni trentatré [e] mesi quattro di reclusione», contenuta in trenta anni per effetto del criterio moderatore di cui all'art. 78, primo comma, numero 1), cod. pen.

Seguendo l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità (di cui vengono citate alcune pronunce), solo se le circostanze attenuanti generiche potessero essere considerate prevalenti sulla recidiva reiterata, verrebbe esclusa l'applicazione del «limite minimo di aumento della pena in continuazione» fissato dall'art. 81, quarto comma, cod. pen., che invece opera anche quando il giudice consideri le attenuanti come equivalenti alla recidiva reiterata.

5.2.- Il giudice *a quo* esclude anche la concedibilità dell'attenuante di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., che si riferisce alla «speciale tenuità» del «danno patrimoniale» cagionato alla persona offesa. A tal fine, pur a voler considerare modesta l'entità della somma pretesa per la liberazione (tra i 1.500 e i 2.500 euro), sarebbe comunque necessario valutare anche il danno alla persona contro cui è stata esercitata la violenza o la minaccia, «trattandosi di reati che ledono tanto l'integrità patrimoniale quanto la libertà fisica e morale della persona che ne è vittima». E a giudizio della Corte d'assise di Roma, le gravi lesioni fisiche refertate alla vittima a seguito del fatto, guarite in circa trenta giorni, varrebbero «di per sé ad escludere un apprezzamento di speciale tenuità del danno complessivo subito, anche a prescindere dal profilo patrimoniale».

5.3.- Infine, la Corte rimettente esclude la possibilità di riconoscere l'attenuante della «lieve entità del fatto» di cui all'art. 311 cod. pen., applicabile anche al sequestro di persona a scopo di estorsione a seguito della sentenza n. 68 del 2012 di questa Corte e, per effetto della sentenza n. 143 del 2021, sottratta al meccanismo preclusivo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen.

Le modalità del fatto impedirebbero, a parere del giudice *a quo*, l'inquadramento tra quelli «di lieve entità», rilevando, in particolare: (a) «la durata temporalmente apprezzabile del sequestro (pari a 48 ore)», (b) l'entità del prezzo della liberazione, richiesto «coinvolgendo pure l'anziana genitrice» della persona offesa, e soprattutto (c) le modalità attuative del fatto, caratterizzato dall'inflizione di «serie lesioni fisiche» (cui è conseguito un ricovero ospedaliero della vittima per quattro giorni), nonché da minacce e dilleggi da parte di più persone riunite.

5.4.- Solo l'accoglimento delle questioni sollevate, in definitiva, potrebbe eliminare la «manifesta sproporzione» del trattamento sanzionatorio conseguente alla «deroga al regime ordinario di bilanciamento delle circostanze, come disciplinato dall'art. 69 c.p.», rispetto a una fattispecie «assolutamente peculiare» quanto a risposta sanzionatoria, «superiore persino a quella fissata per l'omicidio». Rispetto a tale fattispecie, solo il ripristino «dell'ordinaria regola di bilanciamento tra circostanze eterogenee di cui ai primi tre commi dell'art. 69 c.p.» eviterebbe un trattamento sanzionatorio «manifestamente irragionevole rispetto alla condotta concretamente posta in essere, benché non integrante un fatto di lieve entità», consentendo «di infliggere una pena» proporzionata ai fatti contestati, in quanto «di poco superiore a sedici anni e otto mesi di reclusione», con un lieve aumento per la continuazione, «nei termini posti dall'art. 81, comma 2 c.p.».

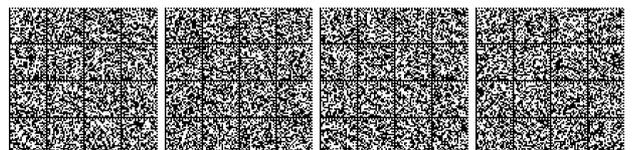
6.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricostruisce preliminarmente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

6.1.- La ricognizione muove dalle modifiche che, nel tempo, hanno interessato la previsione normativa del reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, secondo la direttrice del progressivo inasprimento della relativa «cornice sanzionatoria», infine fissata tra il minimo di venticinque anni e il massimo di trenta anni di reclusione.

6.2.- Viene poi ricostruita la nutrita serie di pronunce con le quali questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., in relazione al divieto di prevalenza di molteplici circostanze attenuanti rispetto all'aggravante della recidiva reiterata, senza ormai più distinguere in ordine alla natura e agli effetti delle circostanze attenuanti coinvolte nel giudizio di bilanciamento con la recidiva reiterata.

6.3.- Ancora, il giudice *a quo* osserva che, pur avendo dichiarato manifestamente infondate questioni di legittimità costituzionale analoghe a quelle qui proposte, la giurisprudenza di legittimità avrebbe comunque riconosciuto che il limite alla regola dettata dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., «è dato dall'evenienza in concreto di situazioni "palesamente sproporzionate"» (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 22 maggio-22 luglio 2024, n. 29723).

7.- Ciò premesso, il Collegio rimettente ritiene non rispondente ai principi emergenti dal panorama giurisprudenziale tratteggiato «la previsione del divieto di bilanciamento in termini di prevalenza sulla recidiva reiterata ex art. 99, comma 4, c.p. delle circostanze attenuanti generiche, riferita alla fattispecie criminosa di cui all'art. 630 c.p.».



8.- A tal proposito, afferma che questa Corte avrebbe posto tre rationes decidendi alla base delle sentenze di accoglimento finora pronunciate sulla disposizione qui censurata e reputa che «la questione odierna partecipi di tutte le ragioni» suddette.

8.1.- In particolare, per il rimettente, un primo gruppo di pronunce (è richiamata, ad esempio, la sentenza n. 251 del 2012) avrebbe valorizzato la «non trascurabile divaricazione tra la pena prevista per il reato base e quella applicabile all'esito della ritenuta attenuante», ritenendola compatibile con i principi costituzionali di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), di offensività della condotta (art. 25, secondo comma, Cost.) e di proporzionalità della pena tendente alla rieducazione del condannato (art. 27, terzo comma, Cost.), solo nella misura in cui venga salvaguardato il potere del giudice di operare «un ordinario bilanciamento» e «di valutare prevalenti le attenuanti rispetto alla recidiva reiterata».

Anche nel caso di specie, esisterebbe «una divaricazione importante» tra la pena prevista per il reato base e quella prevista per il reato circostanziato: per il primo, «pur volendo attestarsi sul minimo edittale, si avrebbero venticinque anni di reclusione», mentre per il secondo, considerando le attenuanti ex art. 62-*bis* cod. pen. nella loro «massima ampiezza applicativa, si arriverebbe ad una pena di sedici anni ed otto mesi di reclusione».

Peraltro, dovendosi applicare la disciplina di cui all'art. 81, quarto comma, cod. pen., la suddetta divaricazione sarebbe «ancor più sproporzionata», poiché la pena irrogabile sarebbe comunque pari a trenta anni di reclusione.

Il rimettente chiarisce di non ritenere per sé «trasmodante nell'arbitrio» la «blindatura in termini di equivalenza delle circostanze attenuanti generiche» rispetto alla recidiva reiterata.

È limitatamente al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, e «ancor di più se il fatto risulta commesso in continuazione con altri delitti», che, «in ragione del severissimo quadro punitivo contemplato in una forbice sanzionatoria assai ristretta», l'applicazione della disposizione censurata produrrebbe una «abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata», con un «aggravio sanzionatorio» manifestamente irragionevole, in quanto tendente al «raddoppio della pena per un fatto che, oggettivamente identico, sia commesso da un recidivo reiterato anziché da un soggetto incensurato».

Del resto, conclude sul punto il rimettente, questa Corte (sentenza n. 94 del 2023) avrebbe già riconosciuto alle circostanze attenuanti - senza distinzioni tra quelle comuni e quelle ad effetto speciale - «una necessaria funzione riequilibratrice» della marcata divaricazione di cui si è finora discusso, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui, in relazione a tutti i reati puniti con l'ergastolo, non consente «alle attenuanti tutte - dunque anche le attenuanti generiche - di prevalere sulla ritenuta recidiva reiterata».

8.2.- Ritiene ancora il rimettente che, con un secondo fascio di pronunce, questa Corte avrebbe messo in luce l'esigenza «di bilanciare la particolare ampiezza della fattispecie del reato non circostanziato che accomuna condotte marcatamente diverse», e che, per questo, «necessitano di essere differenziate nella determinazione del trattamento sanzionatorio».

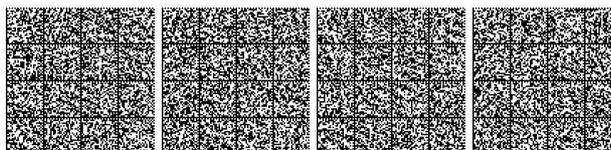
Per il giudice *a quo*, alla fattispecie astratta disegnata dall'art. 630 cod. pen. sarebbe possibile «ascrivere una casistica molto vasta ed eterogenea», alla luce delle «differenze non trascurabili di contesto, durata e modalità attuative del sequestro di persona a scopo di estorsione».

Ciò posto, «l'urgenza di applicare una pena proporzionata» non potrebbe spingere l'interprete «fino all'estrema conclusione, a questo punto obbligata», di considerare - «pur di evitare l'asprissimo carico sanzionatorio» illustrato - ogni fatto di sequestro estorsivo come di lieve entità ex art. 311 cod. pen., anche quando, come nella specie, non ne dovessero ricorrere i presupposti.

Del resto, aggiunge il rimettente, neppure l'applicabilità dell'art. 311 cod. pen. potrebbe escludere la necessità di una diversa ed ulteriore circostanza capace di assolvere alla medesima funzione mitigatrice, «ma per ragioni diverse». Le circostanze previste dagli artt. 311 e 62-*bis* cod. pen. infatti, non sarebbero affatto sovrapponibili, essendo quelle generiche «un flessibile strumento che consente di valorizzare profili soggettivi che sfuggono al giudizio oggettivo sulla lieve entità del fatto», come appunto sarebbe necessario nel caso di specie.

8.3.- Quanto alla terza *ratio* decidendi enucleabile dalla rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia, il giudice *a quo* sostiene che un ulteriore insieme di pronunce avrebbe riguardato «attenuanti strettamente legate al carattere personale - e dunque più marcatamente individuale - della responsabilità penale».

Ritiene, quindi, che le argomentazioni spese, in quelle occasioni, con riferimento alle attenuanti di cui agli artt. 89 e 116, secondo comma, cod. pen. (relative, rispettivamente, al vizio parziale di mente e al cosiddetto concorso anomalo nel reato) si possano «esportare [...] nel caso odierno», alla luce del «carattere soggettivo delle attenuanti generiche».



A tal proposito, sarebbe necessario riconoscere la possibilità di valorizzare anche situazioni sopravvenute rispetto al fatto di reato, comunque inerenti alla persona dell'autore e indicative di una sua minore pericolosità.

Per il rimettente, sarebbe certamente contrario ai principi costituzionali di proporzionalità ed eguaglianza irrogare a due soggetti - entrambi recidivi reiterati e autori di un identico fatto di sequestro estorsivo - «la medesima, massima sanzione», qualora per uno solo di essi ricorressero anche i presupposti per l'applicazione delle attenuanti generiche (ad esempio, per «un esemplare comportamento processuale, una piena collaborazione successiva ai fatti, la dimostrazione di un sincero pentimento, ecc.»).

9.- In definitiva, per la Corte d'assise di Roma, la disposizione censurata, vietando al giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti generiche sulla ritenuta recidiva reiterata, comporta, in relazione al reato di cui all'art. 630 cod. pen., innanzitutto la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto ostacola la finalità rieducativa della pena. E ciò in quanto risulterebbe negata la possibilità di irrogare una che, suscettibile di modulazione in riferimento a fatti diversi, rifletta il concreto disvalore del reato commesso e sia proporzionata alla pericolosità soggettiva del reo, «soprattutto laddove siano accertati reati connessi che determinano l'incremento sanzionatorio di cui all'art. 81, c. 4 c.p.». In tal modo, il condannato sarebbe portato a «maturare una profonda avversione e disprezzo emotivo per tutto quanto avvertito come ritorsivo ed immeritato», disponendosi «al rifiuto di una pena ritenuta eccessiva e profondamente ingiusta».

Non sarebbe poi «sostenibile» che la valutazione della pericolosità sociale dell'agente, «di cui certamente la recidiva è espressione», possa rivestire «un rilievo esclusivo ed assorbente, annullando il peso specifico di elementi diversi, tali da essere comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo». Sarebbero altrimenti lesi i principi della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto e della indispensabile individualizzazione del trattamento sanzionatorio, presidiato dai restanti parametri costituzionali evocati nella motivazione dell'ordinanza (artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, primo comma, Cost.).

10.- Nessuna delle parti si è costituita in giudizio e neppure vi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'assise di Roma, sezione prima, solleva, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui, con riferimento al reato di cui all'art. 630 cod. pen., vieta la prevalenza delle circostanze attenuanti generiche sulla recidiva reiterata.

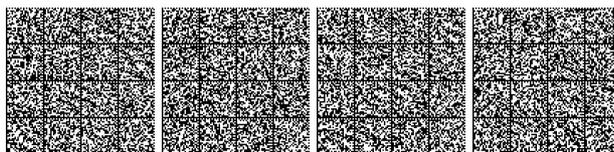
2.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere sulle accuse mosse nei confronti di due soggetti, imputati di aver commesso - in concorso tra loro e con un terzo (separatamente giudicato), nonché in esecuzione di un medesimo disegno criminoso - i reati di sequestro di persona a scopo di estorsione, lesioni personali aggravate, rapina aggravata e indebito utilizzo di strumenti di pagamento diversi dai contanti.

In un contesto caratterizzato dall'assunzione di «cocaina-crack» da parte di tutti i protagonisti della vicenda, la persona offesa, dopo aver pattuito e poi consumato un rapporto sessuale a pagamento con uno degli imputati, avrebbe subito, tra l'altro, un sequestro a scopo di estorsione: alla vittima, privata della libertà personale per essere stata legata a una sedia e bendata, sarebbe stato richiesto, infatti, come prezzo per la sua liberazione, il pagamento della somma di euro 1.500, oltre a ulteriori importi, di euro 100 per acquistare altra sostanza stupefacente e di euro 250 come rimborso per la perdita di «ulteriori clienti». Il sequestro sarebbe durato per quasi due giorni continuativi, durante i quali la persona offesa sarebbe stata a più riprese colpita con schiaffi, calci e pugni (anche con l'utilizzo di un asciugamano bagnato e di un mattarello), riportando ecchimosi e fratture. Ciò fino alla sua liberazione ad opera delle forze dell'ordine, che la vittima stessa sarebbe riuscita ad allertare, con l'aiuto dei vicini, approfittando della momentanea assenza degli imputati, che nel frattempo le avevano sottratto, con ulteriori violenze e minacce, il telefono cellulare e una carta di pagamento «postepay», utilizzata per indebiti prelievi di ulteriori somme di denaro.

Per tutti i suddetti reati, a uno degli imputati è stata contestata «la recidiva specifica e reiterata».

3.- Le questioni superano il preventivo vaglio di ammissibilità, da compiere pur in assenza di eccezioni sollevate da altre parti, non costitutesi né intervenute in giudizio.

3.1.- In primo luogo, risulta condivisibile la riconduzione dei fatti contestati nell'alveo del sequestro estorsivo punito dall'art. 630, primo comma, cod. pen.



Il rimettente ha scrupolosamente adempiuto al dovere, rimarcato di recente da questa Corte, «di valutare con particolare attenzione se i fatti accertati siano effettivamente sussumibili nell'art. 630 cod. pen.» (sentenza n. 113 del 2025).

In quest'ottica, e con il supporto del richiamo a pertinente giurisprudenza di legittimità, il giudice *a quo* ha attribuito decisiva importanza: (a) al «tempo non irrilevante, pari a due intere giornate», della limitazione della libertà personale della vittima, lasciata prevalentemente legata a una sedia, in un appartamento chiuso a chiave; (b) alle minacce e alle violenze perpetrate, nel corso dell'intero lasso temporale indicato, dai tre imputati (nonché da altri soggetti, rimasti ignoti, fatti appositamente intervenire) e concretizzatesi in schiaffi, calci e pugni e in colpi inferti con un asciugamano bagnato e un mattarello, fino a cagionare ecchimosi e fratture; (c) alla strumentalità delle minacce e delle violenze - poste in essere «in forma violenta, dura, dileggiante e sarcastica» - rispetto alle richieste di denaro, progressivamente crescenti, come prezzo per la liberazione, violentemente preteso «persino dall'inerte madre della vittima».

Si tratta di motivazione che supera ampiamente il vaglio di non implausibilità.

3.2.- Risulta adeguata, al metro del criterio da ultimo indicato, anche la motivazione circa la sussistenza dei presupposti per applicare, a uno degli imputati, la recidiva aggravata specifica e reiterata ai sensi dell'art. 99, secondo e quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* è innanzitutto consapevole del carattere facoltativo dell'applicazione di questa aggravante, come ribadito anche dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le ultime, sentenza n. 230 del 2022), secondo cui essa «si giustifica solo in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, risulti espressivo in concreto sia di una maggiore pericolosità criminale, sia di un maggior grado di colpevolezza, legato alla più elevata rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l'ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne» (sentenza n. 74 del 2025).

Proprio al lume di queste indicazioni, il rimettente enumera le plurime condanne (tutte passate in giudicato, e talune in epoca molto recente) già riportate dall'imputato e pronunciate per reati omogenei (rapina e lesioni, furto e ricettazione) a quelli per i quali si procede nel giudizio principale.

Ritiene, quindi, che tali precedenti - che disegnano «il quadro di una carriera criminale di durata ultradecennale connotata da reati gravi, contro la persona e il patrimonio» - siano «sintomatici di una crescente pericolosità sociale, non contenuta neppure dalle misure di cautela personale nel frattempo disposte e, a seguire, dai periodi di detenzione ripetutamente patiti: indubbio sintomo di maggiore colpevolezza e attitudine a delinquere».

Le condotte oggetto delle precedenti condanne sarebbero collegate a quelle contestate nel giudizio *a quo* e dimostrerebbero «l'incidenza dell'ultima ricaduta nel crimine nel contrassegnare l'ulteriore incremento dell'attitudine a delinquere» dell'imputato, peraltro già dichiarato recidivo reiterato in ben tre sentenze divenute irrevocabili in epoca anteriore alla commissione dei fatti per cui oggi si procede e in esecuzione delle quali sono stati già scontati periodi di detenzione.

Infine, in linea con la stessa giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 141 del 2023), la Corte d'assise di Roma aggiunge, del tutto plausibilmente, che non è possibile escludere la recidiva, «non già perché non ve ne siano le condizioni applicative, quanto piuttosto per l'impatto sproporzionato che ne deriverebbe al trattamento sanzionatorio». Come già affermato da questa Corte, si tratterebbe di «un esercizio della discrezionalità del giudice per fini diversi da quelli propri dell'istituto» (sentenza n. 120 del 2023).

3.3.- Sempre rispetto al canone della non implausibilità, risulta altresì adeguatamente motivata la riconoscibilità all'imputato delle attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen., peraltro «sollecitate dallo stesso pubblico ministero e dalle Difese».

Il rimettente considera rilevanti, a tal fine, i seguenti profili: (a) le concrete condizioni di vita dell'imputato, «soggetto tossicodipendente in difficoltà economiche, che ha intrapreso un percorso di transizione di genere, comprensivo di trattamenti di tipo farmacologico, organico e fisiologico, al fine di realizzare l'adeguamento tra identità fisica e identità psichica»; (b) il contesto generale della vicenda, caratterizzata dalla «degenerazione di un rapporto sinallagmatico trasmodato con modalità violente»; (c) la corretta e leale condotta processuale «assunta per l'intera durata del dibattimento cui il medesimo ha scelto di presenziare offrendo il proprio utile contributo ricostruttivo del fatto».

Orbene, è vero che l'art. 62-bis, secondo comma, cod. pen., nei casi di recidiva reiterata integrata dalla commissione di un reato che, come appunto il sequestro estorsivo, sia contemplato dall'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e sia punito con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni,



ancora inibisce la possibilità di tenere conto, ai fini dell'applicazione delle attenuanti generiche, «dei criteri di cui all'articolo 133, primo comma, numero 3), e secondo comma» cod. pen. e, dunque, per quanto qui interessa, delle «condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo», prese invece espressamente in considerazione dall'odierno rimettente.

Tuttavia, rilievo centrale assume, nella motivazione del giudice *a quo*, la collaborazione prestata lealmente dall'imputato nel corso dell'intero giudizio, attraverso il contributo offerto alla ricostruzione dei fatti.

Si tratta di un profilo, di natura soggettiva, che può essere utilmente valorizzato dopo che questa Corte, con la sentenza n. 183 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-*bis*, secondo comma, cod. pen., proprio nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'applicazione delle attenuanti generiche, non si può tenere conto della «condotta del reo susseguente al reato» (di cui alla seconda parte dell'art. 133, secondo comma, numero 3, cod. pen.).

Il giudizio di non implausibilità della motivazione è confortato, del resto, dalla stessa giurisprudenza di legittimità, secondo cui «anche un solo elemento attinente alla personalità del colpevole [...] può risultare all'uopo sufficiente» (tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 maggio-9 luglio 2024, n. 27115) e, tra gli elementi positivi valutabili ai fini del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, rientra certamente «il corretto comportamento processuale» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 14 maggio-2 settembre 2009, n. 33690; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 luglio-4 settembre 2020, n. 25044, che fa riferimento al «contegno collaborativo assunto dall'imputato»).

3.4.- Infine, per i riflessi in ordine alle valutazioni da compiere non solo in punto di rilevanza, ma anche sul merito delle questioni sollevate, è importante precisare, sempre in via preliminare, che il rimettente offre adeguati argomenti a sostegno dell'insussistenza dei presupposti per riconoscere all'imputato altre attenuanti già sottratte da questa Corte - rispettivamente, con le sentenze n. 141 del 2023 e n. 143 del 2021 (quest'ultima proprio in relazione al sequestro estorsivo) - al divieto di prevalenza in esito al giudizio di bilanciamento con l'aggravante della recidiva reiterata.

3.4.1.- In primo luogo, il giudice *a quo* si sofferma sull'attenuante integrata dal fatto di «avere, nei delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, cagionato alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di speciale tenuità», ai sensi dell'art. 62, numero 4), cod. pen.

Il rimettente richiama l'indirizzo prevalso, in tema di rapina, nella giurisprudenza di legittimità, per la quale è possibile riconoscere la suddetta attenuante solo nel caso in cui la valutazione di speciale tenuità investa sia i pregiudizi arrecati alla persona sia quelli prodotti al patrimonio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 giugno-15 novembre 2024, n. 42124).

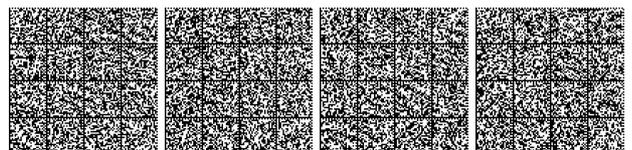
Ritenendo tali principi estensibili anche al sequestro di persona a scopo di estorsione, attesa l'analoga natura plurioffensiva del reato (confermata, tra le tante, da Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 marzo-24 maggio 2021, n. 20610), la Corte d'assise di Roma, ancora una volta non implausibilmente, conclude nel senso che «[l]e gravi lesioni fisiche refertate alla vittima a seguito del fatto, guarite in circa trenta giorni, valgono di per sé ad escludere un apprezzamento di speciale tenuità del danno complessivo subito, anche a prescindere dal profilo patrimoniale».

3.4.2.- Su altro versante, il rimettente esclude anche la possibilità di riconoscere l'attenuante del fatto di lieve entità, che questa Corte ha introdotto, con la sentenza n. 68 del 2012, proprio per il sequestro di persona a scopo di estorsione.

Richiamando recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'attenuante in parola postula una valutazione del fatto nel suo complesso (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 26 gennaio-7 marzo 2024, n. 9820), il giudice *a quo* esclude che, nella vicenda concreta sottoposta al suo esame, il fatto possa essere qualificato di lieve entità (per la durata del sequestro «pari a 48 ore», per l'entità del prezzo per la liberazione, preteso «coinvolgendo pure l'anziana genitrice» e per le modalità attuative, caratterizzate da «serie lesioni fisiche inflitte dai tre correi e da sconosciuti appositamente fatti intervenire», che hanno reso necessario «un ricovero per quattro giornate»).

Si tratta di una motivazione che descrive condotte certamente non sovrapponibili - per la loro indubbia maggiore gravità - a quelle che, in una recente occasione, questa Corte ha ritenuto di gravità comparabile a quella che connotava i fatti nel procedimento che ha dato luogo alla sentenza n. 68 del 2012 (sentenza n. 113 del 2025).

4.- Prima di passare al merito, è utile premettere una sintetica ricostruzione della ormai cospicua giurisprudenza costituzionale che ha affrontato questioni analoghe a quelle oggetto del presente giudizio.



5.- Come ricordato di recente, «[c]ostituisce affermazione risalente nella giurisprudenza di questa Corte quella che il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di valutare il fatto in tutta la sua ampiezza, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto solo di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono (sentenza n. 38 del 1985; da ultimo, sentenza n. 56 del 2025)» (sentenza n. 117 del 2025).

L'art. 69, quarto comma, cod. pen., come modificato dall'art. 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nel prevedere il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., introduce una deroga al regime ordinario del giudizio di bilanciamento tra circostanze.

Questa Corte ha affermato la «legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010)» (sentenza n. 205 del 2017, che richiama, a sua volta, le sentenze n. 106 e n. 105 del 2014, e n. 251 del 2012).

Tuttavia, l'esercizio della discrezionalità legislativa non può spingersi fino a determinare «un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (ancora, da ultimo, sentenza n. 117 del 2025).

Quando ciò è accaduto, questa Corte è intervenuta per dichiarare l'illegittimità costituzionale del meccanismo introdotto dalla disposizione censurata, rilevando la lesione dei medesimi parametri oggi evocati, variamente combinati, in relazione ad attenuanti riconducibili essenzialmente a tre *rationes*: circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva (sentenze n. 117 del 2025, n. 188, n. 141 e n. 94 del 2023, n. 143 del 2021, n. 205 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), circostanze espressive di un minor grado di rimproverabilità soggettiva (sentenze n. 55 del 2021 e n. 73 del 2020) e circostanze attinenti alla collaborazione del reo *post delictum* (sentenze n. 56 del 2025, n. 201 del 2023 e n. 74 del 2016).

5.1.- L'analisi degli argomenti, di volta in volta addotti nelle motivazioni delle sentenze ricordate, consente di ricostruire i contorni di un processo, al contempo, di assestamento e sviluppo della giurisprudenza costituzionale.

Nelle sue prime pronunce, questa Corte ha valutato la tenuta costituzionale del divieto di prevalenza in esame rispetto ad attenuanti ad effetto speciale, come tali espressive di una valutazione operata dallo stesso legislatore in termini di minore disvalore del fatto dal punto di vista dell'offensività, con conseguente riduzione di pena superiore ad un terzo (art. 63, terzo comma, ultimo periodo, cod. pen.).

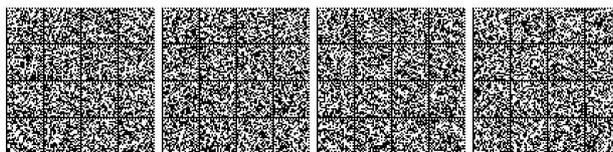
In queste occasioni (sentenze n. 205 del 2017, n. 74 del 2016, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), si è dato essenzialmente rilievo alla particolare ampiezza della divaricazione tra la pena base prevista per il reato non circostanziato e quella risultante dall'applicazione dell'attenuante caso per caso considerata e si è affermato - a partire dalla pronuncia “capofila” (sentenza n. 251 del 2012) - che la disposizione qui nuovamente censurata imponeva di disconoscere la ridotta portata offensiva del fatto, indirizzando l'individuazione della pena concreta verso «un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato», fondamentalmente in lesione dei principi di proporzionalità e di finalizzazione della pena alla rieducazione del condannato (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.).

Investita successivamente di questioni analoghe, attinenti sempre a circostanze attenuanti connesse alla ridotta dimensione offensiva del fatto, ma questa volta ad effetto comune, questa Corte ha integrato la sua riflessione sul tema.

Da un lato, non ha certamente abbandonato il criterio della eccessiva divaricazione tra pena base e pena prevista per il reato circostanziato, venendo in rilievo, il più delle volte, reati connotati da una cornice edittale particolarmente severa nel minimo, con conseguente notevole abbattimento del quantum di risposta sanzionatoria anche in caso di riduzione «in misura non eccedente un terzo» (come recita l'art. 65, primo comma, numero 3, cod. pen.).

Dall'altro lato, ha cominciato ad attribuire rilievo crescente alla particolare ampiezza della fattispecie del reato non circostanziato, come tale idoneo a ricomprendere condotte marcatamente diverse, e che, per questo, necessitano di essere adeguatamente differenziate nella determinazione del trattamento sanzionatorio.

In quest'ottica, ad esempio, la sentenza n. 143 del 2021 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto



di lieve entità, introdotta dalla sentenza n. 68 del 2012 in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., rilevando una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., anche sotto il profilo del principio di eguaglianza.

Più o meno contemporaneamente, si andava affermando un indirizzo incentrato su argomenti complementari rispetto a quelli fino ad allora privilegiati.

Con le sentenze n. 73 del 2020 e n. 55 del 2021, infatti, questa Corte ha neutralizzato il divieto di prevalenza rispetto ad attenuanti, sempre ad effetto comune, ma attinenti alla persona del colpevole e, dunque, espressive non già, sul piano oggettivo, di una minore offensività del fatto rispetto agli interessi protetti dalla norma penale, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore.

Il nucleo delle motivazioni spese in queste occasioni è rinvenibile nell'affermazione contenuta nella sentenza n. 73 del 2020, secondo cui il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. esige, in via generale, «che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, “in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile ‘individualizzata’, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di ‘personalità’ della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost. (sentenza n. 222 del 2018)”».

La valorizzazione del principio di individualizzazione della pena ha poi trovato terreno fertile anche in occasione del sindacato sollecitato a questa Corte in ordine al divieto di prevalenza previsto dalla disposizione oggi censurata rispetto a circostanze attenuanti a effetto comune, non specificamente espressive di un minor grado di rimproverabilità soggettiva, ma di nuovo implicanti primariamente la valutazione della dimensione oggettiva dell'offesa al bene giuridico tutelato.

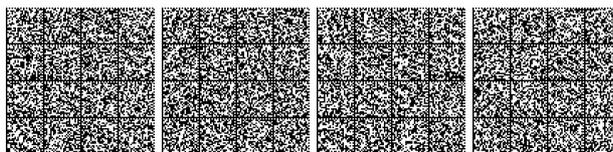
Così, con riferimento all'attenuante del fatto di lieve entità, introdotta con sentenza n. 86 del 2024 in relazione al delitto di rapina, la sentenza n. 117 del 2025 ha affermato che, a fronte di una fattispecie astratta «connotata da intrinseca variabilità nella manifestazione in concreto degli elementi costitutivi, l'impossibilità per il giudice di ritenere prevalente l'attenuante contraddice, inoltre, il principio di individualizzazione della pena (art. 27, primo comma, Cost.), che richiede di tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi». Un principio che, unitamente alla finalità rieducativa della pena, «deve orientare sia le scelte del legislatore nella individuazione del trattamento sanzionatorio, sia le decisioni dei giudici che determinano la pena da irrogare in concreto» (così, ancora, la sentenza n. 117 del 2025).

Tale approccio, del resto, era stato preannunciato già dalla sentenza n. 141 del 2023, con la quale - come ricordato in precedenza (al punto 3.4.) - è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza dell'attenuante, anch'essa attinente alla minore dimensione offensiva del fatto e a effetto comune, del danno di speciale tenuità prevista dall'art. 62, numero 4), cod. pen., applicabile ai delitti contro il patrimonio o che comunque offendono il patrimonio: in quella occasione, infatti, questa Corte, seguendo la traccia già lasciata dalla sentenza n. 94 del 2023 attraverso la ricostruzione di tutti i propri precedenti e delle relative rationes decidendi, ha enucleato «principi comuni», riconducibili «all'esigenza di mantenere un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria».

In definitiva, si tratta di riconoscere il ruolo cruciale del giudizio di bilanciamento tra circostanze, che già la sentenza n. 38 del 1985 aveva individuato nel «globale giudizio sia sul fatto di reato che sulla personalità del suo autore», ossia su «tutta la vicenda soggettiva ed oggettiva dell'illecito». A tal fine, il giudice deve essere posto nelle condizioni di attribuire il corretto peso a ciascun elemento della fattispecie concreta, senza essere costretto a sottovalutare necessariamente degli elementi pure ritenuti rilevanti.

6.- Ciò premesso, le odierne questioni chiamano in causa il trattamento sanzionatorio previsto per il sequestro estorsivo, di cui, come innanzi ricordato, questa Corte si è già più volte occupata, anche nell'affrontare la tematica delle deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze eterogenee.

La sentenza n. 143 del 2021, in particolare, ha ricostruito l'evoluzione storica della risposta sanzionatoria al delitto di cui all'art. 630 cod. pen., in origine punito con la pena della reclusione da otto a quindici anni, oltre che con la pena pecuniaria della multa.



L'allarmante incremento degli episodi delittuosi registratosi negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, posti in essere «da pericolose organizzazioni criminali, spesso con efferate modalità esecutive» e connotati «di norma dal rischio della perdita della vita per il sequestrato», determinò un continuo innalzamento delle pene editali, con una normativa avente «i tratti tipici della legislazione “emergenziale”».

Oggi, il primo comma dell'art. 630 cod. pen. prevede la reclusione da venticinque a trenta anni, sicché il minimo della pena risulta essere «addirittura più elevato - e non di poco - di quello previsto per l'omicidio volontario (punito, nel minimo, con ventuno anni di reclusione: art. 575 cod. pen.)», mentre, nel massimo, la pena è stata fissata «al limite estremo» ammesso per quella detentiva (art. 78 cod. pen.), ben oltre il confine temporale che per quest'ultima, in via generale, l'art. 23, primo comma, cod. pen. stabilisce in ventiquattro anni.

In questo contesto, la più volte citata sentenza n. 68 del 2012 - introducendo anche per il delitto in esame l'attenuante del fatto di lieve entità, sulla falsariga di quella prevista dall'art. 311 cod. pen. - è già intervenuta per mitigare la rigidità della descritta risposta sanzionatoria, definita in quella pronuncia come di «eccezionale asprezza». In tal modo, è fin da allora possibile escludere che tale reazione punitiva si inneschi a fronte di «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza», come ad esempio al cospetto di condotte che, pur rientranti nel modello legale, non mettono in pericolo la vita della persona sequestrata e non si inseriscono in un contesto associativo criminale.

La pronuncia da ultimo citata, tuttavia, ha chiarito pure che l'attenuante della lieve entità del fatto, a effetto comune e indefinita, consente di mitigare la pena «in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo)».

7.- Tale ultimo profilo è colto in modo perspicuo dall'odierno rimettente.

In relazione al sequestro estorsivo, infatti, la Corte d'assise di Roma, nel reclamare la facoltà di compiere in pienezza il giudizio di bilanciamento per le attenuanti generiche, ravvisa la necessità che anche queste ultime, una volta sottratte al divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata, possano assolvere alla medesima funzione mitigatrice di una reazione punitiva estremamente severa, «ma per ragioni diverse» da quelle soltanto oggettive che caratterizzano la lieve entità del fatto.

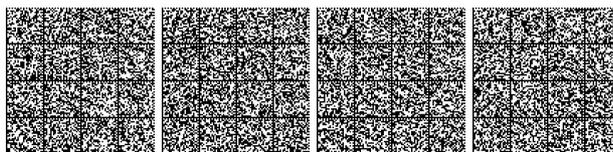
8.- L'assunto del rimettente poggia dichiaratamente sulla giurisprudenza costituzionale innanzi illustrata (al punto 5.1.) e richiama la funzione che, in essa, è già stata riconosciuta alle attenuanti generiche.

Questa Corte ha chiarito, infatti, che tali circostanze «sono strumenti essenziali a disposizione del giudice» (sentenza n. 197 del 2023) e svolgono la «funzione “naturale” [...] di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato» (sentenza n. 63 del 2022, richiamata dalla successiva sentenza n. 120 del 2023). In particolare, esse consentono non già di elargire una generica indulgenza, ma di attribuire rilevanza, nell'ambito di una precisa motivazione dedicata alla commisurazione della sanzione, «a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore [...] che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre» (sentenza n. 46 del 2024).

Si tratta di caratteristiche «non tipizzabili ex ante dal legislatore in ragione della loro estrema varietà, e diverse da quelle che già integrano ipotesi “nominate” di attenuazione della pena» (sentenza n. 197 del 2023). La medesima pronuncia da ultimo citata, per quanto qui rileva, ricollegandosi alla sentenza n. 183 del 2011, ha chiarito che l'art. 62-*bis* cod. pen. consente al giudice di valorizzare anche «le circostanze sopravvenute al fatto di reato, o comunque inerenti alla persona dell'autore, che siano indicative di una sua minore pericolosità, o che comunque la rendano meno meritevole e bisognosa di pena», come spesso accade proprio in presenza di una piena collaborazione processuale, ove il giudice la consideri - come avvenuto nella specie - indice di una positiva evoluzione in atto della personalità dell'imputato.

9.- In applicazione dei principi innanzi illustrati, le questioni sollevate dall'odierno rimettente sono fondate.

10.- Conformemente ai calcoli operati dal giudice *a quo*, sussiste indubbiamente un ampio scarto tra la pena base prevista per il reato non circostanziato (pari, nel minimo, a venticinque anni di reclusione) e quella risultante dall'applicazione delle attenuanti generiche (sedici anni e otto mesi di reclusione). E ciò già a causa della particolare severità della cornice editale di partenza e, quindi, a prescindere dall'ulteriore effetto derivante dalla



necessità di applicare l'aumento di pena nell'elevata misura prevista dall'art. 81, quarto comma, cod. pen., qualora, come accade nella specie, il sequestro estorsivo sia commesso dal recidivo reiterato in continuazione con altri reati.

Si è già chiarito, infatti, che «l'entità concreta della diminuzione di pena dipende ovviamente dall'entità della pena base [...] ben potendo tale diminuzione tradursi, rispetto ai delitti più gravi, in vari anni di reclusione in meno» (sentenza n. 73 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 197 del 2023).

Il rimettente è ben consapevole che, finora, la giurisprudenza di legittimità ha più volte considerato manifestamente infondate analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento al divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata, sebbene, a quanto consta, relativamente a reati diversi da quello oggi in esame (tra le tante, basti citare le più recenti pronunce della Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 gennaio-24 aprile 2025, n. 15889; sezione quarta penale, sentenza 21 giugno-10 ottobre 2024, n. 37215; n. 29723 del 2024).

Tuttavia, nel contesto della complessiva vicenda sottoposta al suo vaglio, ritiene necessario che gli sia restituita, nel giudizio di bilanciamento con la recidiva reiterata, la possibilità di fare applicazione, nella sua massima estensione, di un'ulteriore attenuante che, come appunto quella di cui all'art. 62-*bis* cod. pen., consenta di valorizzare profili anche diversi da quelli che possono fondare il riconoscimento della lieve entità del fatto, già sottratta alla sfera di operatività della disposizione censurata in relazione al sequestro estorsivo.

I principi costituzionali evocati richiedono che tale esigenza sia soddisfatta.

Questa Corte, infatti, ha affermato che l'eccezionale rigore della pena base del sequestro estorsivo «è solo parzialmente mitigato dalla possibilità di applicare [...] la circostanza attenuante del fatto di lieve entità» (sentenza n. 113 del 2025) e che quest'ultima «non “assorbe”, in linea di principio, le attenuanti comuni [...], che hanno propri e distinti presupposti di applicabilità. Considerazioni, queste, estensibili, mutatis mutandis, anche [...] alle attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.)» (sentenza n. 68 del 2012).

Proprio le attenuanti generiche possono svolgere un ruolo essenziale rispetto a condotte astrattamente rientranti nell'ampio modello legale di cui all'art. 630 cod. pen., ma caratterizzate da un minor “bisogno di pena” per risvolti diversi da quelli oggettivi del fatto e attinenti, piuttosto, ad aspetti soggettivi dell'autore del reato o a caratteristiche “atipiche” di quest'ultimo. Si tratta di una funzione che può dispiegarsi in relazione a profili non solo precedenti o concomitanti rispetto alla commissione del reato, ma anche successivi (come la collaborazione processuale, non integrante le specifiche attenuanti tipizzate dal legislatore nei commi quarto e quinto dell'art. 630 cod. pen.).

La giurisprudenza costituzionale che ha scrutinato la disposizione censurata ha tradizionalmente inteso impedire - sin dalla sentenza n. 251 del 2012 - che una «abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva» andasse «a detrimento delle componenti oggettive del reato».

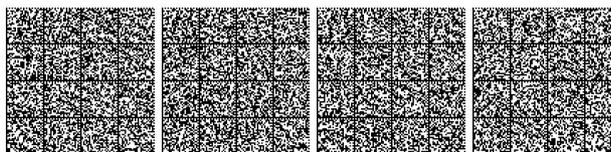
Ebbene, soprattutto a fronte di una risposta sanzionatoria di «eccezionale asprezza» (sentenza n. 68 del 2012), la medesima necessità si pone anche rispetto a caratteristiche peculiari attinenti al singolo fatto di reato o al suo autore e, dunque, alla vicenda delittuosa intesa nella sua globalità, che solo le attenuanti generiche sono in grado di intercettare.

Del resto, questa Corte ha già chiarito che il principio di proporzionalità «esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018)» (sentenza n. 73 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 197 e n. 94 del 2023 e n. 55 del 2021).

E proprio rispetto al reato in esame si è precisato che il medesimo principio «mira ad assicurare che la reazione sanzionatoria a un fatto di reato, pur offensivo del bene giuridico e colpevolmente realizzato, non risulti eccessiva rispetto alla concreta gravità oggettiva e soggettiva del fatto» (sentenza n. 113 del 2025).

La riscontrata sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle attenuanti generiche - anche negli angusti limiti ancora oggi segnati dal secondo comma dell'art. 62-*bis* cod. pen. - può appunto costituire espressione di ridotta gravità del reato, sul versante oggettivo o soggettivo.

Conseguentemente, nella commisurazione, in concreto, del trattamento sanzionatorio stabilito in astratto in misura estremamente severa, di tale profilo il giudice deve poter tenere conto «senza essere vincolato a ignorarlo in ragione soltanto della recidiva reiterata dell'imputato. Circostanza, quest'ultima, che nulla ha a che vedere con



la gravità oggettiva e soggettiva del singolo fatto di reato, cui la pena - in un sistema orientato alla “colpevolezza per il fatto”, e non già alla “colpa d’autore”, o alla mera neutralizzazione della pericolosità individuale - è chiamata a fornire risposta» (sentenza n. 141 del 2023).

Il censurato divieto normativo, applicato al reato di cui all’art. 630 cod. pen, ridonda anzitutto in una violazione del canone della proporzionalità della pena presidiato dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Tale principio «si oppone a che siano comminate dal legislatore - e conseguentemente applicate dal giudice - pene manifestamente sproporzionate rispetto al disvalore oggettivo e soggettivo del reato» (sentenza n. 188 del 2023, che richiama la sentenza n. 141 del 2023), e impone, invece, di evitare una risposta punitiva che sarebbe immancabilmente avvertita come ingiusta dal condannato, in contrasto con la finalità rieducativa della stessa» (sentenza n. 56 del 2025).

Risulta lesa, inoltre, il principio di individualizzazione della pena, che ammette esclusivamente una risposta sanzionatoria «il più possibile “individualizzata”, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all’art. 27, primo comma, Cost.» (sentenza n. 222 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 73 del 2020).

È anche violato il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), perché sarebbe irragionevole applicare il medesimo severo trattamento sanzionatorio a due soggetti, entrambi recidivi reiterati e autori di un identico fatto di sequestro estorsivo, qualora a vantaggio di uno solo di essi ricorressero anche i presupposti per un giudizio di prevalenza delle attenuanti generiche rispetto all’aggravante di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.

Infine, il divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata contrasta anche con il principio di offensività presidiato dall’art. 25, secondo comma, Cost., il quale «esige che la pena sia sempre essenzialmente concepita come risposta a un singolo “fatto” di reato, e non sia invece utilizzata come misura primariamente volta al controllo della pericolosità sociale del suo autore, rivelata dalle sue qualità personali» (sentenza n. 188 del 2023, che richiama, sul punto, le sentenze n. 205 del 2017, n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, relativamente al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all’art. 630 cod. pen., il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche, di cui all’art. 62-bis cod. pen., sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

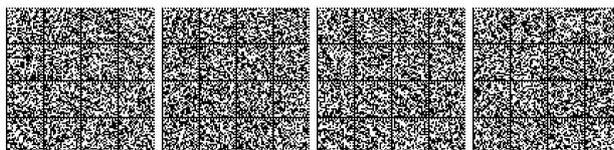
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250151



N. 152

Sentenza 24 settembre - 16 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica allargata - Contributo alla finanza pubblica - Contributo aggiuntivo richiesto alle regioni ordinarie per il quinquennio 2025-2029 - Importo, modalità e termini di contribuzione, riparto del contributo - Sanzioni per gli enti inadempienti agli obblighi previsti - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dei principi di eguaglianza formale e sostanziale, di equilibrio di bilancio, di buon andamento della P.A., di leale collaborazione nonché della disciplina della destinazione delle “risorse aggiuntive” - Non fondatezza delle questioni - Sollecito al legislatore, per le annualità successive, a rivedere il meccanismo nel senso di consentire anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica allargata - Contributo alla finanza pubblica - Contributo aggiuntivo richiesto alle regioni ordinarie per il quinquennio 2025-2029 - Riduzione e cancellazione di contributi per investimenti già assegnati, rispettivamente, ai comuni e alle regioni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di equilibrio di bilancio, di buon andamento della P.A., di leale collaborazione nonché della disciplina della destinazione delle “risorse aggiuntive” - Non fondatezza delle questioni - Sollecito al legislatore a intervenire, nelle annualità successive, per una modulazione meno rigida dell’alternativa sulla utilizzazione del contributo.

- Legge 30 dicembre 2024, n. 207, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a*) e *d*).
- Costituzione, artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

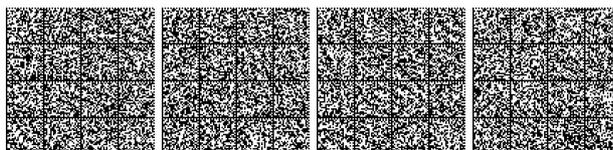
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a*) e *d*), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 1° marzo 2025, depositato in cancelleria il successivo 5 marzo, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell’anno 2025.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell’udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi l’avvocata Almerina Bove per la Regione Campania, nonché gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 1° marzo 2025 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 13 del 2025), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a*) e *d*), della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione.

1.1.- Delle suddette disposizioni, le prime sei prevedono e disciplinano una misura di concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali, così articolata:

«784. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalle nuove regole della governance economica europea secondo le modalità previste dai commi da 785 a 794, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Sono esclusi dal versamento del contributo di cui al comma 788 gli enti in dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'articolo 243-*bis* del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2025 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalle nuove regole della governance economica europea secondo quanto previsto dai commi da 710 a 724. [...]

786. Le regioni a statuto ordinario assicurano un contributo alla finanza pubblica, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029. Il riparto del concorso alla finanza pubblica di cui al primo periodo è effettuato, entro il 28 febbraio 2025, in sede di autoordinamento tra le regioni, formalizzato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. In assenza di accordo in sede di autoordinamento, il riparto è effettuato, entro il 20 marzo 2025, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in proporzione, con riferimento al perimetro non sanitario, agli impegni di spesa corrente al netto degli impegni per gli interessi, per i trasferimenti al bilancio dello Stato per concorso alla finanza pubblica e per le spese della missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, come risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, anche soltanto da parte della Giunta di ciascuna regione. [...]

789. Per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni iscrivono nella missione 20, Fondi e accantonamenti, della parte corrente di ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione un fondo, con una dotazione pari al contributo annuale alla finanza pubblica di cui ai commi da 786 a 788, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente di cui all'articolo 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]. Con riferimento al bilancio di previsione 2025-2027, il fondo di cui al primo periodo del presente comma è iscritto entro trenta giorni dal riparto dei contributi alla finanza pubblica con variazione di bilancio approvata con atto del consiglio, per gli enti locali, e con legge regionale, per le regioni a statuto ordinario. [...] La costituzione del fondo, sul quale non è possibile disporre impegni, è finanziata attraverso le risorse di parte corrente.

790. Alla fine di ciascun esercizio, il fondo di cui al comma 789, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio precedente, costituisce un'economia che concorre al ripiano anticipato del disavanzo di amministrazione, in misura aggiuntiva rispetto a quanto previsto nel bilancio di previsione. Per gli enti con un risultato di amministrazione pari a zero o positivo alla fine dell'esercizio precedente, il fondo confluisce nella parte accantonata del risultato di amministrazione destinata al finanziamento di investimenti, anche indiretti, nell'esercizio successivo, prioritariamente rispetto alla formazione di nuovo debito. Ai fini del presente comma, le regioni e le province autonome considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto. [...]

792. Entro il 30 giugno di ciascuno degli esercizi dal 2026 al 2030, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei rendiconti trasmessi alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è verificato il rispetto a livello di comparto degli enti territo-



riali dell'equilibrio di cui al comma 785 del presente articolo e dell'accantonamento di cui al comma 789 del presente articolo. Nel caso di mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, determinato come somma algebrica del saldo di cui al comma 785 e dei mancati accantonamenti di cui al comma 789, sono individuati gli enti che nell'esercizio precedente non hanno rispettato l'equilibrio di bilancio di cui al comma 785 o non hanno accantonato il fondo di cui al comma 789. Per gli enti di cui al secondo periodo è determinato l'incremento del fondo di cui al comma 789, che, entro i successivi trenta giorni, tali enti sono tenuti a iscrivere nel bilancio di previsione con riferimento all'esercizio in corso di gestione, pari alla sommatoria in valore assoluto:

a) del saldo di cui al comma 785 registrato nell'esercizio precedente se negativo;

b) del minore accantonamento del fondo di cui al comma 789 rispetto al contributo annuale alla finanza pubblica di cui ai commi da 785 a 788.

793. Per gli enti che non trasmettono entro il 31 maggio alla banca dati delle amministrazioni pubbliche i dati di consuntivo o preconsuntivo relativi all'esercizio precedente il contributo alla finanza pubblica è incrementato del 10 per cento con le modalità previste dal comma 792. Nel caso di enti per i quali sono sospesi per legge i termini di approvazione del rendiconto di gestione a decorrere dal 2 gennaio 2025, le sanzioni di cui al primo periodo non sono applicate».

1.2.- Le altre disposizioni impugnate, i commi 796 e 797, lettere a) e d), incidono rispettivamente sui commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), prevedendo, il primo, la riduzione di contributi agli investimenti dei comuni e, il secondo, l'azzeramento di quelli assegnati alle regioni.

In particolare, il citato comma 796 riduce «di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2030» l'autorizzazione di spesa per l'assegnazione ai comuni di contributi per investimenti relativi a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, mentre il successivo comma 797 determina la soppressione, a decorrere dall'anno 2027, delle assegnazioni alle regioni a statuto ordinario per investimenti, in precedenza previste fino all'anno 2034 per complessivi 2.376,5 milioni di euro e la sostituzione della Tabella 1, che determina gli importi spettanti a ciascuna regione a valere su tali contributi, con una nuova Tabella, contenuta nell'Allegato II della stessa legge n. 207 del 2024.

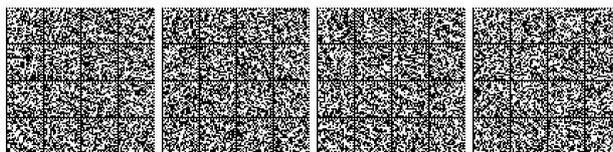
1.3.- Il ricorso segnala anzitutto che la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel parere reso sul testo del disegno di legge di bilancio 2025, ha evidenziato profili critici del contributo alla finanza pubblica, in quanto aggiuntivo rispetto a quelli già stabiliti dalle precedenti manovre di bilancio e quindi difficilmente sostenibile per le regioni, per la maggioranza delle quali sarebbe, peraltro, risultata inattuabile la disposizione che consente di utilizzare gli accantonamenti in bilancio per finanziare investimenti.

Aggiunge che tali rilievi sono stati ribaditi nella nota del 30 gennaio 2025, con la quale la citata Conferenza, nel comunicare l'accordo raggiunto in sede di autocoordinamento tra le regioni sul riparto del contributo esclusivamente per l'anno 2025, ha chiesto l'avvio di un confronto con lo Stato per gli anni 2026 e seguenti, nonché la convocazione in tempi rapidi della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in quanto sede di coinvolgimento degli enti territoriali richiamata dalla sentenza n. 195 del 2024 di questa Corte.

Ciò premesso, la Regione ricorrente ricorda di essere impegnata a recuperare un consistente disavanzo di amministrazione, risalente all'esercizio finanziario 2015, mediante un piano di rientro che incide sui bilanci di previsione con una quota annua pari a più di centoventotto milioni di euro, e sottolinea che, alla data del 31 dicembre 2023, la riduzione conseguita è maggiore rispetto all'obiettivo risultante dal piano.

2.- Introducendo i motivi di impugnazione, il ricorso rileva che sebbene l'art. 1, comma 784, della legge n. 207 del 2024 qualifichi espressamente le previsioni di cui ai successivi commi da 785 a 794 come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», l'importo, le modalità e i termini di contribuzione delle regioni alla finanza pubblica previsti dalle disposizioni impugnate non sarebbero qualificabili come tali alla luce degli approdi, anche recenti, della giurisprudenza costituzionale.

Nel complesso, infatti, le disposizioni statali: a) imporrebbero «una specifica modalità di contribuzione alla finanza pubblica» - mediante l'accantonamento di ingenti risorse con conseguente «uso vincolato delle stesse» - che si aggiunge alle altre già in corso «senza prevedere alcuna verifica istruttoria sulla congruità rispetto agli obiettivi e sulla sostenibilità della misura imposta»; b) sottrarrebbero «alle Regioni in disavanzo la facoltà di utilizzare» le suddette risorse finanziarie; c) in maniera irragionevole e contraria ai principi di eguaglianza sostanziale e di capacità contributiva non distinguerebbero la posizione delle regioni già impegnate nel rientro dal disavanzo da quella delle regioni non in disavanzo, imponendo solo alle prime una ulteriore sottrazione di risorse, a discapito delle comunità amministrative; d) prevederebbero «gravose sanzioni» per la mancata attuazione della misura, senza rispettare il principio di leale collaborazione; e) sopprimerebbero risorse destinate a investimenti, in contraddizione con il vincolo a conseguire un determinato livello di spesa di tale natura, per le regioni impegnate nel rientro dal disavanzo.



2.1.- Con un primo gruppo di questioni, quanto ai commi 784, 786 e 789 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, il ricorso si duole che il legislatore abbia «omesso del tutto di imporre il doveroso approfondimento istruttorio» sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali è stato richiesto, pur a fronte della sollecitazione, allo stesso rivolta da questa Corte nella sentenza n. 195 del 2024, a coinvolgere, al fine di rispettare il principio di leale collaborazione, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La misura di contribuzione introdotta, pertanto, risulterebbe «del tutto arbitraria e irragionevole ed illegittima» alla stregua degli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost.

Inoltre, il comma 786, prevedendo un accordo tra le regioni in sede di autocoordinamento in ordine al riparto del contributo, non assicurerebbe il rispetto sostanziale del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dal momento che la «precisa individuazione degli importi del contributo alla finanza pubblica» che le regioni debbono assicurare per ogni annualità lascerebbe alle regioni stesse «solo un formale margine di discrezionalità», vincolandole ad attenersi a criteri di riparto discendenti «da condizioni di mero fatto».

La stessa disposizione, nella parte in cui disciplina il meccanismo di riparto in assenza di accordo tra le regioni, violerebbe i parametri costituzionali evocati «commisura[ndo] asetticamente» l'ammontare del contributo alla grandezza finanziaria della spesa corrente, senza considerare l'effettiva capacità di contribuzione alla spesa pubblica di ciascuna regione, non essendovi alcun legame diretto tra quest'ultima e l'importo della spesa corrente, preso a riferimento dalla norma.

Al riguardo, richiamando i dati di una relazione della direzione generale per le risorse finanziarie della Regione Campania, il ricorso evidenzia che il meccanismo dei contributi alla finanza pubblica avrebbe inciso sulla possibilità per la Regione «di svolgere le proprie finalità istituzionali», costringendola, al fine di ripianare i disavanzi, ad attivare la leva fiscale. Con il risultato che nel periodo dal 2015 al 2023 le risorse aggiuntive ottenute dagli incrementi delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non sarebbero state utilizzate «per erogare maggiori servizi ai cittadini, ma per finanziare il concorso della Campania agli obiettivi di finanza pubblica».

2.2.- Con un secondo motivo di ricorso, l'art. 1, comma 790, della legge n. 207 del 2024 è impugnato nella parte in cui, differenziando significativamente l'utilizzo del fondo di cui al comma 789, nel quale va accantonato l'importo del contributo alla finanza pubblica, a seconda che la regione si trovi o meno «in situazione di disavanzo di amministrazione», realizzerebbe una «illogica quanto evidente disparità di trattamento tra Regioni», in contrasto con il principio di eguaglianza, e produrrebbe effetti sulle comunità amministrate, determinando un ulteriore ampliamento delle disuguaglianze tra cittadini, a seguito dell'incremento della sperequazione infrastrutturale e dei conseguenti effetti sul prodotto interno lordo (PIL) regionale, svantaggiando, in contrasto con i principi costituzionali, i territori con minore capacità contributiva.

In modo doppiamente paradossale, le regioni che più contribuiscono al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, contraendo maggiormente la spesa corrente, verrebbero penalizzate dal divieto di utilizzare i risparmi così ottenuti per finanziare spesa in conto capitale; inoltre, le regioni «già in disavanzo» verrebbero a disporre di minori risorse «per rilanciare il PIL regionale» e, con esso, le entrate del bilancio dell'ente.

Pertanto, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., che imporrebbe la previsione di misure legislative compensative o correttive delle differenti posizioni originarie, la disposizione in esame contribuirebbe piuttosto «ad aggravare le disuguaglianze già presenti (e scaturenti da condizioni ataviche)».

Sarebbe violato altresì il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., precludendo l'utilizzo dell'accantonamento per finanziare investimenti anche alle regioni, come la Campania, che già sono obbligate a incrementare i pagamenti annui per investimenti in forza della disciplina del ripiano del disavanzo di cui all'art. 1, commi 779 e 780, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Tutte le suddette censure presenterebbero «chiari riverberi nella sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita», posto che la denunciata violazione di parametri costituzionali verrebbe a menomare le autonomie e prerogative regionali riconosciute dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., impedendo di esercitare l'autonomia regionale di programmazione e di spesa e, addirittura, di assolvere gli obblighi di investimento connessi al regime di rientro dal disavanzo.

2.2.1.- Il ricorso argomenta «un ulteriore profilo di disparità di trattamento» della disposizione di cui al suddetto comma 790, osservando che la possibilità riconosciuta agli enti non in disavanzo di utilizzare l'importo del contributo per finanziare investimenti nell'esercizio successivo comporterebbe «un costo per l'erario», specificato dalla relazione



tecnica al disegno di legge governativo per gli anni dal 2026 al 2035. Tuttavia, le regioni in disavanzo non potrebbero «accedere al riparto delle risorse destinate agli investimenti», nei limiti delle capacità del bilancio dello Stato, in attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost.

Sarebbe dunque costituzionalmente illegittima la previsione secondo la quale l'onere relativo al contributo di finanza pubblica è ripartito, ai sensi dell'art. 1, comma 786, della legge n. 207 del 2024, tra tutti gli enti, sia in avanzo, sia in disavanzo, mentre «il beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento», in base all'impugnato comma 790, va a favore dei «soli enti che presentano un avanzo».

2.2.2.- Il terzo periodo del richiamato comma 790 presenterebbe «ulteriori ed autonomi profili di illegittimità» costituzionale, prevedendo in maniera ritenuta irragionevole e arbitraria che, ai fini della individuazione degli enti ammessi a utilizzare il contributo per finanziare investimenti, «le regioni e le province autonome considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto» (in seguito, anche: DANC).

Al riguardo, la Regione ricorrente osserva che per effetto della citata disposizione il PIL delle regioni non in disavanzo oppure «in disavanzo solo da debito autorizzato e non contratto» risulterebbe incrementato, a seguito dell'ampliamento della capacità di spesa, sia corrente, sia di investimento, generato dalla disposizione medesima; all'opposto, il PIL delle regioni in disavanzo si contrarrebbe.

A sostegno della censura è richiamata la sentenza n. 274 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di una legge regionale di assestamento al bilancio perché, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., aveva previsto l'applicazione al bilancio di una quota di avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, pur in presenza di un risultato negativo, avendo erroneamente considerato quale componente attiva, tra l'altro, la voce del «complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, [...] si concretano in cespiti inesistenti».

Pertanto, rileva il ricorso, laddove l'istituto del DANC determini disavanzo, questo «deve essere trattato come tale», come sarebbe confermato dalla esistenza di «una precisa modalità di recupero della quota di disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto», contenuta nei principi contabili applicati concernenti la contabilità finanziaria (è citato il paragrafo 5.3.4-*bis* dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»).

Non si comprenderebbero, dunque, le motivazioni del trattamento differenziato previsto dalla disposizione in esame, tanto più considerando che, invece, nel disciplinare il contributo alla finanza pubblica stabilito dalla legge di bilancio 2024, il legislatore avrebbe espressamente ricompreso il disavanzo da DANC nel disavanzo di amministrazione, prescrivendo alle regioni in tale situazione di appostare nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2024 un fondo pari all'importo del contributo dovuto e di destinare l'economia, registrata nel rendiconto dello stesso esercizio, a riduzione del suddetto disavanzo (in base al disposto dell'art. 1, comma 527-*ter*, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026», inserito dall'art. 19, comma 1, lettera b, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, recante «Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico», convertito, con modificazioni, nella legge 7 ottobre 2024, n. 143).

In conclusione, risulterebbero violati gli artt. 3, 81, 97 e 119 Cost.; il contrasto con quest'ultimo darebbe conto altresì della ridondanza della lesione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente, impegnata nel piano di recupero del disavanzo, in considerazione degli effetti negativi della disposizione in esame sul PIL regionale e sulle condizioni economiche e sociali dei cittadini del proprio territorio.

2.3.- Secondo quanto argomentato nel terzo motivo di ricorso, le disposizioni di cui ai commi 792 e 793 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024 violerebbero gli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., prevedendo «gravose sanzioni, in termini di incremento del contributo alla finanza pubblica», per le ipotesi del mancato accantonamento in bilancio dello stesso e della mancata trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche dei dati di consuntivo o preconsuntivo relativi all'esercizio precedente.

Esse, in particolare: a) «aggrav[erebbero] l'importo del contributo in mancanza di un'effettiva necessità sul piano economico-finanziario», ma solo quale conseguenza «diretta ed automatica del mancato rispetto dei termini sanciti»; b) ometterebbero di prevedere che sia la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a determinare «la quantificazione» o a concorrere a tale operazione; c) violerebbero la *ratio* del contributo, dal momento che il relativo incremento sarebbe quantificato «senza alcuna attività istruttoria in ordine alla concreta sostenibilità» da parte della regione interessata, la quale non verrebbe coinvolta «nel procedimento», peraltro nemmeno delineato, in quanto la disposizione configurerebbe una sanzione automatica.



2.4.- Con l'ultimo motivo sono, infine, impugnati i commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, i quali, rispettivamente, incidono sui commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Il ricorso osserva che le suddette previsioni hanno messo a disposizione di regioni e comuni risorse statali, «a prescindere dalla condizione finanziaria» di tali enti, per una serie di finalità concernenti diritti dei cittadini - quali la sicurezza, la mobilità, la riduzione dell'inquinamento - e prevedendo una priorità di assegnazione per i comuni del Mezzogiorno.

Tuttavia, per effetto delle disposizioni impuginate, il finanziamento statale destinato alle regioni risulta soppresso a partire dall'anno 2027 - facendo così venire meno lo stanziamento già previsto nel bilancio di previsione per il triennio 2025-2027 della Regione Campania, per l'esercizio 2027, per circa 32 milioni di euro a valere sulle risorse di cui al richiamato art. 1, comma 134, della legge n. 145 del 2018 -, mentre quello rivolto ai comuni è stato ridotto in misura consistente.

Tali previsioni, oltre a porsi esse stesse in contrasto con tutti i parametri evocati «per le medesime ragioni svolte con riferimento ai precedenti commi», espressamente richiamate, renderebbero «evidente la fondatezza» delle censure specificamente articolate nei confronti delle disposizioni degli impugnati commi 784, 786, 789, 790, 792 e 793, in particolare, sotto i profili della irragionevolezza e arbitrarietà, nonché della carenza di istruttoria.

Il ricorso sottolinea che, con riferimento alla combinazione delle suddette misure - dei tagli ai trasferimenti e dell'ampliamento della spesa per investimenti - previste nel disegno di legge governativo, l'Ufficio parlamentare di bilancio, nell'audizione alle Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, del 5 novembre 2024 ha segnalato gli effetti netti «complessivamente negativi» sulla spesa in conto capitale degli enti territoriali.

Osserva infine che, al fine di consentire il raggiungimento dell'obiettivo di cofinanziamento regionale dei programmi finanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale, la Regione Campania, dopo oltre un decennio dall'ultima accensione di prestiti, «ha dovuto autorizzare il ricorso all'indebitamento» con la legge regionale di approvazione del bilancio di previsione 2025-2027, sostenendo pertanto i costi correlati al servizio del debito. Sotto questo profilo, l'impossibilità di utilizzare l'accantonamento di cui all'art. 1, comma 789, della legge n. 207 del 2024 penalizzerebbe le regioni svantaggiate.

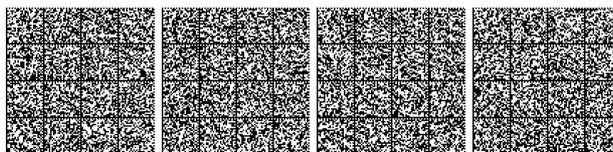
In conclusione, i commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, anche in combinato disposto con il precedente comma 790, violerebbero gli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost., dovendosi ritenere oggettiva ed evidente la ridondanza della lesione nella sfera delle attribuzioni regionali, anche perché le disposizioni indicate, omettendo di prevedere «strumenti perequativi» e, anzi, realizzando «un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori», contribuirebbero «alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto» tali da limitare, per le regioni più svantaggiate, l'esercizio delle prerogative costituzionali.

3.- Con atto depositato il 10 aprile 2025 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- Con le disposizioni impuginate lo Stato avrebbe inteso stabilire le modalità di partecipazione degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dalle nuove regole della governance economica europea.

Considerata la necessità di rispettare a livello nazionale la traiettoria dell'indicatore della spesa netta, il legislatore statale, mediante norme qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si sarebbe limitato a determinare complessivamente il contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa alle quali applicare i risparmi, come emergerebbe dal meccanismo descritto dall'art. 1, comma 789, della legge n. 207 del 2024, il quale non indicherebbe «misure specifiche di riduzione, che sono rimesse all'autonomia di bilancio del singolo ente». Peraltro, già in sede di riparto del contributo, la previsione che questo sia effettuato sulla base dell'accordo tra le regioni stesse, in sede di autocoordinamento, lascerebbe «ampi spazi di libertà» sugli ambiti su cui incidere; anche nell'ipotesi dell'intervento sostitutivo statale non sarebbero stati aggiunti vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, venendo anzi esclusi quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali.

L'Avvocatura generale, prospettata l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento all'art. 53 Cost., «non vertendosi in materia tributaria», ritiene rispettate, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per la previsione di legittimi principi di coordinamento finanziario. Infatti, le revisioni della spesa sarebbero temporanee ed assicurerebbero il coinvolgimento degli enti territoriali in ossequio al principio di leale collaborazione.



Quanto alla censura sulla sostenibilità del contributo da parte delle regioni, la difesa statale rileva che la ricorrente non avrebbe fornito la prova di non potere farvi fronte e che, in ogni caso, il rapporto del contributo a carico della Regione Campania rispetto al totale della spesa corrente del bilancio regionale «non [sarebbe] tale da incidere sulla capacità dell'ente di assolvere ai suoi compiti istituzionali».

Anche le censure mosse ai commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024 andrebbero rigettate, dovendosi valutare l'effetto della revisione dei contributi, da questi disposta nei confronti delle regioni e dei comuni, «tenendo conto delle risorse straordinarie assegnate ai medesimi nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare».

3.2.- La difesa statale contesta anche la fondatezza della censura che, interpretando la sentenza n. 195 del 2024 di questa Corte, ritiene violato il principio di leale collaborazione, per avere le disposizioni impugnate omesso di prevedere il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La suddetta pronuncia, infatti, non sarebbe riconducibile alla categoria delle decisioni di illegittimità costituzionale accertata ma non dichiarata, costituendo, piuttosto, «un'espressione più blanda dei poteri di indirizzo esercitabili dalla Corte nei riguardi del legislatore».

3.3.- La stessa sentenza, nella parte in cui ha ricordato la necessità che il ripiano dei disavanzi avvenga in tempi contenuti, varrebbe a confutare la doglianza mossa al diverso trattamento riservato alle regioni in disavanzo di amministrazione, impossibilitate a utilizzare le risorse del contributo alla finanza pubblica per finanziare investimenti.

D'altro canto, guardando all'obiettivo finale e unitario che la disciplina dell'impugnato comma 790 concorre a perseguire, essa consentirebbe di realizzare obiettivi a favore degli enti territoriali, quali «il riequilibrio dei bilanci degli enti in crisi finanziaria» e «la riqualificazione della spesa e il sostegno alla crescita» di quelli non in disavanzo.

3.4.- Non sarebbe, poi, irragionevole né arbitraria la prevista esclusione della quota del disavanzo derivante da DANC dal meccanismo applicativo del richiamato comma 790, date le «caratteristiche di tale forma di disavanzo, funzionali alle esigenze del percorso di aggiustamento dei conti pubblici» richieste dalle nuove regole economiche europee.

Infatti, diversamente dalle altre forme di disavanzo di amministrazione, quello derivante da DANC «favorisce la realizzazione di investimenti senza incrementare il debito pubblico ed è destinato a essere ripianato senza determinare riduzioni di spesa corrente, attraverso il ricorso a nuovo debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa».

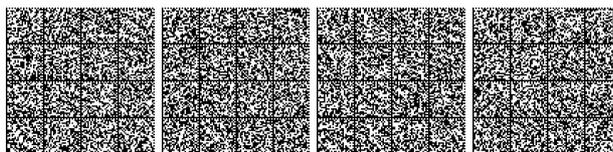
Nemmeno sarebbe significativo il richiamo, da parte della Regione ricorrente, al trattamento riconosciuto al disavanzo derivante da DANC dall'art. 1, comma 527-ter, della legge n. 213 del 2023, essendo stata questa disposizione definita «nelle more delle nuove regole della governance europea».

3.5.- Infine, sarebbero non fondate anche le censure mosse agli impugnati commi 792 e 793, i quali, disciplinando gli effetti sanzionatori del mancato rispetto dei termini previsti per l'attuazione del contributo alla finanza pubblica, costituirebbero misure «necessarie per garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» e non violerebbero l'art. 120 Cost., limitandosi a sanzionare un inadempimento da parte del singolo ente.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2025), la Regione Campania ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge n. 207 del 2024.

1.1.- In base alle prime sei disposizioni, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e dell'osservanza dei vincoli derivanti dalla nuova governance economica europea, attraverso disposizioni qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (comma 784) alle regioni a statuto ordinario è stato richiesto un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per l'anno 2025, a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029 (comma 786, primo periodo) e il cui riparto è effettuato in sede di autocoordinamento tra le regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna regione, ma con l'esclusione, tra l'altro, dell'intero perimetro sanitario e delle spese della Missione 12, relativa a «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» (comma 786, secondo e terzo periodo).



L'attuazione del contributo richiede alle regioni di comprimere la spesa corrente in ciascuno degli anni dal 2025 al 2029; ciò avviene mediante l'iscrizione in bilancio di un fondo di importo pari al contributo dovuto, sul quale non è possibile disporre impegni di spesa e che deve essere finanziato attraverso le risorse di parte corrente (comma 789).

Alla fine di ciascun esercizio il fondo in esame costituisce quindi un'economia, che, per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, contribuisce a ripianare tale disavanzo in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro. Per gli enti non in disavanzo, invece, l'importo del contributo alla finanza pubblica, iscritto nel richiamato fondo, è destinato a finanziare investimenti nell'esercizio successivo. Ai fini dell'alternativa appena descritta le regioni considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto (comma 790).

La disciplina del contributo alla finanza pubblica è completata dalla previsione di una sanzione per gli enti inadempienti agli obblighi di accantonare il fondo e di trasmettere i rendiconti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (commi 792 e 793).

1.2.- In forza delle altre due previsioni impugnate, i commi 796 e 797, lettere *a*) e *d*), si determina, rispettivamente, la riduzione e la cancellazione di contributi per investimenti assegnati ai comuni e alle regioni a statuto ordinario dai commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

2.- La Regione impugna, anzitutto, con un primo gruppo di censure le disposizioni di cui ai commi 784, 786 e 789 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, che violerebbero, sotto vari profili, gli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost.

2.1.- In via preliminare, va dichiarata inammissibile la questione promossa in riferimento all'art. 53 Cost., come esattamente eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri, trattandosi di un parametro inconferente rispetto alle disposizioni impugnate, non aventi a oggetto statuizioni tributarie ma principi di coordinamento finanziario applicabili agli enti territoriali.

2.2.- La prima censura lamenta, innanzitutto, il carattere di dettaglio delle previsioni contenute nelle suddette disposizioni, che non potrebbero quindi qualificarsi come principi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento della finanza pubblica».

La censura non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 2024).

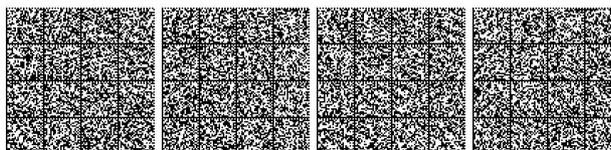
In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le disposizioni impugnate, si è limitato a determinare l'importo complessivo dei contributi richiesti, nel circoscritto arco temporale del quinquennio, alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi, dal momento che il relativo riparto è espressamente rimesso all'accordo tra le regioni in sede di autoordinamento.

Peraltro, anche in assenza di tale accordo, l'intervento sussidiario dell'autorità statale si limita a quantificare gli importi complessivamente dovuti da ciascuna regione, senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli inerenti ai diritti sociali e alla sanità, e ciò in conformità alla giurisprudenza di questa Corte che richiede il rispetto della spesa costituzionalmente necessaria (da ultimo, ancora sentenza n. 195 del 2024).

Quanto alle modalità della contribuzione, va ricordato che questa Corte ha ricondotto nell'ambito dei principi di coordinamento anche norme puntuali, quando le stesse sono state adottate dal legislatore per realizzare in concreto la «finalità» del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020): è, infatti, «il finalismo» (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che consente di escludere il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

Peraltro, la dinamica del contributo strutturata dalle disposizioni impugnate presenta importanti differenze rispetto a quella dei due precedenti contributi, previsti rispettivamente dalla legge di bilancio 2021 e, in origine, da quella 2024, che in realtà sono stati impostati in termini più invasivi dell'autonomia regionale: mentre questi disponevano un versamento diretto delle risorse proprie degli enti territoriali al bilancio dello Stato, quello ora in esame le mantiene al bilancio degli enti, sebbene vincolandone la destinazione.

Anche la disposizione sulle modalità di contribuzione è, da questo punto di vista, quindi idonea a perseguire correttamente l'obiettivo finalistico sotteso ai principi fondamentali del coordinamento dinamico della finanza pubblica.



2.3.- Un secondo profilo di censura fa derivare la violazione dei parametri evocati dal carattere aggiuntivo del contributo alla finanza pubblica, che si sommerebbe alle misure di coordinamento già in corso, senza che sia stata svolta una adeguata istruttoria sulla congruità e sulla sostenibilità della misura.

Al riguardo, la ricorrente precisa che il concorso richiesto alle regioni a statuto ordinario dalla legge di bilancio 2025 per gli anni dal 2025 al 2029 si sovrappone, per gran parte del periodo, a quello già introdotto dalla precedente legge di bilancio per gli anni dal 2024 al 2028 e, per l'anno 2025, anche a quello stabilito dalla legge di bilancio 2021 per il triennio 2023-2025.

In particolare, sotto il profilo della leale collaborazione, la ricorrente ritiene violata la sollecitazione rivolta al legislatore dalla sentenza n. 195 del 2024 di questa Corte sulla necessità del coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito, va rilevato che, in effetti, secondo la suddetta pronuncia tale coinvolgimento è funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale, e cioè «a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede [...] anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione».

Erra quindi l'Avvocatura generale dello Stato quando afferma che la sollecitazione della richiamata sentenza costituirebbe «un'espressione più blanda dei poteri di indirizzo esercitabili dalla Corte».

Per effetto delle ricordate sovrapposizioni, il contributo complessivamente dovuto dalle regioni a statuto ordinario risulta pari a 805 milioni di euro per l'anno 2025, a 1.190 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029.

Si tratta di importi considerevoli, che impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria delle regioni, la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni.

Altrimenti è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica, frustrando così la stessa loro possibilità di porsi in termini generativi all'interno di quel pluralismo istituzionale che la Costituzione mira a garantire.

Ciò chiarito, tutte le censure devono tuttavia ritenersi non fondate, poiché la richiamata sentenza è stata depositata il 6 dicembre 2024, dopo quindi che le Commissioni bilancio delle due Camere avevano ormai acquisito gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio con un ciclo di audizioni informali (svolte, sui temi della finanza degli enti territoriali, il 5 novembre 2024). Considerata la serrata scansione temporale per l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio, può ritenersi che la pretesa di usufruire dell'apporto istruttorio fornito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica non sarebbe stata in concreto esigibile prima dell'adozione della legge impugnata.

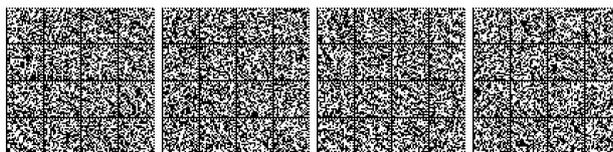
Il coinvolgimento della suddetta Conferenza permanente, per quanto prima precisato, deve però ritenersi certamente indefettibile già in riferimento alla prossima manovra di bilancio.

Conseguentemente, lo Stato non potrebbe in futuro invocare i tempi procedurali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'*iter* di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio.

2.4.- Non sono fondate le ulteriori censure incentrate sulla disciplina del riparto del contributo, riguardo sia alla grandezza della spesa pubblica, assunta a criterio in via sussidiaria in caso di mancato accordo, sia all'autocoordinamento che, secondo il ricorso, non lascerebbe adeguati margini di discrezionalità in capo alle regioni.

Sotto il primo profilo, la ricorrente allega i dati relativi alle risorse aggiuntive acquisite azionando la leva tributaria regionale sull'addizionale all'IRPEF e sull'IRAP, evidenziando che tali risorse, dato l'impatto dei contributi alla finanza pubblica nel periodo dal 2015 al 2023, non sarebbero state utilizzate «per erogare maggiori servizi ai cittadini, ma per finanziare il concorso della Campania agli obiettivi di finanza pubblica».

La censura in esame non coglie nel segno, perché adottando il criterio della spesa corrente, il legislatore ha inteso, in realtà, vincolare la discrezionalità dell'autorità ministeriale, alla quale è demandata la delicata operazione di riparto del contributo quando non sia stato raggiunto l'accordo in sede di autocoordinamento tra le regioni. A questi fini, tale grandezza poggia su un dato oggettivo, risultante dall'ultimo rendiconto approvato, a sua volta riconducibile alle scelte



gestionali autonomamente adottate dal singolo ente territoriale. Si tratta quindi di un indicatore finanziario idoneo a distribuire il carico del contributo tra gli enti e difficilmente surrogabile con altri; d'altro canto, nemmeno la ricorrente prospetta un criterio alternativo adeguato a evitare i vulnera evocati.

Va inoltre considerato che, siccome il censurato contributo alla finanza pubblica non sottrae risorse finanziarie alle regioni ma le mantiene al loro bilancio, non è pertinente il richiamo, così come formulato, all'utilizzo della leva fiscale.

Come già precisato, il nuovo contributo si differenzia dai precedenti; profilo del resto rilevato anche dall'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: «[n]el recente passato il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica è avvenuto attraverso diverse forme: ricorrendo ai tagli dei trasferimenti statali (come negli anni dal 2011 al 2015), prelevando le risorse proprie dei vari comparti e facendole affluire al bilancio dello Stato (come avvenuto per una parte del concorso a carico delle Province negli anni tra il 2011 e il 2015 e per le misure di spending review introdotte dal 2023 [...]) o imponendo agli Enti l'obbligo di conseguire avanzi positivi che venivano acquisiti a beneficio dei saldi di finanza pubblica (come quando vigeva il Patto di stabilità). Oltre che attraverso misure dirette, la spesa corrente è stata tenuta sotto controllo anche mediante interventi indiretti come, ad esempio, il blocco del turnover o l'imposizione di altri vincoli all'assunzione del personale» (documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024).

Quanto al secondo profilo di censura, la previsione legislativa non lede il principio di leale collaborazione, dal momento che il riparto è espressamente rimesso all'accordo raggiunto in sede di autocoordinamento, attraverso la Conferenza delle regioni e delle province autonome, «lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire» (ancora, sentenza n. 195 del 2024).

3.- La Regione impugna, poi, con il secondo motivo di ricorso, il comma 790, che violerebbe, sotto vari profili, gli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., prescrivendo modalità diverse, a seconda della presenza o meno di disavanzo, di utilizzo del fondo appostato in bilancio per un importo pari al contributo alla finanza pubblica dovuto.

3.1.- Rispetto all'ordine di illustrazione delle censure del motivo di ricorso, è logicamente prioritario l'esame di quelle mosse al terzo periodo della suddetta disposizione, in forza del quale «[a]i fini del presente comma, le regioni e le province autonome considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto», dovendosi valutare anzitutto la legittimità costituzionale di tale criterio.

Al riguardo, la ricorrente lamenta che, stabilendo lo scomputo dall'importo del disavanzo di amministrazione della quota derivante da DANC, la disposizione violerebbe gli artt. 3, 81, 97 e 119 Cost., differenziando il trattamento di tale tipologia di disavanzo in maniera irragionevole e in contrasto con i principi di equilibrio di bilancio.

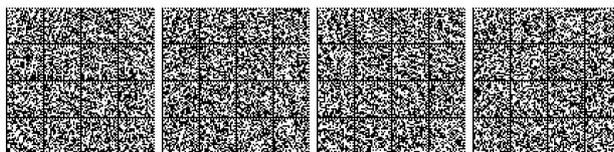
La questione è ammissibile, in quanto è stato chiaramente individuato l'ambito di competenza legislativa indirettamente inciso dalla disciplina statale e adeguatamente illustrato il requisito di ridondanza, evidenziando, inoltre, l'interesse della ricorrente a fare valere la censura, che deriverebbe dalla necessità di una par condicio tra le regioni nell'adozione di misure statali di coordinamento finanziario (sentenze n. 192, punto 8.1. del Considerato in diritto, e n. 139 del 2024, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La censura non è però fondata.

È ben vero che questa Corte, nella sentenza n. 274 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale di assestamento al bilancio dell'esercizio finanziario 2016, perché, in violazione dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., aveva applicato al bilancio di quell'esercizio una quota dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, laddove, invece, tale risultato doveva ritenersi di segno negativo, essendosi erroneamente considerato quale componente attiva, tra l'altro, «il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, [...] si concretano in cespiti inesistenti»: la sentenza, aveva infatti richiamato le patologie cui l'istituto dei suddetti mutui autorizzati ma non contratti aveva dato luogo nella prassi delle regioni.

Ciò è quanto emerge dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 40 del d.lgs. n. 118 del 2011 - aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa*), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - e dell'art. 1, comma 688-*bis*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Tuttavia, va precisato che a tale conclusione la sentenza perveniva sulla base della disciplina contabile allora applicabile, dove la pratica dell'autorizzazione alla contrazione di mutui poi non stipulati era stata interdetta dal legislatore statale, il quale, al contempo, con un intervento eccezionale, aveva dettato una disciplina temporanea che, prendendo atto dei dissesti pregressi, ha consentito il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016.



Tale disciplina, successivamente alla citata sentenza, è stata però innovata con l'art. 1, comma 937, della legge n. 145 del 2018, che, inserendo il comma 2-*bis* nell'art. 40 del d.lgs. n. 118 del 2011, ha reintrodotto nell'ordinamento contabile delle regioni l'istituto del DANC «con l'obiettivo di favorire la realizzazione degli investimenti pubblici, senza far crescere il debito pubblico, e risparmiando la spesa per interessi» (A.C. n. 1334 - XVIII Legislatura - Relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio 2019, in riferimento all'art. 70).

Accanto a tale disposizione, che, per evitare il rischio di tensioni di liquidità di cassa, condiziona espressamente al rispetto da parte della regione dei tempi di pagamento delle obbligazioni commerciali il ricorso allo strumento del DANC, il successivo comma 938, «[a] fine di garantire la correlazione tra gli investimenti e il debito autorizzato e non contratto», ha immesso nello stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 11, comma 6, lettere d-*bis*) e d-*ter*), la previsione di puntuali adempimenti di trasparenza contabile.

Alle regioni è quindi imposto di elencare nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto sia gli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati col ricorso al debito non contratto, sia gli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione.

In conclusione, rispetto alle affermazioni contenute nella richiamata sentenza n. 274 del 2017, il quadro normativo attualmente in vigore, per un verso, registra nuovamente un istituto che ammette la copertura delle spese di investimento con una modalità derogatoria della ordinaria necessità di utilizzare entrate giuridicamente accertate (tali non potendosi considerare, per definizione, quelle consistenti in mutui da contrarre); per altro verso, tuttavia, risulta avere circoscritto l'impiego del DANC mediante la previsione di diverse misure precauzionali, prima non considerate.

Non può quindi ritenersi manifestamente irragionevole la scelta legislativa di scomputare la quota di disavanzo da DANC dal meccanismo del comma 790 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024, la cui *ratio* è quella di velocizzare il rientro dei disavanzi per i quali l'ordinamento prevede il ripiano in un tempo certo.

Per il ripiano di quello da DANC non vale, infatti, la regola, stabilita in via generale dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, che impone il recupero del disavanzo nel primo esercizio in corso di gestione alla data dell'approvazione del rendiconto, oppure nei due successivi esercizi del triennio del bilancio di previsione, e comunque non oltre la durata della legislatura.

In sostanza, poiché la quota di disavanzo derivante da DANC può essere coperta «con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa» (art. 40, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 118 del 2011), finché queste esigenze non divengano attuali, l'obbligo di ripiano rimane «sospeso».

La suddetta conclusione non è contraddetta dalla previsione - segnalata dalla ricorrente nel tentativo di evidenziare l'irragionevolezza della disposizione impugnata - dell'art. 1, comma 527-*ter*, della legge n. 213 del 2023, come novellata, che ha consentito alle regioni «in disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2023», compreso anche il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, di assolvere il contributo alla finanza pubblica, anziché nella forma, originariamente prevista, del versamento diretto al bilancio dello Stato, attraverso l'accantonamento in un fondo diretto a ridurre appunto i disavanzi.

Quest'ultima previsione e quella impugnata hanno rationes diverse: la prima è stata, infatti, funzionale a consentire a tutte le regioni, comprese quelle in cui il disavanzo derivava solo da DANC, di accedere alla forma alternativa di corresponsione del contributo previsto; la seconda, invece, a permettere la spesa di investimento.

Ciò chiarito, tuttavia, rimane da segnalare la particolare prudenza che deve accompagnare la valorizzazione della prassi del ricorso al DANC, che, nonostante le nuove precauzioni introdotte, può comunque portare a distorsioni nell'utilizzo dei flussi di cassa, come rilevato, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2024, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia (decisione 17 luglio 2025, n. 230, relazione allegata, pagine 11-12).

3.2.- Secondo la ricorrente, l'impugnato comma 790, precludendo alle regioni in disavanzo di finanziare investimenti con il fondo accantonato in bilancio ai sensi del precedente comma 789, violerebbe, poi, anche i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., aggravando le attuali differenze tra i territori regionali, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., contraddicendo il vincolo, già esistente per le regioni in piano di rientro in forza dell'art. 1, comma 780, della legge n. 205 del 2017, ad assicurare un determinato livello di spesa per investimenti.

3.2.1.- Con riferimento al primo profilo, la censura regionale che pretende di conseguire, anche per le regioni in disavanzo, l'utilizzabilità dell'intero contributo per la spesa di investimento non è fondata. Questa Corte ha già evidenziato che l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione «risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale» (sentenza n. 195 del 2024). La previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non è dunque in sé irragionevole.



Tuttavia, occorre rilevare che, in effetti, il meccanismo previsto dal comma 790 si rivela eccessivamente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo di amministrazione (peraltro al netto, come si è visto, del disavanzo dal DANC).

Tale eccessiva rigidità determina eternalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse regioni a statuto ordinario, dal momento che solo poche di esse nel corso del quinquennio di applicazione del contributo, dati i tempi di recupero dei disavanzi, potranno implementare la spesa di investimento.

È pur vero che nel periodo interessato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare sono stati stanziati, come dimostrato in udienza pubblica dall'Avvocatura generale dello Stato in risposta allo specifico quesito formulato da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, circa diciannove miliardi di euro di spesa di investimento per progetti che hanno come soggetti attuatori le regioni a statuto ordinario e che, pro capite, la spesa è stata maggiore in regioni come la Campania, anche in considerazione delle esigenze di perequazione infrastrutturale.

Tuttavia, è anche vero che l'orizzonte temporale dei suddetti Piani è destinato ad esaurirsi ben prima del quinquennio di riferimento del nuovo contributo e che nella stessa legge di bilancio 2025, con l'impugnato comma 797, sono stati cancellati specifici finanziamenti statali destinati agli investimenti delle regioni a statuto ordinario per importi rilevanti - difficilmente suscettibili di essere compensati dalla assegnazione del contributo alla spesa di investimento, che potrà realisticamente riguardare, come detto, poche regioni - in precedenza autorizzati fino all'anno 2034, e ora defianziati a partire dal 2027.

Del resto, sia nella audizione della Corte dei conti che in quella dell'Ufficio parlamentare di bilancio, già citate, sono state segnalate criticità al riguardo.

Nella prima, infatti, pur essendosi positivamente rilevato l'incremento dei fondi per il Servizio sanitario nazionale e per la perequazione comunale, nonché l'istituzione di un nuovo fondo - ma solo a favore delle amministrazioni centrali dello Stato - per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, si è evidenziato il rischio, in riferimento al «periodo post PNRR», di «depotenziare fortemente la spinta impressa dalle progettualità» in esso previste e dell'acuirsi delle «divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali» (documento della Corte dei conti, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 95-96).

Nella seconda, si è sottolineata «la mancata attuazione della L. 42/2009 per la parte relativa alla perequazione infrastrutturale», l'assenza di indicatori efficaci al fine di rilevare le criticità territoriali e l'esistenza di effetti netti «complessivamente negativi» sulla spesa in conto capitale degli enti territoriali (documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 134 e 136).

La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle regioni in disavanzo risulta, in effetti, potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale.

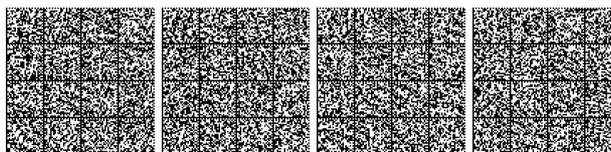
Questa Corte, quindi, ritiene necessario sollecitare il legislatore, per le annualità successive a quella in corso, a rivedere, in una fisiologica dialettica con le regioni orientata al bene comune, l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento.

È pur vero che l'«obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio» (sentenza n. 195 del 2024).

Tuttavia, è anche vero che tali principi non possono diventare «tiranni», comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese.

3.2.2.- Non è fondata nemmeno la censura che investe lo stesso comma 790 in riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., dal momento che la disciplina richiamata dalla ricorrente - relativa al ripiano dei disavanzi maturati al 31 dicembre 2015, tra cui quello della Campania - richiede, a fronte della significativa deroga al termine di rientro dal disavanzo, l'impegno della regione a incrementare i pagamenti complessivi per investimenti per gli anni dal 2018 al 2026. Ciò significa che l'incremento da conseguire per l'anno 2026 - l'unico che, in ipotesi, si sovrappone con l'operatività del meccanismo impugnato - presuppone che i finanziamenti degli investimenti siano stati stanziati in precedenza nel bilancio regionale e, soprattutto, che l'avanzamento degli interventi abbia determinato pagamenti effettivi.

La disposizione impugnata è invece destinata a finanziare nuovi investimenti in un arco temporale nel quale la disciplina cui la ricorrente fa riferimento avrà in buona sostanza esaurito la sua applicazione.



Si deve dunque escludere la prospettata interferenza tra la richiamata disciplina speciale del ripiano del disavanzo e la disposizione impugnata.

3.4.- Infine, secondo la Regione Campania, la preclusione risultante dall'impugnato comma 790 impedirebbe alle regioni in disavanzo, irragionevolmente e in violazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., di fruire del «beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento».

La censura non è fondata.

Essa poggia sull'assunto che la possibilità di utilizzare il fondo per investimenti riconosciuta agli enti in avanzo abbia «un costo per l'erario, puntualmente specificato» nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, e che il finanziamento degli investimenti consentito ai predetti enti avvenga a carico del bilancio dello Stato, con risorse assimilabili a quelle di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., dalle quali sarebbero esclusi gli enti in disavanzo.

Tale assunto è fallace.

In realtà, quello che la ricorrente qualifica «costo per l'erario» non rappresenta un onere al quale il bilancio dello Stato ha fatto fronte con un'apposita copertura, ma soltanto la quantificazione degli effetti finanziari della disposizione sui saldi che riguardano le pubbliche amministrazioni.

L'intero meccanismo del contributo non determina, infatti, passaggi di risorse né dagli enti territoriali allo Stato, e neanche in senso inverso, a vantaggio degli enti in avanzo: infatti, il finanziamento degli investimenti a questi consentito avviene utilizzando i risparmi registrati al termine dell'esercizio sul fondo appostato in bilancio con risorse dell'ente.

In conclusione, l'inesattezza del presupposto mina la fondatezza della censura.

4.- Con un terzo gruppo di censure, la ricorrente impugna i commi 792 e 793 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024 per violazione degli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., in quanto: *a)* prevederebbero «gravose sanzioni» solo quale conseguenza «diretta ed automatica del mancato rispetto dei termini sanciti»; *b)* ometterebbero di coinvolgere la Conferenza Stato-regioni nella determinazione della quantificazione della sanzione; *c)* imporrebbero una misura sanzionatoria senza alcuna attività istruttoria in ordine alla concreta sostenibilità da parte della regione interessata e senza prevedere che questa partecipi al procedimento di applicazione.

4.1.- Per le ragioni già illustrate (*supra*, punto 2.1.), la questione promossa in riferimento all'art. 53 Cost. è inammissibile.

4.2.- Le residue censure non sono fondate.

Quanto al profilo dell'applicazione in via automatica, non pare dubitabile che nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica spetti al legislatore statale definire un sistema di sanzioni, individuando le necessarie misure che costituiscono «naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica» (sentenza n. 77 del 2019).

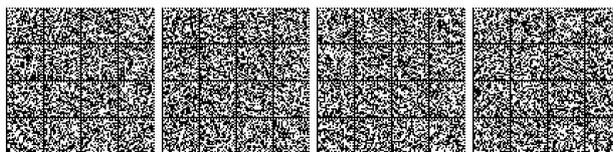
Quanto alla specifica censura sulla necessità di una previa verifica di sostenibilità della sanzione, va considerato che la disposizione impugnata non prevede un incremento, a titolo sanzionatorio, del contributo dovuto e non accantonato in bilancio, ma si limita a stabilire che tale importo sia appostato nel fondo nell'esercizio successivo, nel quale si effettua il monitoraggio della misura. Pertanto, l'assenza di un vero e proprio carattere afflittivo del meccanismo in questione esclude in radice la necessità di condizionarne l'applicabilità alla verifica di sostenibilità da parte dell'ente.

Diversa è la previsione nel caso di inadempimento all'obbligo di trasmissione alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi, nel quale l'importo del contributo dovuto è incrementato del dieci per cento. La quantificazione di tale sanzione risulta, tuttavia, contenuta in una misura proporzionata a realizzare l'effetto deterrente. Di conseguenza, nemmeno per tale previsione sussiste la denunciata lesione dei parametri evocati.

Nel complesso, quindi, le misure stabilite in risposta agli inadempimenti si presentano congregate a un livello minimo, tale da escludere anche il contrasto con il principio di leale collaborazione per l'omessa previsione del coinvolgimento del sistema delle conferenze nella quantificazione dell'incremento.

Infine, va altresì esclusa la denunciata lacuna in ordine alla partecipazione della regione interessata al procedimento, dal momento che nell'attuazione del meccanismo sanzionatorio troverebbero comunque applicazione i principi generali sul procedimento amministrativo.

5.- Con un ultimo gruppo di questioni, il ricorso impugna l'art. 1, commi 796 e 797, lettere *a)* e *d)*, della legge n. 207 del 2024, in quanto, riducendo, il primo, e azzerando, il secondo, le autorizzazioni di spesa per contributi statali per investimenti dei comuni e delle regioni a statuto ordinario, tali previsioni violerebbero, in particolare, gli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost., omettendo di prevedere «strumenti perequativi» e, anzi, realizzando «un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori», così contribuendo «alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto» tali da limitare, per le regioni più svantaggiate, l'esercizio delle prerogative costituzionali.



Alla luce di quanto precisato al punto 3.2.1., le censure non sono fondate.

Le disposizioni impugnate intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica.

Con riferimento a fondi così connotati, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto possibile che essi siano «oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale» (sentenza n. 143 del 2017).

In altri termini, si tratta di risorse statali «non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica» (sentenza n. 207 del 2011).

D'altro canto, alla base delle rimodulazioni operate dalle disposizioni impugnate vi è anche il collegamento tra queste e il meccanismo che consente agli enti territoriali in avanzo di amministrazione di utilizzare il contributo alla finanza pubblica per finanziare investimenti. La stessa relazione al disegno di legge di bilancio esplicita che tutti i disposti definanziamenti agli enti territoriali tengono conto della previsione della suddetta modalità applicativa del contributo (A.C. n. 2112 - XIX Legislatura - Relazione al disegno di legge di bilancio 2025 - pagina 151).

In effetti, quanto al comparto degli enti locali, la maggioranza dei quali presenta avanzi di amministrazione, la riduzione dei trasferimenti può trovare compensazione, nel periodo considerato, dalla destinazione del contributo alla spesa di investimento.

Come evidenziato al punto 3.2.1., lo stesso saldo positivo non è però ipotizzabile per le regioni.

Tuttavia, per questi enti territoriali l'operatività dei denunciati definanziamenti non è immediata, bensì differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione di questa Corte a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sulla utilizzazione del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 792 e 793, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), promosse, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792 e 793, della legge n. 207 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796 e 797, lettere a) e d), della legge n. 207 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 119 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 153

Sentenza 24 settembre - 17 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Ordinamento della professione di psicologo - Sanzioni disciplinari - Radiazione - Cause - Applicazione di diritto quando l'iscritto è stato condannato definitivamente a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale.

- Legge 18 febbraio 1989, n. 56, art. 26, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, 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. 26, comma 3, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, undicesima sezione civile, nel procedimento vertente tra P.P. A.d.P. e Ordine degli psicologi del Lazio, con ordinanza del 13 gennaio 2025, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di P.P. A.d.P. e dell'Ordine degli psicologi del Lazio;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

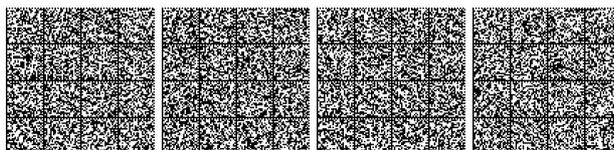
uditi gli avvocati Paolo Mazzoli per P.P. A.d.P. e Paolo Caruso per l'Ordine degli psicologi del Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 gennaio 2025, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Roma, undicesima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), il quale dispone che «[l]a radiazione [dall'albo degli psicologi] è pronunciata di diritto quando l'iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo».

2.- Il giudice rimettente espone di dover decidere sull'impugnazione da parte di P.P. A.d.P. del provvedimento con cui il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio gli ha irrogato la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo, in ossequio al disposto dell'art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989, sul solo rilievo che un giudice penale (nella specie il medesimo Tribunale di Roma), con sentenza divenuta irrevocabile, lo aveva dichiarato responsabile del delitto di cui agli artt. 223, comma 2, numero 2), e 219, comma 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento,



del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). Aggiunge, poi, che, nel corso del giudizio, entrambe le parti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale della suindicata disposizione, poiché essa, stabilendo la radiazione di diritto dell'iscritto in caso di condanna definitiva alla pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo, avrebbe introdotto un automatismo sanzionatorio, in violazione dei principi di gradualità e proporzionalità della sanzione disciplinare, nonché di quelli di ragionevolezza e di uguaglianza.

3.- Sulla rilevanza della questione, il giudice *a quo* afferma che la decisione del giudizio di impugnazione non potrebbe prescindere dall'applicare la disposizione censurata, considerato che al ricorrente era stata irrogata di diritto la sanzione disciplinare della radiazione, senza alcuna valutazione discrezionale in ordine alla gravità della sua condotta.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ripercorre le pronunce con le quali questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni che, in altri settori, prevedevano la destituzione di dipendenti pubblici o la cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, quale automatica conseguenza della relativa condanna in sede penale. In particolare, l'ordinanza evidenzia che «[s]egnatamente, la Consulta, con Sentenza n. 971/1988 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma contemplante la destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti; con Sentenza n. 40/1990 è intervenuta sulla norma contemplante la destituzione automatica dei notai; con Sentenza n. 158/1990 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma relativa alla radiazione automatica dei dottori commercialisti; con Sentenza n. 16/1991 ha dichiarato l'illegittimità della disposizione concernente la destituzione di diritto del dipendente regionale; con Sentenza n. 197/1993 si è pronunciata sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluni reati, ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso; ancora, con Sentenza n. 2/1999 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norma - analoga a quella che ci occupa - contemplante la radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali; con Sentenza n. 268/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina, relativa al personale militare, che non prevedeva l'instaurazione del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici irrogata dal giudice penale». Da ultimo, l'ordinanza richiama la, più recente, sentenza di questa Corte n. 51 del 2024, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», che prevedeva la rimozione di diritto del magistrato condannato «a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli articoli 163 e 164 del Codice penale o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'articolo 168 dello stesso Codice».

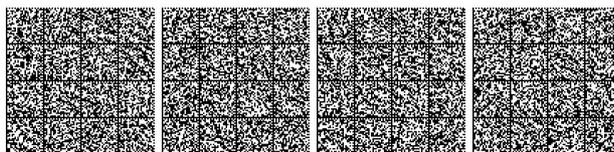
L'ordinanza sottolinea, poi, più nello specifico, che nelle suindicate pronunce questa Corte ha affermato che, nel vagliare la legittimità costituzionale delle disposizioni in materia di sanzioni disciplinari, deve tenersi conto di due principi essenziali, tra loro correlati, e precisamente, il principio, generale, di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta e quello dell'autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale.

5.- Alla luce della riferita evoluzione della giurisprudenza costituzionale, il rimettente ritiene che l'art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989 non sia in linea con i suesposti principi, poiché ricollega, in via automatica, la radiazione del professionista alla circostanza che lo stesso sia stato in precedenza condannato, con sentenza definitiva, a una pena detentiva non inferiore a due anni, per qualunque reato non colposo, e, in tal modo, «preclude in radice qualunque valutazione di proporzionalità della sanzione» e «sottrae» all'organo disciplinare «ogni margine di apprezzamento sulla sanzione da applicare».

6.- Ad avviso del Tribunale, inoltre, «attesa l'intervenuta "soppressione" dell'istituto della destituzione di diritto nel campo del pubblico impiego e della radiazione di diritto per talune professioni "protette", appare contraria al principio di uguaglianza una norma che contempra detta radiazione di diritto solo per gli esercenti la professione di psicologo».

7.- Si sono costituiti in giudizio P.P. A.d.P. e l'Ordine degli psicologi del Lazio, parti del giudizio principale, insistendo entrambi per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata. Tali conclusioni sono state ribadite dall'Ordine nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica.

Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Roma, undicesima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 32 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989, che, nel disciplinare le sanzioni applicabili agli iscritti all'albo professionale degli psicologi, stabilisce che «[l]a radiazione è pronunciata di diritto quando l'iscritto, con sentenza passata in giudicato, è stato condannato a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo».

Le questioni sollevate dal rimettente si fondano sull'assunto che l'automatismo della radiazione, come previsto dalla disposizione censurata, sarebbe irragionevole e introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, contrastando, quindi, con l'art. 3 Cost. per due profili.

In primo luogo, vi sarebbe un'irragionevolezza intrinseca della disposizione, in quanto la sua applicazione sarebbe connessa solo alla pena detentiva definitivamente inflitta in sede penale. La norma censurata, infatti, non consentirebbe all'organo disciplinare di graduare la risposta sanzionatoria in relazione alla concreta gravità delle molteplici fattispecie suscettibili di essere ricondotte sotto l'astratta previsione normativa, equiparando situazioni caratterizzate da disvalore diverso e pervenendo a risultati sproporzionati.

In secondo luogo, viene denunciata un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre categorie, sia di pubblici dipendenti, sia di professionisti, in riferimento alle quali analoghi automatismi sono stati eliminati da precedenti interventi di questa Corte. Non vi sarebbe, invero, ad avviso del rimettente, alcuna giustificazione, per mantenere il richiamato automatismo sanzionatorio per i soli psicologi, risultando la loro posizione pienamente sovrapponibile a quella delle altre categorie per le quali la destituzione o la radiazione di diritto sono state considerate contrarie alla Costituzione.

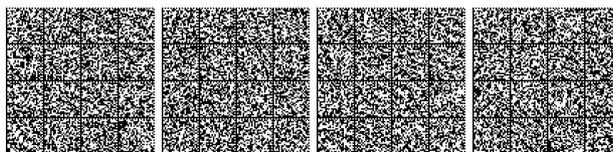
2.- In via preliminare, va osservato che le questioni sollevate sono rilevanti, in quanto la definizione del giudizio di impugnazione promosso da P.P. A.d.P. non potrebbe prescindere dall'applicare la disposizione censurata. Ciò in quanto esso censura la delibera con la quale il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio ha irrogato al suddetto professionista la sanzione disciplinare della radiazione (ossia, la più grave tra le misure contemplate dall'art. 13 del relativo Regolamento disciplinare) sul mero rilievo che, in applicazione dell'art. 26, comma 3, della legge n. 56 del 1989, essa conseguiva di diritto - in via, quindi, del tutto automatica - al passaggio in giudicato della sentenza con la quale lo stesso era stato condannato alla pena detentiva di due anni per un reato non colposo.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Sin dal 1988, numerose sentenze di questa Corte hanno ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni comportanti l'automatica destituzione del pubblico dipendente, ovvero l'automatica cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, in conseguenza della loro condanna penale per determinati reati.

Tale costante orientamento giurisprudenziale ha preso l'avvio con la sentenza n. 971 del 1988, sulla destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti, (per poi essere seguito dalle sentenze: n. 40 del 1990, relativa alla destituzione automatica dei notai; n. 158 del 1990, sulla radiazione automatica dei dottori commercialisti; n. 16 del 1991, concernente la destituzione di diritto prevista per i dipendenti della Regione Lombardia; n. 197 del 1993, sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche; n. 363 del 1996, sulla cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado conseguente all'irrogazione della pena accessoria della rimozione dei vice brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri; n. 2 del 1999, in materia di radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali).

In epoca più recente, la sentenza n. 268 del 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una normativa che disponeva la cessazione dal servizio dei militari a seguito dell'irrogazione, da parte del giudice penale, della pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, senza prevedere l'instaurazione di un procedimento disciplinare. Da ultimo, con la sentenza n. 51 del 2024, questa Corte è tornata a pronunciarsi sull'automatica applicazione della sanzione disciplinare più grave in caso di condanna penale dell'incolpato, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la rimozione automatica del magistrato condannato a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non fosse stata sospesa o per la quale fosse intervenuto provvedimento di revoca della sospensione.



Come osservato in quest'ultima pronuncia, «[d]al quadro giurisprudenziale sin qui tracciato si ricavano due principi essenziali che, ai fini dello scrutinio in esame, vanno posti in correlazione tra loro: un requisito generale di proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta [...], e l'autonomia della valutazione in sede disciplinare rispetto a quella del giudice penale, fatta salva la vincolatività di quanto accertato in fatto nel giudizio penale» (punto 3.3. del Considerato in diritto).

È stato precisato, in particolare, che il principio di proporzionalità della sanzione disciplinare «può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata [...] affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta». Contrastano, quindi, con tale principio le sanzioni fisse, salvo che «risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato» (punto 3.3.1. del Considerato in diritto).

Quanto all'autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare, nella medesima pronuncia questa Corte ha affermato che essa non può «mai essere in toto pretermessa, per essere semplicemente surrogata da quella del giudice penale», specialmente «quando si tratta di applicare sanzioni disciplinari definitive come la destituzione o la cancellazione dall'albo professionale», poiché spetta all'organo disciplinare «apprezzare non già la (generica) gravità dell'illecito commesso, ma - più specificamente - la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell'interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione» (punto 3.3.2. del Considerato in diritto).

Tali principi non sono stati messi in discussione dalle pronunce nelle quali, sempre in tema di destituzione dei pubblici dipendenti o di cancellazione di professionisti dai rispettivi albi, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale scrutinate.

Come osservato dalla citata sentenza n. 51 del 2024, non rappresenta, invero, un'eccezione la sentenza n. 234 del 2015, che ha escluso l'illegittimità costituzionale della disposizione che vieta la riabilitazione del notaio già destituito a seguito di condanna per una serie di reati, poiché essa non comporta l'automatica applicazione della più grave sanzione disciplinare, ma interviene in un momento successivo, laddove, a monte, l'organo disciplinare ha già esercitato il proprio potere discrezionale senza alcun automatismo e calibrando la sanzione al caso di specie. La pronuncia ha evidenziato, infatti, che «la destituzione è disposta soltanto in ragione di un ponderato e discrezionale apprezzamento dell'organo disciplinare, impugnabile in sede giurisdizionale, relativo alla necessità di precludere al notaio l'ulteriore esercizio della professione, alla luce anche di una valutazione - compiuta direttamente dall'organo disciplinare stesso - della gravità dei fatti di reato per il quale è stato condannato in sede penale» (punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

La sentenza n. 112 del 2014, poi, ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nei confronti della disciplina che, per gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, contemplava la destituzione di diritto quale conseguenza automatica dell'applicazione di una misura di sicurezza personale da parte del giudice penale. In questo caso, tuttavia, come osservato anche nella richiamata sentenza n. 51 del 2024, «[d]ecisiva nella valutazione di questa Corte è stata [...] la circostanza che l'applicazione di una misura di sicurezza presuppone un accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell'interessato, e cioè (in base all'art. 203 cod. pen.) della probabilità che egli commetta nuovi reati; probabilità ritenuta ex se incompatibile con la speciale delicatezza dei compiti del personale della polizia, la cui funzione essenziale è proprio quella di prevenire e reprimere reati» (punto 3.2.2. del Considerato in diritto). La Corte ha, quindi, ritenuto giustificato l'automatismo a fronte dell'accertamento individualizzato, da parte del giudice penale, della pericolosità sociale dell'interessato.

Per completezza, occorre inoltre rilevare che non sono prettamente attinenti al tema degli effetti automatici della condanna penale sul procedimento disciplinare le sentenze n. 286 del 1999 e n. 197 del 2018.

Nello specifico, la prima sentenza ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 29, primo comma, cod. pen., «nella parte in cui statuisce che la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni importa l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici». In tale occasione, questa Corte ha affermato che la «risoluzione del rapporto d'impiego costituisce, in questo caso, soltanto un effetto indiretto della pena accessoria comminata in perpetuo» (punto 3 del Considerato in diritto). La norma censurata, infatti, non dispone l'applicazione automatica di una sanzione disciplinare, poiché la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici viene comminata direttamente dal giudice penale, senza alcun intervento dell'organo disciplinare.

Con la seconda sentenza sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, nella parte in cui dispone la radiazione obbligatoria del magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, comma 1, lettera



e), del medesimo decreto legislativo. In questo caso, la pronuncia ha escluso la violazione del principio di uguaglianza, non essendovi «un automatismo legato al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati, bensì un diverso automatismo insito nella previsione di un'unica sanzione fissa (la rimozione) per chi sia ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare», conseguente a una condotta ben circoscritta e di sicura gravità, anche in considerazione dello specifico ruolo che il magistrato riveste nell'ordinamento.

4.- La disposizione oggetto del presente giudizio deve essere, dunque, innanzitutto, vagliata alla luce dei suindicati - e indiscutibili - principi di proporzionalità della sanzione disciplinare e di centralità e autonomia della valutazione discrezionale dell'organo disciplinare, reiteratamente affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Quanto al primo principio, la previsione dell'automatica radiazione dello psicologo che sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, a pena detentiva non inferiore a due anni per reato non colposo impedisce di graduare la sanzione in relazione al comportamento tenuto dall'incolpato: essa, infatti, è «suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito» (sentenza n. 268 del 2016, punto 6.4. del Considerato in diritto). Come osservato, ancora, nella sentenza n. 51 del 2024, «[u]n tale meccanismo rende strutturalmente impossibile a questa Corte compiere la valutazione di proporzionalità della previsione sanzionatoria, che si impone - secondo la giurisprudenza appena passata in rassegna - anche laddove il legislatore preveda una sanzione fissa per una determinata fattispecie di illecito [...]. Affinché una siffatta sanzione fissa - in quanto tale "indiziata" di illegittimità costituzionale [...] - possa superare indenne lo scrutinio da parte di questa Corte, occorrerebbe infatti dimostrare che la sanzione della rimozione - la più grave tra quelle previste nel sistema degli illeciti disciplinari dei magistrati - risulti proporzionata rispetto all'intera gamma dei comportamenti tipizzati. Comportamenti che, però, la fattispecie di illecito disciplinare qui sanzionata non indica in alcun modo, e che potrebbero anzi essere i più diversi» (punto 3.4.1. del Considerato in diritto).

Né, del resto, può sostenersi che, in tutte le condotte astrattamente riconducibili alla norma censurata, sia ravvisabile una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell'interessato, idonea a giustificare la più severa sanzione disciplinare.

Quanto al secondo principio, la rigidità della disposizione censurata vincola l'organo disciplinare all'adozione di sanzioni automaticamente discendenti dalla statuizione del giudice penale, finendo per spogliarlo del compito di valutare la proporzionalità di tale sanzione rispetto al reato commesso, tenendo conto del peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del professionista a continuare a svolgere le sue funzioni, con conseguente menomazione delle garanzie difensive dell'incolpato, che finiscono per essere svuotate di ogni significato pratico.

Sicché l'automatismo previsto dalla disposizione censurata può condurre a sproporzionate risposte sanzionatorie rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, non corrispondenti alla eterogeneità delle condotte riconducibili alla fattispecie astratta e alla irragionevole sottrazione al Consiglio dell'Ordine degli psicologi di ogni potere di apprezzamento sull'idoneità del professionista condannato a continuare a svolgere la sua attività professionale.

Alla violazione del canone di ragionevolezza per il profilo del mancato rispetto del principio di necessaria proporzionalità, si aggiunge, poi, quella del principio di uguaglianza, in quanto la disposizione censurata assoggetta gli psicologi a un trattamento irragionevolmente deteriore - non giustificato dal loro peculiare status - rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, nonché rispetto ad altri professionisti (quali notai, commercialisti e periti commerciali) per il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa. Può richiamarsi, ancora, sul punto, la sentenza n. 268 del 2016, nella quale, in riferimento al personale militare, è affermato che «tale disparità di trattamento non trova ragionevole giustificazione, considerato che questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il peculiare status dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, non può costituire di per sé una valida ragione a sostegno di una discriminazione del personale militare rispetto agli impiegati civili dello Stato sotto il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa, che risultano altresì strumentali al buon andamento dell'amministrazione militare» (punto 6.5. del Considerato in diritto).

5.- In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero comma 3 dell'art. 26 della legge n. 56 del 1989, con conseguente riespansione della disciplina generale applicabile all'illecito disciplinare posto in essere dallo psicologo e restituzione al Consiglio dell'Ordine degli psicologi della possibilità di applicare - secondo il proprio discrezionale apprezzamento - una tra le sanzioni previste dall'art. 26, comma 1, della medesima legge, ivi compresa, naturalmente, la stessa radiazione, laddove ritenga che il delitto per cui è stata pronunciata condanna definitiva sia effettivamente indicativo della radicale inidoneità del professionista incolpato a continuare a svolgere le sue funzioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250153

N. 154

Sentenza 23 giugno - 21 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione - Reati puniti con la sola pena pecuniaria - Estensione anche ai reati che nelle ipotesi aggravate sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria - Previsione, in generale o, in subordine, in relazione al reato di guida senza patente che in tal caso le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato - Conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio di tutte le fattispecie rientranti nell'ambito applicativo della norma censurata (in subordine: della guida senza patente con l'aggravante della recidiva nel biennio) - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi della legge di delega - Non fondatezza delle questioni.

Reati e pene - Circolazione stradale - Guida senza patente - Trattamento sanzionatorio - Rilevanza penale della recidiva nel biennio della guida senza patente - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di offensività del reato e del principio della funzione rieducativa della pena, nonché dei principi e criteri direttivi della legge di delega - Non fondatezza delle questioni.

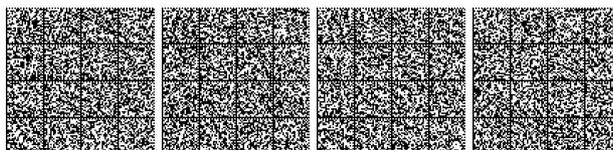
- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, artt. 1, comma 2, e 5; decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 116, comma 15.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 76.

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 degli artt. 1, comma 2, e 5 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) e dell'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di F. C. con ordinanza del 3 giugno 2024, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 giugno 2024, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), «limitatamente alle parole "In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato" (in via generale o, in subordine, con riguardo al solo reato ex art. 116 co. 15 d.lgs. 285/1992)», e, in via consequenziale, dell'art. 5 del medesimo d.lgs. n. 8 del 2016, in riferimento all'art. 76 della Costituzione;

b) in via subordinata, dell'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede la rilevanza penale della guida senza patente nel caso di recidiva nel biennio, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.;

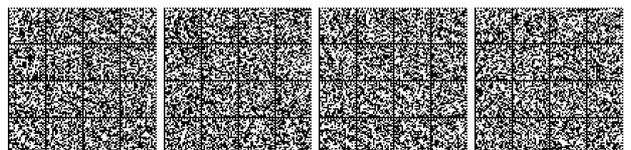
c) in via ulteriormente subordinata, dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, «nella parte in cui non ha previsto (in via generale o, in subordine, in relazione al solo reato ex art. 116 co. 15 d.lgs. 285/1992) che, con riguardo alle ipotesi aggravate ora da ritenersi fattispecie autonome di reato, il giudice per il calcolo della pena continui ad applicare la disciplina sanzionatoria prevista prima dell'intervento del d.lgs. 8/2016», in riferimento all'art. 76 Cost.;

d) in via di ulteriore ed estremo subordine, dell'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui - nell'ipotesi di guida senza patente con recidiva nel biennio - prevede che si applichi la pena dell'arresto fino a un anno e dell'ammenda da euro 2.257 a euro 9.032, anziché la pena dell'ammenda da euro 5.000 a euro 30.000, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a giudicare, nelle forme del giudizio abbreviato conseguente a giudizio direttissimo e in esito a riunione di procedimenti, una persona imputata dei delitti di resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali aggravate, nonché della contravvenzione di guida senza patente da parte di soggetto sottoposto con provvedimento definitivo a misura di prevenzione personale, di cui all'art. 73 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2000, n. 136).

Secondo l'ipotesi di accusa, l'imputato - postosi alla guida di un'autovettura privo di patente, in quanto mai seguita, dopo essere stato sanzionato nel biennio precedente per lo stesso motivo ed essendo sottoposto alla misura di prevenzione personale dell'avviso orale del questore - non aveva rispettato l'ordine di fermarsi intimatogli da due agenti della Polizia di Stato e si era opposto ad essi con violenza, dandosi alla fuga e compiendo manovre azzardate con il proprio veicolo idonee a porre deliberatamente in pericolo l'incolumità degli agenti inseguitori e degli altri utenti della strada, sino a speronare l'autovettura della polizia giudiziaria che lo inseguiva, causando agli occupanti lesioni personali.

Ritenuta sussistente, alla luce delle risultanze processuali, la responsabilità dell'imputato per i delitti di resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali, il rimettente osserva, quanto all'imputazione di guida senza patente, che con la stessa risultano in realtà contestati, in fatto, due diversi reati: da un lato, la contravvenzione di cui all'art. 73 cod. antimafia, per avere l'imputato condotto un autoveicolo senza patente nonostante fosse sottoposto, con provvedimento



definitivo, alla misura di prevenzione dell'avviso orale, adottata con provvedimento del Questore di Napoli; dall'altro lato, la contravvenzione di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, per aver guidato un autoveicolo senza patente con recidiva nel biennio.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'imputato andrebbe assolto dal primo dei due reati perché il fatto non sussiste, in quanto l'avviso orale da cui egli era stato attinto risultava privo della prescrizione dei divieti di cui all'art. 3, comma 4, cod. antimafia: prescrizione in assenza della quale, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità, il reato in questione non si configura.

Sussisterebbe, invece, la contravvenzione di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada. Quanto, in particolare, alla recidiva nel biennio, l'imputato era stato infatti condannato già due volte per guida senza patente con recidiva nel biennio e il nuovo fatto era stato commesso il 5 gennaio 2020, quindi entro i due anni dall'ultimo episodio precedente, tanto ove si consideri la data di esecutività del decreto penale di condanna (12 gennaio 2019), quanto ove si abbia riguardo alla data del fatto con esso giudicato (23 ottobre 2018).

1.2.- Il Tribunale fiorentino ritiene tuttavia che, ai fini di una corretta decisione in ordine alla responsabilità dell'imputato per il reato da ultimo indicato, ed eventualmente al relativo trattamento sanzionatorio, si renda necessario sollevare, in sequenza, quattro gruppi di questioni di legittimità costituzionale.

Il rimettente muove dal rilievo che, prima della riforma operata dal d.lgs. n. 8 del 2016, il reato di guida senza patente di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada era punito, quanto alla fattispecie base, con la sola pena dell'ammenda da euro 2.257 a euro 9.032; nel caso di recidiva nel biennio, era prevista altresì la pena dell'arresto fino a un anno. Era, inoltre, pacifico in giurisprudenza che quest'ultima previsione configurasse una circostanza aggravante, e non già un'autonoma figura criminosa.

Il reato in questione ricadrebbe quindi pienamente nell'ambito applicativo dell'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, il quale - dopo aver disposto, al comma 1, che «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda» - soggiunge, al comma 2, che tale disposizione «si applica anche ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria. In tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato».

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, per effetto delle disposizioni ora ricordate il reato di guida senza patente risulta dunque depenalizzato quanto alla vecchia fattispecie base, mentre la vecchia ipotesi aggravata dalla recidiva nel biennio conserva rilevanza penale quale fattispecie autonoma di reato.

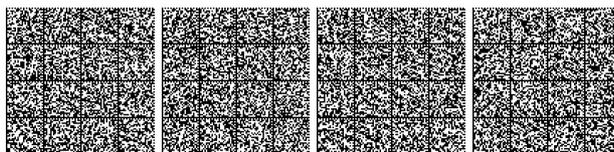
1.3.- Ciò premesso, il giudice *a quo* dubita, in via principale, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui, al secondo periodo, reca la previsione: «[i]n tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato».

1.3.1.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 76 Cost., ponendosi in contrasto con i principi e i criteri direttivi enunciati dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili): legge volta a realizzare - quanto alle deleghe legislative con essa conferite - un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio di *extrema ratio* nel ricorso alla pena.

L'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016 ha dato attuazione, in particolare, alla cosiddetta depenalizzazione "cieca" prefigurata dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014, il quale si limitava, peraltro, a prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda (ad eccezione di quelli riconducibili alle materie successivamente elencate), senza autorizzare il legislatore delegato a mantenere la rilevanza penale, come fattispecie autonome, di eventuali ipotesi aggravate punite con pena detentiva.

Milterebbe in tale direzione il rilievo che, in occasione della precedente depenalizzazione "cieca" dei reati puniti con sola pena pecuniaria, disposta dall'art. 32 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), il secondo comma di tale articolo aveva espressamente escluso dal suo ambito applicativo le fattispecie di reato che, nelle ipotesi aggravate, fossero punite con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria. A fronte di tale precedente legislativo, la mancanza di una analoga limitazione nell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014 andrebbe interpretata nel senso che la nuova depenalizzazione doveva investire - rispetto ai reati puniti con sola pena pecuniaria - anche le eventuali ipotesi aggravate punite con pena detentiva.

1.3.2.- Escludendo tali ipotesi aggravate dalla depenalizzazione e trasformandole in fattispecie autonome di reato, il legislatore delegato ne avrebbe, d'altra parte, di fatto inasprito il trattamento sanzionatorio, in assenza di qualsiasi legittimazione da parte della legge delega e in contrasto con la logica, ad essa sottesa, di ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia.



Prima dell'intervento del d.lgs. n. 8 del 2016, infatti, la guida senza patente con recidiva nel biennio, in quanto costituente una fattispecie aggravata, risultava soggetta al giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti concorrenti, ai sensi dell'art. 69 del codice penale: giudizio che, in caso di ritenuta prevalenza o equivalenza di queste ultime, comportava l'applicabilità della sola pena pecuniaria prevista per la fattispecie base. La trasformazione della fattispecie in autonoma ipotesi di reato implica invece che, anche in presenza di circostanze attenuanti, si debba comunque applicare la pena detentiva.

Questa Corte, osserva il rimettente, si è, peraltro, già occupata di una vicenda «per certi versi simile» con la sentenza n. 354 del 2002. La norma all'epoca censurata (sia pure per profili diversi dalla violazione dell'art. 76 Cost.) era l'art. 688, secondo comma, cod. pen., che puniva con l'arresto da tre a sei mesi la persona colta in stato di manifesta ubriachezza in un luogo pubblico o aperto al pubblico, allorché il fatto fosse commesso da chi aveva già riportato una condanna per un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale.

Similmente che nel caso oggi in esame, in quell'occasione il decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205) aveva trasformato in illecito amministrativo la sola fattispecie base del reato di ubriachezza prevista dal primo comma dell'art. 688 cod. pen., che prescindeva dalla condizione personale dell'agente, con la conseguenza che la fattispecie del secondo comma - costituente in precedenza una ipotesi aggravata - si era trasformata in fattispecie autonoma di reato. Questa Corte ha dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittima la norma censurata - oltre che per la ragione di cui si dirà poco più avanti - per la «intrinseca irrazionalità» del risultato che si era venuto in tal modo a produrre, consistito non soltanto nella depenalizzazione della fattispecie base, ma anche nell'inasprimento del trattamento sanzionatorio della vecchia fattispecie aggravata, per effetto della sua sottrazione al bilanciamento con le attenuanti.

1.3.3.- La censura ora esposta viene formulata dal giudice *a quo* «in via generale», con riguardo a tutti i reati rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016. In via subordinata, peraltro, nell'eventualità in cui questa Corte ritenesse «troppo esteso tale petitum», il rimettente lo limita al solo rapporto della norma sottoposta a scrutinio con il reato di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada.

In entrambe le prospettive, la questione sarebbe rilevante nel giudizio principale, giacché, ove essa fosse accolta, il rimettente, anziché emettere sentenza di condanna, dovrebbe assolvere l'imputato dalla contestazione di guida senza patente con recidiva nel biennio perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

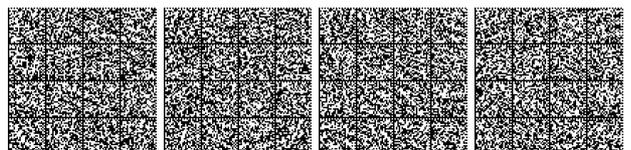
A parere del giudice *a quo*, l'accoglimento della questione dovrebbe inoltre comportare la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale della norma di coordinamento di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016, in base alla quale quando i reati trasformati in illeciti amministrativi da tale decreto legislativo prevedono ipotesi aggravate fondate sulla recidiva e sottratte alla depenalizzazione, «per recidiva è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato».

1.4.- In via subordinata, il Tribunale di Firenze solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui - dopo la depenalizzazione della fattispecie base del reato di guida senza patente ad opera del d.lgs. n. 8 del 2016 - continua ad attribuire rilevanza penale al fatto commesso da chi sia recidivo nel biennio.

Secondo il rimettente, si sarebbe venuta anche per questo verso a creare una situazione analoga a quella censurata dalla citata sentenza n. 354 del 2002 in rapporto al reato di ubriachezza. Nella circostanza, questa Corte aveva infatti rilevato che, a seguito dell'avvenuta depenalizzazione della fattispecie base prevista dal primo comma dell'art. 688 cod. pen., l'aver riportato una precedente condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale, pur essendo evenienza del tutto estranea al fatto-reato e priva di correlazione necessaria con lo stato di ubriachezza, rendeva punibile una condotta che, se posta in essere da ogni altra persona, non assumeva alcun disvalore sul piano penale. La norma incriminatrice finiva quindi per punire, non tanto l'ubriachezza in sé, quanto piuttosto una qualità personale del soggetto, imprimendo così alla contravvenzione «i tratti di una sorta di reato d'autore, in aperta violazione del principio di offensività del reato».

Con riguardo alla guida senza patente si registrerebbe - a parere del rimettente - una «criticità simile»: un fatto che per la generalità dei consociati non costituisce illecito penale assume tale connotazione se commesso da chi sia recidivo nel biennio.

Benché in questo caso il collegamento tra requisito soggettivo e condotta illecita appaia più stretto che non nell'ipotesi dell'ubriachezza, l'aver commesso una violazione analoga nei due anni precedenti costituirebbe comunque anch'esso un elemento estraneo al fatto-reato, privo di qualsiasi incidenza sull'offesa al bene giuridico protetto: il pericolo per la sicurezza della circolazione stradale resterebbe, infatti, identico tanto se a condurre veicoli senza patente sia un soggetto recidivo nel biennio, quanto se sia una qualunque altra persona.



Risulterebbe di conseguenza violato l'art. 25, secondo comma, Cost., che attraverso il richiamo al «fatto commesso» annette rilievo fondamentale all'azione criminosa per il suo obiettivo disvalore, e non solo in quanto manifestazione di pericolosità sociale.

Il rimettente richiama, altresì, la copiosa giurisprudenza costituzionale in materia di limiti al bilanciamento di circostanze attenuanti con la recidiva reiterata, rilevando come fin dalla sentenza n. 251 del 2012 questa Corte abbia ritenuto costituzionalmente illegittima una norma «che indirizz[i] l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato», in particolare facendo sì che la recidiva determini un uguale trattamento per fattispecie significativamente diverse sul piano dell'offensività.

Ricorda ancora il rimettente che nella sentenza n. 211 del 2022, relativa al reato di guida senza patente commesso da chi sia sottoposto a misure di prevenzione, questa Corte ha affermato che il principio di offensività del reato osta a disposizioni che attribuiscono rilevanza penale a qualità personali dei soggetti o a loro comportamenti pregressi, salvo che tale trattamento specifico e differenziato risponda alla necessità di preservare altri interessi meritevoli di tutela. Quest'ultima evenienza è stata ravvisata nel caso allora in discussione, dato che la configurazione della qualità di sottoposto a misura di prevenzione personale come elemento costitutivo della fattispecie criminosa rispondeva alla necessità di porre limitazioni agli spostamenti, di impedire o ostacolare la perpetrazione di attività illecite e di rendere meno agevole la sottrazione di soggetti pericolosi ai controlli dell'autorità.

Altrettanto non potrebbe dirsi per la guida senza patente con recidiva nel biennio, dato che la precedente commissione del medesimo illecito da parte dell'agente non aggiungerebbe alcunché alla fattispecie sotto il profilo dell'offensività.

Non si giustificerebbe, quindi, una così marcata disparità di trattamento rispetto alla condotta di chi non si sia reso responsabile di analoga violazione nei due anni anteriori. La recidiva - osserva il rimettente - potrebbe eventualmente giustificare un aggravamento della pena (com'era quando la fattispecie base della guida senza patente costituiva reato), ma non assurgere a elemento discriminante tra ciò che è penalmente rilevante e ciò che non lo è.

Né gioverebbe obiettare che, in materia di particolare tenuità del fatto, l'abitudine del comportamento - e quindi l'avvenuta commissione di altri fatti analoghi - costituisce una condizione ostativa all'applicazione della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen. Come sottolineato, infatti, da questa Corte nell'ordinanza n. 279 del 2017, il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento la citata disposizione del codice penale, è comunque un fatto offensivo, costituente reato e che il legislatore preferisce non punire: laddove la norma censurata fa dipendere, invece, dalla recidiva la stessa rilevanza penale del fatto e l'applicazione di una pena detentiva, radicalmente diversa dalla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'illecito in assenza di recidiva.

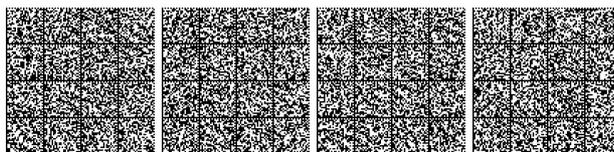
Andrebbe considerato, inoltre, che la recidiva di cui all'art. 99 cod. pen. (configurata come circostanza aggravante), alla luce dell'interpretazione adeguatrice della giurisprudenza costituzionale e comune e per effetto della sentenza n. 185 del 2015 di questa Corte, è sempre facoltativa, nel senso che l'aumento di pena presuppone un accertamento della concreta significatività del nuovo episodio sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo. Nel caso dell'art. 116, comma 15, cod. strada la recidiva va invece intesa, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016, come mera reiterazione dell'illecito depenalizzato, con conseguente rigido automatismo tra reiterazione e rilevanza penale del fatto, dovendosi escludere, alla luce del tenore letterale delle due disposizioni, la praticabilità di interpretazioni adeguatrici che richiedano una verifica da parte del giudice della significatività del nuovo episodio nei sensi dianzi indicati.

Il rimettente reputa violato, da ultimo, anche l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto una pena correlata a una condizione soggettiva avulsa rispetto all'offesa al bene giuridico protetto sarebbe inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato, rimanendo di conseguenza inidonea a realizzare la sua funzione rieducativa.

Le questioni sarebbero esse pure rilevanti nel giudizio *a quo*, per la medesima ragione indicata a proposito della questione sollevata in via principale.

1.5.- In via ulteriormente subordinata, per l'eventualità in cui questa Corte non accolga le questioni relative alla persistente rilevanza penale dell'illecito censurato, il Tribunale di Firenze solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui non prevede che, con riguardo alle ipotesi aggravate dei reati puniti con sola pena pecuniaria, ora da ritenere fattispecie autonome di reato, il giudice continui ad applicare per il calcolo della pena la disciplina sanzionatoria prevista prima dell'intervento del citato decreto legislativo.

Come già rilevato, infatti, la norma censurata - depenalizzando le fattispecie base dei reati puniti con la sola pena pecuniaria e trasformando in fattispecie autonome le vecchie ipotesi aggravate per le quali era prevista la pena detentiva - avrebbe reso più severo il trattamento sanzionatorio di queste ultime senza che un tale esito fosse autoriz-



zato dalla legge delega e in contrasto con la logica che ne ispirava l'intero impianto, improntato alla valorizzazione dei principi di frammentarietà, offensività del reato e sussidiarietà della sanzione penale (e di quella detentiva in particolare).

Anche tale censura viene formulata con riguardo a tutti i reati rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016 o, in subordine, in relazione al solo reato di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada.

La questione sarebbe del pari rilevante nel giudizio principale. Secondo il rimettente, potrebbero infatti riconoscersi a favore dell'imputato le circostanze attenuanti generiche, in considerazione della giovane età al momento del fatto e della sua travagliata adolescenza. Di conseguenza, se la questione fosse accolta, occorrerebbe procedere - in applicazione della disciplina sanzionatoria vigente prima delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 8 del 2016 - al bilanciamento tra le attenuanti generiche e la vecchia aggravante della recidiva nel biennio: bilanciamento che andrebbe risolto in termini quanto meno di equivalenza, con il risultato di rendere applicabile la sola pena dell'ammenda.

1.6.- In via di ulteriore ed estremo subordine, nel caso di mancato accoglimento di tutte le precedenti questioni, il rimettente chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 116, comma 15, cod. strada nella parte in cui - nell'ipotesi di recidiva nel biennio - prevede l'applicazione della pena dell'arresto fino a un anno, oltre all'ammenda da euro 2.257 a euro 9.032, anziché la pena dell'ammenda da euro 5.000 a euro 30.000.

Ad avviso del giudice *a quo*, ove pure si ritenesse costituzionalmente legittima la nuova fattispecie autonoma di guida senza patente con recidiva nel biennio, non si potrebbe però - alla luce dei già evocati principi di cui agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. - far discendere da un elemento estraneo al reato, quale appunto la recidiva, l'applicazione di una pena detentiva.

Il rimettente rammenta che questa Corte, con la sentenza n. 94 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con la pena edittale dell'ergastolo, prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata. Questa Corte ha ritenuto, dunque, che la recidiva - quand'anche reiterata - non possa determinare, inibendo l'effetto diminuyente delle circostanze attenuanti, l'applicazione di una pena detentiva perpetua nelle situazioni in cui in sua assenza il giudice potrebbe applicare una pena detentiva (elevata sì, *ma*) temporanea.

La situazione in esame, sia pure a un diverso livello, sarebbe simile. Se è legittimo anettere alla recidiva un inasprimento quantitativo (entro certi limiti) della pena, non lo sarebbe invece far conseguire ad essa l'applicazione di una pena di natura diversa e decisamente più severa di quella altrimenti applicabile.

Il rimettente individua, quale soluzione alternativa costituzionalmente adeguata, la sostituzione della pena censurata con l'ammenda per un importo pari a quello della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nell'ipotesi semplice di guida senza patente, ai sensi dell'art. 1, comma 5, lettera *b*), del d.lgs. n. 8 del 2016 (da 5.000 a 30.000 euro). La significativa ampiezza della forbice edittale consentirebbe di tenere conto, al suo interno, della recidiva, mentre la perdurante rilevanza penale del fatto varrebbe comunque a differenziare l'ipotesi della recidiva nel biennio dall'ipotesi semplice.

Tali conclusive questioni sarebbero rilevanti qualora le precedenti non fossero accolte, giacché in tal caso per determinare il trattamento sanzionatorio occorrerebbe partire dalla nuova cornice edittale prevista per la nuova fattispecie autonoma della guida senza patente con recidiva nel biennio.

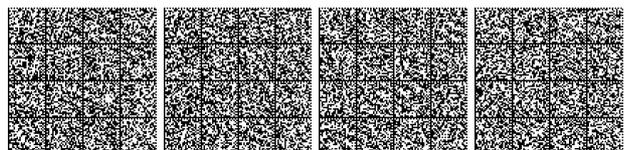
1.7.- Quale notazione conclusiva, il giudice *a quo* esclude che le norme censurate si prestino a una interpretazione costituzionalmente conforme, stante il loro chiaro e univoco tenore letterale, al quale si sarebbe di fatto attenuta l'interpretazione datane dalla costante giurisprudenza di legittimità.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili in quanto l'ordinanza di rimessione sarebbe incorsa «in un rilevante errore procedimentale».

Il giudice *a quo* era chiamato, infatti, a decidere sul reato di cui all'art. 73 cod. antimafia, che il pubblico ministero aveva contestato all'imputato in quanto, «pur essendo sottoposto - con provvedimento definitivo - alla misura di prevenzione dell'avviso orale emesso dal questore di Napoli», si era posto alla guida di un'autovettura «privo della patente di guida mai conseguita e già sanzionato nel biennio per tale motivo».

La «mera evenienza» che nel capo d'imputazione si faccia riferimento a quest'ultima circostanza non consentirebbe al giudice *a quo* di riqualificare il reato contestato come contravvenzione di guida senza patente con recidiva nel biennio, di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, giacché tale operazione comporterebbe un mutamento nella descrizione del fatto.



Il rimettente, dopo aver escluso la configurabilità del reato di cui all'art. 73 cod. antimafia, non avrebbe potuto pertanto ritenere sussistente la contravvenzione di cui al citato art. 116, comma 15, cod. strada e sollevare questioni di legittimità costituzionale in relazione ad essa, ma avrebbe dovuto restituire gli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, affinché procedesse alla riformulazione del capo di imputazione, essendo il fatto risultato diverso da quello contestato, così da dar modo alla difesa dell'imputato di confrontarsi con la nuova imputazione, scegliendo la strategia processuale preferibile. Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, d'altra parte, il potere-dovere del giudice di disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero quando riscontri la diversità del fatto non incontra limiti nel caso in cui si proceda, come nella specie, nelle forme del giudizio abbreviato.

A ciò conseguirebbe, altresì, l'irrelevanza delle questioni, non essendo il censurato art. 116, comma 15, cod. strada applicabile nel giudizio principale.

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

2.2.1.- Quanto alla questione sollevata in via principale, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda come, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la previsione dell'art. 76 Cost. non osti all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, il che circoscrive il vizio di eccesso di delega ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delegazione, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse. Lo stesso silenzio del legislatore delegante su un tema non impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo, purché mediante scelte che non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega.

Nella specie, la scelta operata con il censurato art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, di includere nella depenalizzazione i reati puniti con sola pena pecuniaria che prevedano ipotesi aggravate punite con pena detentiva, trasformando queste ultime in fattispecie autonome di reato, si porrebbe nel solco di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 67 del 2014, costituendo uno sviluppo logico e coerente della volontà del legislatore delegante, ispirata alla razionalizzazione del sistema mediante una riduzione dell'area di rilevanza penale delle fattispecie dotate di minore offensività, individuate con il riferimento alla comminatoria della sola pena pecuniaria.

2.2.2.- Egualmente non fondate sarebbero le questioni sollevate in via subordinata, intese a censurare, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., l'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui continua a riconoscere rilevanza penale alla guida senza patente con recidiva nel biennio.

Non potrebbe essere, infatti, condiviso l'assunto del rimettente, secondo il quale la recidiva nel biennio nulla aggiungerebbe, sul piano dell'offensività, al nuovo illecito, che rimarrebbe così incentrato sulla mera condizione soggettiva dell'agente.

Al contrario, l'elemento in questione sarebbe indice di una maggiore pericolosità della condotta connessa alla violazione della medesima disposizione, che individua nel possesso del titolo di guida il presupposto indefettibile per il lecito svolgimento di un'attività pericolosa, all'interno di un'area di «rischio consentito».

2.2.3.- Analoga valutazione di non fondatezza si imporrebbe con riguardo alla questione sollevata in via ulteriormente subordinata, con la quale si denuncia come viziato da eccesso di delega l'inasprimento del trattamento sanzionatorio della guida senza patente con recidiva nel biennio, conseguente alla sua trasformazione in fattispecie autonoma di reato.

Sebbene tale operazione renda non più assoggettabile la fattispecie in questione al giudizio di bilanciamento con eventuali attenuanti, in grado di «sterilizzare» l'applicazione della pena detentiva, ciò risponderebbe a una precisa scelta del legislatore, che non potrebbe essere ritenuta manifestamente irragionevole. Nel limitare la rilevanza penale della guida senza patente alla sola ipotesi di recidiva nel biennio, il legislatore avrebbe ritenuto, infatti, preminente l'esigenza di mantenere la punibilità di una condotta sensibilmente pericolosa per la circolazione stradale, perché posta in essere da chi ha già perpetrato nei due anni precedenti la medesima violazione.

L'attuale configurazione come fattispecie autonoma di reato non impedirebbe comunque al giudice di valutare - al fine di graduare, mitigare o escludere la risposta punitiva - la concreta offensività della condotta sulla base dei parametri di cui all'art. 133 cod. pen., ovvero, ricorrendone i presupposti, agli effetti dell'art. 131-bis cod. pen.

Resterebbe inoltre impregiudicata la possibile applicazione, da parte del giudice della cognizione, di pene sostitutive ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, come pure, in sede esecutiva, delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).



La difesa dello Stato rileva, infine, che secondo la giurisprudenza di questa Corte, uno scrutinio che investa il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile solo ove esse contrastino in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, come quando la scelta manchi il suo obiettivo o tradisca la sua *ratio*. Ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso in esame, apparendo la norma censurata proporzionale, congrua e adeguata rispetto al fine perseguito dal legislatore.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, solleva quattro gruppi di questioni di legittimità costituzionale, in via di gradato subordine.

1.1.- Il rimettente censura primariamente, in riferimento all'art. 76 Cost., l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui - dopo aver disposto, al primo periodo, che la depenalizzazione dei reati puniti con sola pena pecuniaria, prevista dal comma 1 dello stesso articolo, si applica anche ai reati che nelle ipotesi aggravate sono puniti con pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria - soggiunge, al secondo periodo, che «[i]n tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato».

Ad avviso del giudice *a quo*, quest'ultima previsione si porrebbe in contrasto con i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione, alla luce dei quali, nel caso considerato, la depenalizzazione avrebbe dovuto investire l'intera fattispecie, tanto nell'ipotesi base, quanto in quella aggravata. L'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014 si limitava, infatti, a stabilire la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati per i quali era prevista la sola pena della multa o dell'ammenda (fatta eccezione per quelli inerenti alle materie successivamente elencate), senza autorizzare il legislatore delegato a mantenere la rilevanza penale, come fattispecie autonome, di eventuali ipotesi aggravate punite con pena detentiva.

La questione è sollevata con riferimento a tutti i reati rientranti nell'ambito applicativo della norma censurata o, in subordine, in relazione al solo reato di guida senza patente, di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, che viene in rilievo nel giudizio principale.

Secondo il rimettente, l'accoglimento della questione dovrebbe inoltre comportare la dichiarazione di illegittimità costituzionale, in via consequenziale, della disposizione di coordinamento di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016, in base alla quale, quando i reati trasformati in illeciti amministrativi da tale decreto legislativo prevedono ipotesi aggravate fondate sulla recidiva e sottratte alla depenalizzazione, «per recidiva è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato».

1.2.- In via subordinata, il Tribunale fiorentino solleva, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui, dopo la depenalizzazione della fattispecie base del reato ivi previsto per effetto del d.lgs. n. 8 del 2016, continua ad attribuire rilievo penale alla guida senza patente nel caso di recidiva nel biennio, precedentemente configurata come ipotesi aggravata del reato stesso.

In questo modo la norma censurata farebbe dipendere la rilevanza penale di un fatto, che per la generalità dei consociati costituisce mero illecito amministrativo, da una condizione personale dell'agente avulsa rispetto all'offesa al bene giuridico protetto, in quanto non indicativa di un maggior pericolo per la sicurezza della circolazione stradale, enfatizzando così oltre misura, sul piano sanzionatorio, le componenti soggettive della violazione a discapito di quelle oggettive: donde la compromissione dei principi di eguaglianza e di offensività del reato, nonché della funzione rieducativa della pena, dato che il condannato, il quale si veda inflitta per effetto della recidiva una sanzione penale (per giunta detentiva), in luogo di una semplice sanzione amministrativa pecuniaria, avvertirebbe inevitabilmente detta sanzione come ingiusta.

1.3.- In via ulteriormente subordinata, il giudice *a quo* censura, in riferimento ancora all'art. 76 Cost., l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui non prevede - in generale o, in subordine, in relazione al solo reato di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada - che, con riguardo alle ipotesi aggravate dei reati puniti con sola pena pecuniaria divenute fattispecie autonome di reato, il giudice continui ad applicare per il calcolo della pena la disciplina previgente.

Il rimettente osserva che, escludendo dalla depenalizzazione le predette ipotesi e trasformandole in fattispecie autonome di reato, il legislatore delegato ne ha inasprito il trattamento sanzionatorio, sottraendole al giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti concorrenti: ciò, in assenza di qualsiasi legittimazione da parte della legge delega e in contrasto, altresì, con la logica del ricorso minimo al diritto penale e di razionalizzazione del sistema giustizia, che ispirava l'intero impianto di tale legge.



1.4.- In estremo subordine, il rimettente deduce infine l'illegittimità costituzionale, di nuovo in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui prevede che, nel caso di guida senza patente con recidiva nel biennio, si applichi la pena dell'arresto fino a un anno e dell'ammenda da euro 2.257 a euro 9.032, anziché la pena dell'ammenda da euro 5.000 a euro 30.000.

A parere del giudice *a quo*, ove pure si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione di una fattispecie autonoma di reato per la guida senza patente con recidiva nel biennio, non si potrebbe però, alla luce dei parametri costituzionali evocati, far dipendere da «un elemento estraneo al fatto di reato», quale la recidiva, l'applicazione di una pena detentiva, anziché (solo) pecuniaria. Per l'individuazione della pena da sostituire a quella denunciata come contraria a Costituzione sarebbe, d'altro canto, possibile assumere quale punto di riferimento l'ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nell'ipotesi semplice di guida senza patente.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, sull'assunto che il rimettente, nel sollevarle, sarebbe incorso «in un rilevante errore procedimentale».

Chiamato a giudicare una persona imputata, tra l'altro, della contravvenzione di cui all'art. 73 cod. antimafia (reato speciale rimasto estraneo all'intervento di depenalizzazione in ragione del suo trattamento sanzionatorio: tra le altre, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 12 dicembre 2017-20 febbraio 2018, n. 8223), il giudice *a quo* avrebbe a torto ritenuto di poter riqualificare il fatto per cui si procede come contravvenzione di guida senza patente con recidiva nel biennio, di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada: operazione che risulterebbe, di contro, a lui inibita, in quanto implicante un mutamento del fatto contestato. In luogo di promuovere l'incidente di legittimità costituzionale, il Tribunale di Firenze avrebbe dovuto, dunque, restituire gli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. per la riformulazione dell'imputazione, a fronte della riscontrata diversità del fatto. Ciò renderebbe irrilevanti le questioni, in quanto il censurato art. 116, comma 15, cod. strada non sarebbe applicabile nel giudizio principale.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha escluso la configurabilità della contestata contravvenzione di cui all'art. 73 cod. antimafia - che punisce chi guida autoveicoli o motoveicoli senza patente, o dopo che essa è stata negata, sospesa o revocata, essendo già sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale - in quanto l'avviso orale del questore, da cui l'imputato era stato raggiunto nel caso di specie, non conteneva la prescrizione dei divieti di cui all'art. 3, comma 4, cod. antimafia: prescrizione in assenza della quale, secondo la giurisprudenza di legittimità predominante, il reato in questione non può ritenersi integrato (*ex plurimis*, Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 28 febbraio-7 aprile 2023, n. 14935; prima sezione penale, sentenza 3 febbraio-6 settembre 2023, n. 36857).

Il giudice *a quo* ha, peraltro, rilevato che nel capo di imputazione relativo al predetto reato risulta contestata, in fatto, anche la contravvenzione di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, giacché all'imputato viene specificamente addebitato di aver condotto un'autovettura «privo della patente di guida mai conseguita e già sanzionato nel biennio per tale motivo»: contravvenzione sulla quale il rimettente si reputa, dunque, abilitato a pronunciare (a norma dell'art. 521, comma 1, cod. proc. pen.) e che ritiene in concreto sussistente alla luce delle risultanze processuali (dove la rilevanza delle questioni).

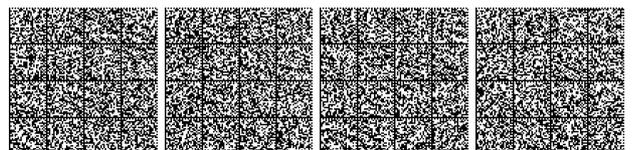
Tale motivazione appare senz'altro in grado di superare il vaglio di "non implausibilità", sul quale si arresta il controllo "esterno" della rilevanza da parte di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 179, n. 148 e n. 80 del 2024).

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

4.- Ciò vale, anzitutto, per la questione sollevata in via principale, con la quale si denuncia un supposto vizio di eccesso di delega.

4.1.- Al riguardo, giova preliminarmente ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (tra le molte, sentenze n. 36 del 2025 e n. 96 del 2020). La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante deve quindi svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2025, n. 129 del 2024 e n. 166 del 2023).

4.2.- Nella specie, la legge di delegazione n. 67 del 2014 persegue nel suo complesso - come questa Corte ha già avuto modo di rilevare - «l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale. La chiara finalità politico-criminale delle deleghe recate dalla suddetta legge è quindi rinvenibile nell'esigenza di un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio della extrema ratio del ricorso alla pena» (sentenze n. 81 del 2025 e n. 88 del 2024).



In questa prospettiva, l'art. 2 della citata legge ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili» (comma 1), sulla base di principi e criteri direttivi che contemplano, come prima linea d'intervento, la trasformazione in illeciti amministrativi di un insieme di figure criminose, selezionate con due tecniche distinte. Da un lato, mediante una clausola generale che prevede la depenalizzazione di «tutti i reati» puniti con «la sola pena della multa o dell'ammenda», ad eccezione di quelli riconducibili a determinate materie (comma 2, lettera a: cosiddetta depenalizzazione "cieca"); dall'altro lato, tramite l'elencazione "nominativa" di ulteriori fattispecie attratte nell'operazione (comma 2, lettere da b a d).

Con l'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016 il legislatore delegato ha dato attuazione alla delega relativa alla depenalizzazione "cieca", stabilendo che «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda» (comma 1), fatte salve talune esclusioni (commi 3 e 4), e fissando quindi i criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni depenalizzate (commi 5 e 6).

Per quanto qui più direttamente interessa, il comma 2 del medesimo art. 1 chiarisce che la depenalizzazione disposta dal comma 1 «si applica anche ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, sono puniti con la pena detentiva, sola, alternativa o congiunta a quella pecuniaria» (primo periodo), precisando ulteriormente che, «[i]n tal caso, le ipotesi aggravate sono da ritenersi fattispecie autonome di reato» (secondo periodo).

4.3.- Proprio su quest'ultima previsione si incentra il dubbio di legittimità costituzionale del giudice rimettente. Ad avviso del Tribunale fiorentino, come già precisato, essa risulterebbe incompatibile con i dettami della legge delega, il cui art. 2, comma 2, lettera a), si limitava a prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati puniti con sola pena pecuniaria: non consentendo - in assunto - con ciò al legislatore delegato di mantenere la rilevanza penale, come fattispecie autonome, delle ipotesi aggravate di tali reati punite (anche o soltanto) con pena detentiva.

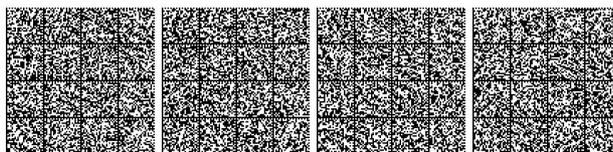
La tesi sarebbe corroborata dal rilievo che, in occasione della precedente depenalizzazione "cieca" dei reati puniti con pena pecuniaria prevista dall'art. 32 della legge n. 689 del 1981, il secondo comma di tale articolo ne aveva espressamente escluso l'applicabilità ai «reati che, nelle ipotesi aggravate, [fossero] punibili con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria». L'assenza di una previsione simile nella legge n. 67 del 2014 andrebbe interpretata quindi nel senso che, negli intenti del legislatore delegante, la nuova depenalizzazione doveva investire i reati in questione nella loro interezza, sia quanto alla fattispecie base, sia quanto alle ipotesi aggravate. Il Governo non avrebbe potuto pertanto lasciare ferma la rilevanza penale di queste ultime, trasformandole in autonome figure di reato, con il risultato - antitetico rispetto agli obiettivi generali della legge di delegazione - di inasprire il trattamento sanzionatorio, in ragione della loro sottrazione al giudizio di bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti concorrenti (giudizio che, ove queste ultime fossero ritenute equivalenti o prevalenti, avrebbe reso applicabile la sola pena pecuniaria prevista per la fattispecie base).

4.4.- La tesi del rimettente non appare suscettibile di avallo.

In sede di attuazione della delega, il legislatore delegato si è posto in effetti il problema di stabilire se - a fronte della mancanza, nella legge di delegazione, di una disposizione preclusiva analoga a quella dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 - la depenalizzazione dei reati puniti con sola pena pecuniaria, prevista dall'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 67 del 2014, dovesse o meno estendersi alle figure criminose che rispondevano a tale condizione quanto alla fattispecie base, ma le cui ipotesi aggravate risultavano repressi con pena detentiva.

Il Governo ha recepito, sul punto, le indicazioni della Commissione di studio costituita con decreto del Ministro della giustizia 27 maggio 2014 «per elaborare proposte in tema di revisione del sistema sanzionatorio e per dare attuazione alla legge delega 28 aprile 2014, n. 67 in materia di pene detentive non carcerarie e di depenalizzazione»: ha ritenuto, cioè, di dover «attribuire il massimo ambito applicativo alla clausola generale» di depenalizzazione recata dalla legge delega, facendone beneficiare anche i reati dianzi indicati (così la relazione illustrativa dello schema preliminare del d.lgs. n. 8 del 2016, che parafrasa il punto 5 della relazione sulla depenalizzazione della suddetta Commissione). Questa soluzione asseconda e valorizza, in effetti, le generali finalità di deflazione del sistema penale sottese alla legge di delegazione.

Nell'operare in tale direzione, il legislatore delegato - sempre in adesione alle proposte della Commissione - ha lasciato, tuttavia, doverosamente ferma la rilevanza penale delle fattispecie aggravate dei reati di cui si discute, per le quali la normativa allora vigente prevedeva, in ragione del più accentuato disvalore del fatto, anche o soltanto la pena della reclusione o dell'arresto. Contrariamente a quanto mostra di ritenere il rimettente, infatti, tali fattispecie non sarebbero potute comunque rientrare nel perimetro applicativo del criterio di delega, il quale non riferiva la condizione di operatività della depenalizzazione "cieca" - l'essere, cioè, il reato punito unicamente con pena pecuniaria - alla sola fattispecie base, così da rendere irrilevante il diverso trattamento sanzionatorio eventualmente riservato alle ipotesi aggravate.



La trasformazione di tali ipotesi aggravate in fattispecie autonome di reato - con ogni effetto a ciò conseguente, anche se sfavorevole - rappresenta, d'altro canto, un portato ineludibile della soluzione adottata: è evidente, infatti, che le vecchie aggravanti non potevano sopravvivere come tali una volta venuta meno la rilevanza penale della fattispecie base.

Le considerazioni ora esposte trovano, d'altra parte, conforto nei pareri espressi dalle commissioni parlamentari sullo schema di decreto: pareri che, come più volte rilevato da questa Corte, pur non essendo vincolanti, né esprimendo interpretazioni autentiche della legge delega, costituiscono pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2025, n. 96 del 2020, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016; analogamente, sentenze n. 79 del 2019 e n. 47 del 2014).

Nella specie, mentre il parere della 2a Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica nulla ha obiettato sul punto, il parere della 2a Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei deputati ha condiviso in modo espresso «la scelta relativa alle fattispecie penali punite con sola pena pecuniaria nell'ipotesi base e, nella ipotesi aggravata, anche con pene detentive, secondo cui la fattispecie base è depenalizzata mentre l'aggravante diventa una autonoma fattispecie di reato».

4.5.- Le considerazioni fin qui svolte valgono, all'evidenza, a escludere altresì la fondatezza del sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione censurata avanzato dal rimettente, in via subordinata, con riferimento al solo reato di guida senza patente, di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada.

4.6.- Cade, inoltre, automaticamente, per quanto esposto, anche la censura mossa «in via consequenziale» dal rimettente alla disposizione di coordinamento di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016, in forza della quale, quando le ipotesi aggravate escluse dalla depenalizzazione si basano sulla recidiva (come nel caso della guida senza patente con recidiva nel biennio), per «recidiva» deve intendersi «la reiterazione dell'illecito depenalizzato».

Si tratta, infatti, pure in questo caso, di un corollario logico della soluzione adottata dal legislatore delegato. Come si legge nella relazione illustrativa dello schema preliminare del decreto legislativo, infatti, «[i]n assenza della norma di coordinamento, la fattispecie aggravata sarebbe stata destinata a “cadere” in quanto sarebbe venuto meno quel suo elemento costitutivo rappresentato appunto dalla “recidiva”, non essendo più possibile riferire tale istituto giuridico ad un illecito amministrativo».

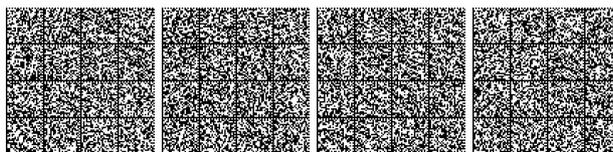
5.- Parimenti non fondate si palesano le questioni sollevate in via subordinata, che investono in modo specifico l'attuale assetto sanzionatorio della guida senza patente delineato dall'art. 116, comma 15, cod. strada, nella parte in cui continua ad annettere rilievo penale all'illecito commesso da chi sia recidivo nel biennio.

5.1.- Come lo stesso rimettente ricorda, prima della riforma operata dal d.lgs. n. 8 del 2016, la conduzione di veicoli a motore senza la corrispondente patente di guida - perché mai conseguita, ovvero revocata o non rinnovata per mancanza dei requisiti fisici e psichici - era punita dal citato art. 116, comma 15, cod. strada con la pena dell'ammenda da euro 2.257 a euro 9.032 (primo periodo del comma 15); in caso di recidiva nel biennio si applicava altresì l'arresto fino ad un anno (secondo periodo). La giurisprudenza di legittimità non dubitava che tale ultima ipotesi configurasse una circostanza aggravante, e non già un'autonoma figura di reato (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 30 aprile-1° ottobre 2014, n. 40617; sentenza 12-30 gennaio 2012, n. 3566).

A seguito dell'intervento di depenalizzazione disposto dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, nei termini che si sono dianzi ricordati, la guida senza patente risulta quindi punita, in via generale, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000, sostituitasi alla pregressa ammenda in base al comma 5, lettera b), del citato art. 1 (salvi i successivi aggiornamenti disposti ai sensi dell'art. 195, comma 3, cod. strada). Quando, però, vi sia recidiva nel biennio il fatto integra una autonoma ipotesi di reato, punita con l'arresto fino a un anno e l'ammenda da 2.257 a 9.032 euro (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 4 giugno-4 luglio 2024, n. 26285, ove si esclude che la fattispecie possa ritenersi sanzionata attualmente con la sola pena detentiva), reato del quale la recidiva integra un elemento costitutivo (tra le altre, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 gennaio-4 marzo 2025, n. 8871; sentenza 10 maggio-15 settembre 2017, n. 42285).

È utile altresì rilevare che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, la recidiva deve ritenersi a tal fine integrata tanto dal precedente giudiziario specifico (segnatamente in relazione ai fatti commessi prima della riforma), quanto - alla luce del disposto dell'art. 5 del d.lgs. n. 8 del 2016 - da una precedente violazione amministrativa, purché definitivamente accertata (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 6-12 maggio 2025, n. 17795; sentenza 6 aprile-14 giugno 2018, n. 27398), non essendo sufficiente la mera contestazione dell'illecito (Corte di cassazione, sezione quarta penale, n. 8871 del 2025; sentenza 12 ottobre-8 novembre 2023, n. 44905).

Anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 8 del 2016, la giurisprudenza di legittimità appariva inoltre orientata nel senso che, ai fini della configurabilità della recidiva nel biennio, rilevasse come *dies a quo* la data del passaggio in giudicato della sentenza relativa al fatto precedente e non quella di commissione di tale fatto (tra le altre, Corte di



cassazione, sezione quarta penale, 30 aprile-1° ottobre 2014, n. 40617): indirizzo ribadito dopo la riforma (Corte di cassazione, sezione quarta penale, 30 settembre-31 ottobre 2016, n. 45769) e che appare riferibile, *mutatis mutandis*, anche alla reiterazione dell'illecito depenalizzato (nel senso che il biennio decorrerà dal momento in cui il relativo accertamento diviene definitivo).

5.2.- Tanto puntualizzato, va ricordato che, secondo il rimettente, la previsione come ipotesi di reato della guida senza patente nel caso di recidiva nel biennio violerebbe i principi di eguaglianza, di offensività del reato e della funzione rieducativa della pena (artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.). Il giudice *a quo* basa, nella sostanza, le sue censure su una duplice linea argomentativa.

Sotto un primo profilo, nella ordinanza di rimessione si sostiene che la norma censurata farebbe dipendere la rilevanza penale di un fatto, che per ogni altra persona resta sanzionato solo in via amministrativa, da una condizione soggettiva dell'agente (la recidiva nel biennio) priva di incidenza sull'offesa al bene giuridico protetto. In tal modo, la disposizione verrebbe a configurare - similmente a quanto era avvenuto a suo tempo per la contravvenzione di ubriachezza (art. 688, secondo comma, cod. pen.), rimossa dalla sentenza n. 354 del 2002 di questa Corte - una responsabilità penale cosiddetta "d'autore", non tollerabile sul piano costituzionale.

Sotto un secondo e concorrente profilo, il Tribunale di Firenze - richiamando la giurisprudenza di questa Corte relativa al divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata - ritiene che la norma denunciata enfatizzi oltre misura il peso della recidiva sul piano sanzionatorio, rendendolo soverchiante rispetto alle componenti oggettive del fatto. Secondo il giudice *a quo*, la recidiva potrebbe giustificare, bensì, un incremento (entro certi limiti) della pena, ma non assurgere a discrimen tra ciò che rientra nell'area di rilevanza penale e ciò che esula da essa.

5.3.- Anche in questo caso la prospettazione del rimettente non può essere condivisa.

Quanto alla prima linea argomentativa, questa Corte ha, in effetti, affermato che il principio di offensività del reato, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost. - il quale impegna il legislatore a limitare la repressione penale ai comportamenti che nella loro configurazione astratta appaiano offensivi di beni meritevoli di protezione, anche solo nella forma dell'esposizione a pericolo (*ex plurimis*, sentenza n. 211 del 2022) -, osta alla previsione di fattispecie penali che «abbia[no], come presupposto, una qualità della persona non connessa alla condotta» (sentenza n. 116 del 2024), come pure a disposizioni che stabiliscano trattamenti penali più severi fondati su qualità personali derivanti dal precedente compimento di atti «del tutto estranei al fatto-reato» (sentenza n. 249 del 2010).

In questa logica, si è escluso che la qualità di condannato per delitti non colposi contro la vita o l'incolumità individuale possa essere elevata a elemento costitutivo del reato di ubriachezza (sentenza n. 354 del 2002); o che la qualità di migrante irregolare possa integrare una circostanza aggravante di ordine generale, riferibile a qualsiasi reato (sentenza n. 249 del 2010); ovvero ancora che la configurabilità dei reati di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli (art. 707 cod. pen.) e di possesso ingiustificato di valori (art. 708 cod. pen.) possa essere collegata alla condizione di condannato per mendicizia, di ammonito, di sottoposto a misura di sicurezza personale o a cauzione di buona condotta (in questo senso, sulla base di uno scrutinio di ragionevolezza, sentenze n. 14 del 1971 e n. 110 del 1968), nonché, limitatamente al secondo reato, a quella di condannato per delitti determinati da motivi di lucro o per contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio (sentenza n. 370 del 1996).

In senso contrario questa Corte si è espressa, quanto alla condizione da ultimo indicata, con riguardo al reato di possesso ingiustificato di chiavi alterate o grimaldelli, ritenendo non irragionevole che, a fronte di una condotta che deve presentare una potenziale proiezione verso l'offesa al patrimonio, il legislatore tenga conto delle precedenti condanne riportate dal soggetto attivo per reati aggressivi del medesimo bene, o comunque connotati da finalità di lucro, in quanto idonee a rendere maggiormente concreta detta proiezione offensiva (sentenza n. 225 del 2008).

Con particolare riguardo alla contravvenzione prevista dall'art. 73 cod. antimafia, originariamente contestata nel giudizio *a quo*, questa Corte ha ritenuto, del pari, non costituzionalmente illegittima l'incriminazione della condotta di guida in mancanza del titolo abilitativo da parte di soggetto sottoposto a misura di prevenzione personale, allorché il prevenuto non abbia la patente per non averla mai richiesta o perché, pur avendola richiesta, gli sia stata negata, oppure gli sia stata revocata in ragione dell'applicazione della misura di prevenzione, essendo tale incriminazione finalizzata a tutelare l'ordine pubblico, in correlazione alla necessità di porre limitazioni agli spostamenti, di impedire o ostacolare la perpetrazione di attività illecite e di rendere meno agevole la sottrazione ai controlli dell'autorità da parte di soggetti pericolosi (sentenza n. 211 del 2022).

Sulla base dei predetti principi questa Corte è pervenuta, per converso, ad una pronuncia di illegittimità costituzionale con riguardo al caso in cui il prevenuto abbia guidato autoveicoli senza patente per essere stata la stessa sospesa o revocata per cause ricollegabili, non già alla misura di prevenzione, ma alla violazione di norme del codice della strada (quale quella sui limiti di tasso alcolemico del conducente). In una simile evenienza, che non



lascia emergere la prospettiva di tutela dianzi indicata, «[s]ia per il prevenuto, sia per gli altri soggetti, la successiva condotta di guida con patente sospesa o revocata per violazioni di norme del codice della strada non può non avere lo stesso trattamento giuridico»: deve costituire, cioè, illecito amministrativo, «salva l'ipotesi della recidiva nel biennio» (sentenza n. 116 del 2024).

5.4.- Venendo allora proprio all'ipotesi fatta salva da quest'ultima sentenza, deve rilevarsi come la fattispecie oggi in esame, al di là degli apparenti punti di contatto, risulti significativamente dissimile da quella sulla quale si è pronunciata la sentenza n. 354 del 2002, specificamente evocata dal giudice *a quo*.

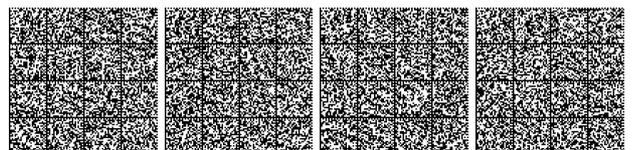
In tale sentenza questa Corte ha rilevato che, a seguito della depenalizzazione della fattispecie base del reato di ubriachezza attuata dal d.lgs. n. 507 del 1999, la precedente condanna dell'agente per un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale - già integrativa di una circostanza aggravante - veniva ad assumere «le fattezze di un marchio, che nulla il condannato [poteva] fare per cancellare e che vale[va] a qualificare [come penalmente rilevante] una condotta che, ove posta in essere da ogni altra persona, non configurerebbe illecito penale». La circostanza poi che il precedente penale che veniva in rilievo fosse «evenienza del tutto estranea al fatto-reato» e «privo di una correlazione necessaria con lo stato di ubriachezza», rendeva chiaro che la norma incriminatrice finiva col punire non tanto l'ubriachezza in sé, quanto una qualità personale del soggetto, così che la contravvenzione assumeva «i tratti di una sorta di reato d'autore, in aperta violazione del principio di offensività del reato».

Nell'odierno frangente, di contro, il precedente che viene in rilievo non può dirsi privo di correlazione con la condotta di guida senza patente sanzionata dalla norma censurata, essendo costituito dalla commissione, definitivamente accertata, del medesimo illecito. A quest'ultimo deve intendersi infatti riferita, nel contesto della norma incriminatrice, la formula «[n]ell'ipotesi di recidiva nel biennio», non essendo dunque sufficiente - come invece ai fini della recidiva specifica di cui all'art. 99, secondo comma, numero 1), cod. pen. - la commissione di una violazione semplicemente della «stessa indole». Ne consegue che, come lo stesso rimettente riconosce, nel caso in esame «il collegamento tra requisito soggettivo e condotta illecita è più stretto rispetto al caso dell'ubriachezza».

La recidiva, d'altra parte, per assumere rilievo agli effetti dell'art. 116, comma 15, secondo periodo, cod. strada, deve manifestarsi entro un arco temporale assai circoscritto: due anni, a decorrere - secondo la tesi più accreditata - dall'accertamento definitivo del precedente illecito. Non si può ritenere, dunque, che tale accertamento assuma - come la precedente condanna cui aveva riguardo l'art. 688, secondo comma, cod. pen. - «le fattezze di un marchio, che nulla potrebbe fare il condannato per cancellare» (sentenza n. 354 del 2002, già citata): decorso il biennio senza che il soggetto abbia reiterato la violazione, egli torna a porsi - riguardo agli eventuali successivi fatti di guida senza patente - nella medesima condizione della generalità dei consociati.

5.5.- Con riguardo, poi, alla seconda linea argomentativa che sorregge le censure del rimettente, si deve ricordare come questa Corte, al pari della giurisprudenza di legittimità, abbia individuato la ragione atta a giustificare gli aumenti di pena previsti dall'art. 99 cod. pen. per i vari casi di recidiva, non solo nella più elevata pericolosità del reo attestata dai suoi trascorsi criminali, ma anche nel maggior grado di colpevolezza ravvisabile in capo a chi «non rinuncia alla commissione di nuovi reati, pur essendo già stato destinatario di un ammonimento individualizzato sul proprio dovere di rispettare la legge penale, indirizzatogli con le precedenti condanne» (sentenza n. 73 del 2020; nella giurisprudenza di legittimità, in analogo ordine d'idee, Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738). Maggior grado di colpevolezza che a sua volta si traduce in una più elevata gravità (soggettiva) del reato.

Nell'ampia giurisprudenza concernente il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata stabilito dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. - giurisprudenza ripercorsa, in sintesi, quanto alle pronunce anteriori, nella sentenza n. 94 del 2023 (punto 10 del Considerato in diritto) e alla quale fa appello il giudice *a quo* - questa Corte ha posto, peraltro, l'accento sull'esigenza di mantenere «un conveniente rapporto di equilibrio tra la gravità (oggettiva e soggettiva) del singolo fatto di reato e la severità della risposta sanzionatoria, evitando in particolare quella che la sentenza “capostipite” n. 251 del 2012 già aveva definito l'“abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato”» (sentenza n. 141 del 2023; negli stessi termini, altresì, sentenza n. 188 del 2023). Fenomeno, questo, che è stato ravvisato nella “sterilizzazione”, indotta dal divieto in parola, dell'effetto mitigatore di determinate circostanze attenuanti, e particolarmente di quelle espressive di una ridotta offensività del fatto, cui sovente si accompagna la previsione di una pena nettamente inferiore



a quella base del reato (con riguardo a queste, sentenze n. 205 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012): il che rischiava di rendere la pena inflitta non proporzionata al singolo fatto per il quale il soggetto era giudicato, in contrasto con i principi costituzionali evocati dall'odierno rimettente.

5.6.- Le ricordate affermazioni risultano estensibili, con i dovuti adattamenti, all'ipotesi in cui la recidiva (o reiterazione dell'illecito) sia configurata - come nel caso in esame - non quale circostanza aggravante, ma come elemento che determina il passaggio da una violazione amministrativa a una fattispecie di reato (ciò, pur in presenza del dato differenziale rappresentato dal fatto che la recidiva di cui all'art. 99 cod. pen. riguarda i soli delitti non colposi, mentre nella specie si discute di un illecito punibile anche a titolo di colpa).

Nell'odierno frangente, tuttavia, il predetto fenomeno di abnorme sopravvalutazione delle componenti soggettive dell'illecito non appare riscontrabile.

In proposito, occorre osservare che la guida senza patente - la cui disciplina è passata attraverso un'alternanza di interventi di penalizzazione e depenalizzazione (ripercorsi analiticamente nella sentenza di questa Corte n. 211 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto) - rappresenta comunque un illecito di significativo disvalore nel quadro di quelli contemplati dal codice della strada, consistendo nel compimento di un'attività intrinsecamente pericolosa per la sicurezza della circolazione stradale, e dunque per l'incolumità di persone e cose - quale la conduzione di veicoli a motore -, in difetto del titolo abilitativo che attesta l'idoneità del soggetto ad esercitarla.

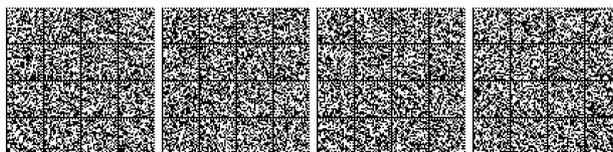
Già nella disciplina antecedente al d.lgs. n. 8 del 2016, quando il fatto assumeva in generale rilevanza penale, la recidiva nel biennio provocava un mutamento qualitativo della risposta punitiva, essendo configurata come circostanza aggravante autonoma, che implicava l'aggiunta di una pena detentiva alla pena pecuniaria prevista per l'ipotesi base. La trasformazione di quest'ultima in illecito amministrativo ha ampliato lo scarto, ma senza con ciò rendere la reazione sanzionatoria alla nuova violazione eccedente i limiti della proporzionalità al fatto.

Non appare idonea, in specie, a produrre tale effetto la soluzione di prevedere che la reiterazione in un ristretto arco temporale della medesima violazione - per quanto detto, di significativo rilievo nel sistema degli illeciti in materia stradale - renda applicabile al suo autore, in luogo della sanzione amministrativa pecuniaria ordinariamente prevista, sanzioni di natura penale. Ciò, tenendo conto che si discute di un reato di tipo contravvenzionale, punito bensì, oltre che con la pena dell'ammenda (di ammontare, peraltro, sensibilmente inferiore a quello della sanzione amministrativa), anche con la pena dell'arresto, ma in limiti edittali contenuti - fino a un anno, e dunque con un minimo di soli cinque giorni, ai sensi dell'art. 25 cod. pen. (che notoriamente è quello che più conta nella prassi giudiziaria) - e tali da rendere la pena stessa, nei congrui casi, attualmente sostituibile con la pena pecuniaria anche se applicata nella misura massima (art. 53, primo comma, della legge n. 689 del 1981).

La conclusione non appare inficiata dal rilievo - su cui pure fa leva il rimettente - che la recidiva prevista dall'art. 116, comma 15, cod. strada, diversamente da quella contemplata dall'art. 99 cod. pen., non abbia carattere facoltativo, non richieda, cioè, ai fini della sua applicazione, una verifica in concreto da parte del giudice della significatività della nuova violazione quale indice di una più accentuata colpevolezza e pericolosità dell'agente. Ciò, considerato il fatto che i due principali elementi sui quali tale verifica deve basarsi - vale a dire la natura e il tempo di commissione dei fatti precedenti (*ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2015 e n. 192 del 2007) - formano nella specie oggetto di tipizzazione normativa (la violazione deve essere la medesima, la reiterazione deve aversi entro un ristretto lasso temporale).

5.7.- Alla luce delle considerazioni che precedono deve, dunque, escludersi, oltre alla dedotta violazione del principio di offensività, anche quella del principio di eguaglianza - non potendo il diverso trattamento riservato a chi sia recidivo nel biennio ritenersi privo di giustificazione o sproporzionato - come pure della funzione rieducativa della pena - la quale non si presta nella specie ad essere apprezzata come iniqua, e perciò inidonea alla rieducazione, da parte del condannato.

6.- Non fondata è anche la questione, sollevata in via ulteriormente subordinata, con la quale il giudice rimettente chiede che l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 8 del 2016 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, sotto il profilo dell'eccesso di delega, nella parte in cui non prevede che, con riguardo alle ipotesi aggravate ora trasformate in fattispecie autonome di reato, il giudice per il calcolo della pena continui ad applicare la disciplina sanzionatoria prevista prima della riforma.



La non fondatezza di tale questione - a base della quale il rimettente, come precisato, deduce l'asserita incompatibilità con la legge delega dell'inasprimento del trattamento sanzionatorio delle ipotesi aggravate conseguente alla loro trasformazione in fattispecie autonome di reato, che ne impedisce il bilanciamento con eventuali attenuanti - è già insita in quanto osservato in precedenza al punto 4.4., con riguardo alla questione sollevata in via principale.

Può aggiungersi che la pronuncia richiesta per questo verso dal rimettente darebbe luogo a un assetto "extra ordinem" e del tutto asistemico: il giudice dovrebbe continuare a trattare come circostanza aggravante una previsione sanzionatoria alla quale non corrisponde più alcuna fattispecie base di reato.

7.- Analogamente, quanto rilevato in precedenza al punto 5.6., relativamente alle questioni sollevate in via subordinata, vale ad escludere anche la fondatezza delle questioni sollevate in via di estremo subordinate con riferimento ai medesimi parametri (artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.), intese ad ottenere la sostituzione della pena attualmente prevista per la guida senza patente con recidiva nel biennio (arresto fino a un anno e ammenda da euro 2.257 a euro 9.032) con quella dell'ammenda da euro 5.000 a euro 30.000: ciò, sull'assunto che la recidiva nel biennio possa giustificare al più, nella specie, la previsione della sola pena pecuniaria.

8.- In conclusione, dunque, tutte le questioni sottoposte all'esame della Corte debbono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e, in via consequenziale, dell'art. 5 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 199

Ordinanza del 13 marzo 2025 del Tribunale di La Spezia nel procedimento penale a carico di H. B.

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova – Reati di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (reati di “piccolo spaccio”) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all’art. 550, comma 2, lettera c), cod. proc. pen. (casi di citazione diretta a giudizio), ai fini della possibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova.

- Codice penale, art. 168-*bis*, in combinato disposto con l’art. 550 del codice di procedura penale e con l’art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

TRIBUNALE ORDINARIO DELLA SPEZIA

SEZIONE PENALE

Il giudice dott.ssa Carolina Gagliano, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 19 settembre 2024 sull’eccezione di costituzionalità proposta dalla difesa dell’imputato B... H..., in atti meglio generalizzato, imputato nell’ambito del procedimento indicato in epigrafe, reiterata all’udienza del 13 marzo 2025;

PRONUNCIA LA SEGUENTE ORDINANZA

di rimessione della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-*bis* del codice penale, 550 del codice di procedura penale e 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

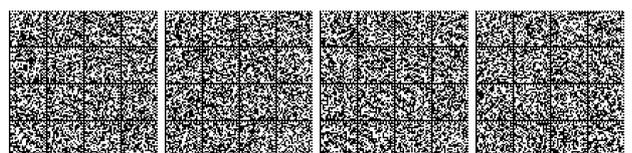
MOTIVI

I. Fatto e processo *a quo*.

All’udienza del 26 agosto 2024, il p.m. presso il Tribunale della Spezia presentava l’imputato B H per la convalida dell’arresto eseguito nei suoi confronti dai Carabinieri del nucleo radiomobile di ... in relazione al delitto previsto all’art. 73, comma quarto decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Alla citata udienza, questo giudice convalidava l’arresto ma, ritenuta l’insussistenza di esigenze cautelari in considerazione dello stato di incensuratezza dell’imputato, dell’occasionalità e dell’episodicità della fattispecie contestatagli e della sussistenza dei presupposti per una prognosi positiva di ravvedimento e di concessione all’esito del giudizio del beneficio della sospensione condizionale, disponeva la sua immediata liberazione, senza disporre l’applicazione di alcuna misura cautelare.

All’udienza del 19 settembre 2024, il p.m., in considerazione del quantitativo di sostanza stupefacente rinvenuto nella disponibilità del B H riqualificava l’originaria contestazione, contestando la più lieve ipotesi di reato *ex art.* 73, comma quinto decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e l’imputato chiedeva personalmente che il giudizio a suo carico venisse definito a mezzo del rito alternativo della messa alla prova. Conseguentemente, la difesa sollevava questione di legittimità costituzionale dell’art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309, come novellato dal decreto-legge n. 123 del 2023, rispetto ai parametri costituzionali dettati dagli articoli 3 e 27 della Costituzione. All’udienza del 13 marzo 2025, la difesa dell’imputato reiterava la menzionata eccezione di costituzionalità. Orbene, con riferimento alla dedotta illegittimità costituzionale,



OSSERVA

Questo giudice ravvisa la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza della medesima nei termini che verranno di seguito precisati - del combinato disposto degli articoli 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, come modificato dal decreto-legge n. 123 del 2023, 168-*bis* codice penale e 550 codice di procedura penale per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione in ragione del mancato inserimento dell'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nel novero dei delitti contemplati nel disposto dell'art. 550, comma secondo, in particolare alla lettera *c*), codice eli procedura penale ovvero, in ogni caso, dell'art. 4, comma terzo, del decreto-legge 123 del 2023, nella parte in cui impedisce, quale risolto processuale della modificazione della cornice edittale della fattispecie fissando il massimo edittale della pena a «cinque anni di reclusione», l'accesso dei soggetti a cui è contestata la fattispecie delittuosa eli cui al citato art. 73, comma quinto, al rito premiale della messa alla prova e al conseguente effetto estintivo del reato *ex art.* 168-*bis* del codice di procedura penale.

2. L'individuazione del *petitum*.

Il contrasto della disposizione dell'art. 550, comma secondo, codice di procedura penale rispetto al dettato costituzionale si appunta sulla rilevata violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione nella parte in cui la citata norma del codice di rito, alla lettera *c*), non contempla, unitamente al reato di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, anche la previsione del delitto *ex art.* 73, comma quinto, del medesimo testo normativo.

La violazione dei menzionati parametri di legittimità costituzionale, ritenuta sussistente da questo giudice, non discende direttamente dall'impossibilità di esercizio dell'azione penale in relazione al delitto *ex art.* 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 in luogo di forme di esercizio ordinario della stessa, bensì, in considerazione dell'effetto processuale scaturito dal combinato disposto degli articoli 168-*bis*, comma primo, codice penale, e 550, comma secondo, codice di procedura penale, dalla preclusione dell'effetto estintivo dell'art. 168-*bis* del codice penale nei confronti dei soggetti a cui venga ascritta la menzionata fattispecie delittuosa successivamente al 15 novembre 2023, ovvero in seguito all'entrata in vigore della legge del 13 novembre del 2023, n. 159, con cui è stata disposta la conversione del decreto-legge 15 settembre del 2023, n. 123.

La conseguente esclusione delle ipotesi di «lieve entità» in materia di stupefacenti dall'ambito applicativo della messa alla prova appare confliggente con la *ratio* «acceleratoria» che permea l'istituto di cui all'art. 550 del codice di procedura penale, che, invero, consente di evitare la celebrazione dell'udienza preliminare allorché vengano contestati reati di agevole accertamento.

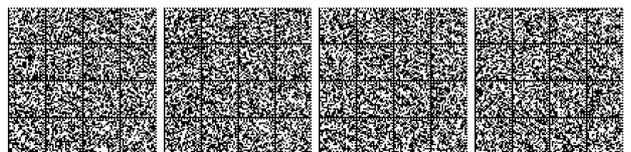
La rilevata irragionevolezza dell'eccettuazione del delitto *ex art.* 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dall'alveo dei reati nominalmente indicati dal comma secondo della summenzionata norma del codice di rito si appalesa in modo ancor più manifesto se si considera l'intervento normativa modificativo dell'elenco nominativo di cui all'art. 550, comma secondo, del codice di procedura penale.

Difatti, come noto, il decreto legislativo n. 150 del 2022, in attuazione della legge di delega n. 134 del 2022, entrato in vigore in data 30 dicembre 2022, ha esteso il novero dei reati per i quali è possibile procedere con decreto di citazione diretta alla luce di due criteri: in primo luogo, il parametro formale di delitti per i quali è previsto un trattamento sanzionatorio compreso nel massimo edittale tra quattro e sei anni di pena detentiva, anche se congiunto alla pena della multa (trattasi, quindi, di fattispecie per cui è prevista una pena edittale più severa rispetto a quella contemplata con riferimento ai delitti nel primo comma della disposto dell'art. 550 del codice di procedura penale) e, in secondo luogo, il criterio sostanziale della non complessità di accertamento.

Posto che astrattamente l'esclusione del delitto *ex art.* 73, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dall'ambito applicativo dell'art. 550 del codice di procedura penale potrebbe rinvenire giustificazione in esigenze di accertamento processuale quali, a tiolo esemplificativo, l'efficacia drogante della sostanza stupefacente detenuta o ceduta, ciò non comporta l'indeterminatezza del *petitum* sottoposto allo scrutinio di legittimità della Corte, avendo quest'ultima un autonomo potere di valutazione della legittimità costituzionale del disposto di cui all'art. 168-*bis* del codice penale nella parte in cui non prevede che possa accedere al rito speciale il soggetto a cui è contestata la fattispecie tipizzata dall'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della questione è disvelata dalla circostanza che la positiva valutazione compiuta dallo scrivente giudicante circa la sussistenza dei presupposti applicativi del rito speciale della messa alla prova incontra l'ostacolo normativa discendente dalla novella di cui all'art. 4, comma terzo, del decreto-legge 20 marzo 2023, n. 123, convertito dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha investito il comma quinto dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.



Difatti, nell'orizzonte valutativo del giudice investito della richiesta di accesso al rito estintivo della sospensione del procedimento con messa alla prova, disciplinato dalla legge del 28 aprile 2014, n. 67, si iscrive la possibilità per il prevenuto di ottenere l'estinzione dell'ipotesi contestata ponendo in essere condotte finalizzate all'eliminazione delle conseguenze dannose dell'illecito, risarcendo il danno provocato dal fatto rilevante ed effettuando lavori di pubblica utilità ovvero attività di rilevanza sociale.

L'accesso a tale istituto si dipana attraverso un preliminare processo valutativo incombente sul giudice investito della richiesta di accesso al rito che si articola nel vaglio prescritto dal disposto di cui all'art. 464-*quater*, comma terzo, del codice di procedura penale circa l'assenza di evidenti cause di proscioglimento di cui all'art. 129 del codice di rito e, in secondo luogo, nella valutazione prognostica favorevole all'imputato di futura astensione dalla commissione di ulteriori reati.

Nella fattispecie in esame, a fronte dell'esclusione da parte di questo giudice di elementi che possano fondare l'emissione di una sentenza di proscioglimento, si ritiene, per contro, possibile formulare una prognosi favorevole al B...: rispetto all'astensione dalla perpetrazione di altre fattispecie antiggiuridiche: invero, si osserva che l'imputato è, allo stato, incensurato e che non risulta essere mai stato segnalato o indagato e che tali dati, unitamente alla sua giovanissima età, consentono di ritenere improbabile che commetterà altri episodi delittuosi.

Nonostante l'esito positivo del menzionato scrutinio, il prosieguo dell'attività valutati va del giudicante ai fini dell'ammissione al rito della messa alla prova viene irrimediabilmente compromesso dallo sbarramento normativa frapposto dalla novella di cui all'art. 4, comma terzo, del decreto-legge 20 marzo 2023, n. 123, convertito dalla legge del 13 novembre 2023, n. 159, che ha investito il contestato quinto comma dell'art. 73, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, rideterminando il limite massimo edittale da quattro anni a cinque anni di reclusione.

Orbene, a dispetto della valutazione favorevole al B... innanzi sommariamente esposta, l'intervento normativa in parola impedirebbe all'imputato di accedere all'istituto di cui all'art. 168-*bis* del codice penale consentendolo, invero, ai soli reati puniti con la «pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria» oppure per i «delitti indicati nel secondo comma dell'articolo 550 del codice di procedura penale», ovvero i delitti per i quali al pubblico ministero è consentito l'esercizio dell'azione penale nelle forme della citazione diretta a giudizio.

Conseguentemente, l'inasprimento del limite massimo edittale della cornice sanzionatoria della violazione prevista dall'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 ha comportato che il delitto *de quo* è sfuggito all'ambito applicativo dell'istituto estintivo interessato dalla richiesta avanzata dall'imputato.

Ne consegue l'evidente inerenza della disposizione censurata all'area decisionale dello scrivente giudicante e la concreta incidenza dell'eventuale decisione di accoglimento sul processo a carico dell'imputato, configurandosi, nel caso di specie, in considerazione delle circostanze appena rappresentate, un concreto ed effettivo rapporto di strumentalità e nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio in corso a carico del B...

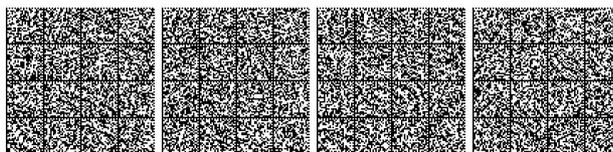
Difatti, l'isolamento normativa della fattispecie delittuosa rispetto al novero dei delitti ammessi all'accesso al rito della messa alla prova (e ciò anche allorquando si tratta di fattispecie, come quelle previste dall'art. 550, comma secondo, del codice di procedura penale, che, a seguito dell'intervento della legge delega n. 134 del 2021, presentano un trattamento sanzionatorio compreso nel massimo tra i quattro e i sei anni), unitamente alla già menzionata positiva valutazione in ordine alla ricorrenza dei presupposti di meritevolezza dell'imputato con riferimento all'ammissibilità dell'istanza, è sufficiente a dimostrare la rilevanza della presente questione di legittimità costituzionale rispetto all'adozione della decisione endoprocedimentale di ammissione dell'imputato al rito richiesto e, dunque, dell'impossibilità per questo giudice rimettente di definire la controversia *a quo* indipendentemente dalla risoluzione di tale questione incidentale.

4) Le norme che si assumono violate.

4.a) La paventata violazione dell'art. 3 della costituzione: principio di uguaglianza e ragionevolezza.

L'esclusione del delitto di cui al comma quinto dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dall'accesso al rito premiale della messa alla prova appare urtare con il principio di ragionevolezza inteso come corollario del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e canone di «razionalità pratica» che modera la discrezionalità del Legislatore e che consente alla consulta di accertare che «la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione eguale (cfr: Corte costituzionale, ordinanza n. 15 del 1960), verificando l'eguaglianza ovvero la differenza delle situazioni comparate e, quindi, la «giustificatezza» della disciplina delle stessa, anche tenendo conto degli scopi della legge.

Orbene, a questo giudice rimettente non sfugge la condivisibilità dell'orientamento manifestato dalla Corte costituzionale in punto di insindacabilità sotto il profilo costituzionale delle disposizioni normative foriere di preclusioni dell'accesso, per alcune tipologie di reati, ai cosiddetti «riti premiali» allorquando viene statuito che «in tali ipotesi,



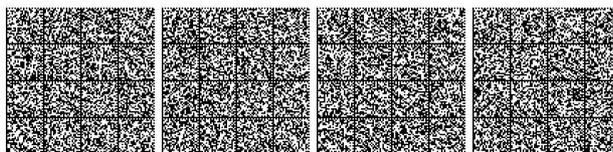
l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso - proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale - resta affidata alla discrezionalità del legislatore e le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle mere disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretto da alcuna ragionevole giustificazione» (Corte costituzionale, ordinanza n. 455 del 2006).

Nondimeno, tenendo conto del carattere «aperto» del canone di ragionevolezza e della necessità che lo scrutinio del merito delle scelte legislative sia adatti alla specificità del caso concreto e non si risolva in un mero raffronto tra due disposizioni normative ma nella concreta verifica della capacità di una data disciplina normativa di attuare i valori costituzionali, si osserva che l'esclusione del delitto di cui al menzionato art. 73, comma quinto, dall'accesso al rito della messa alla prova non appare espressione di una puntuale scelta di politica criminale né manifestazione della discrezionalità del Legislatore rispetto al soddisfacimento e perseguimento di determinate finalità o esigenze obiettive, quanto, piuttosto, una conseguenza indiretta di un disallineamento tra la normativa processuale e la fattispecie criminosa novellata.

Pertanto, la menzionata preclusione normativa discendente dall'innalzamento del massimo edittale del delitto di cui al comma quinto, dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e dal mancato inserimento di tale fattispecie nell'elenco di reati contemplato dal secondo capoverso dell'art. 550 del codice di procedura penale (pur a seguito dell'intervento normativa della legge n. 134 del 2021) risultano difficilmente compatibili con il principio di ragionevolezza e, come tale, portatori di esiti applicativi discriminatori in termini di trattamenti sperequanti rispetto a situazioni, tuttavia, omogenee.

4.A.I) Ordinanza 24 maggio 2024 - Tribunale di Padova (*Gazzetta Ufficiale* I Serie speciale n. 35 del 28 agosto 2024)

La violazione dell'art. 3 della Costituzione si coglie con particolare chiarezza aderendo alle argomentazioni fatte proprie dall'estensore dell'ordinanza n. 149 emessa il 24 maggio 2024 dal Tribunale di Padova (nella persona del giudice monocratico dott.ssa Laura Chillemi) -pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 28 agosto 2024 - che afferma come «quanto al principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, infatti, si evidenzia che la recente riforma introdotta con decreto legislativo n. 150 del 2022 aveva ampliato il novero dei reati per i quali può essere disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova, tra l'altro inserendo alla lettera *c*) del secondo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale (casi di citazione diretta a giudizio) la fattispecie prevista dall'art. 82, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, proprio in materia di delitti concernenti le sostanze stupefacenti. Il delitto previsto dal primo comma del citato art. 82 punisce la condotta di chi «pubblicamente istiga all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero svolge, anche in privato, attività di proselitismo per tale uso delle predette sostanze, ovvero induce una persona all'uso medesimo» con la pena della reclusione da uno a sei anni, oltre alla multa. Ebbene è di immediata evidenza come la disposizione testé citata preveda una condotta lesiva dello stesso bene giuridico di cui alle condotte sanzionate dal comma quinto dell'art. 73 del medesimo testo unico sugli stupefacenti, in quanto si tratta di un 'attività di persuasione all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, a fronte di condotte di produzione, di immissione nel mercato e di cessione o di detenzione ai fini di cessione delle medesime sostanze. Eppure, colui che è accusato di aver commesso il reato di cui al primo comma dell'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è ammesso allo speciale rito della messa alla prova e ciò, nonostante il delitto in parola sia punito con la pena della reclusione da uno a sei anni, ovvero con pena superiore nel minimo e nel massimo a quella dell'art. 73, comma quinto, del medesimo testo normativo. Ne discende l'evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie: benché aventi ad oggetto identico bene giuridico e nonostante lo stesso legislatore abbia ritenuto più grave il delitto di cui all'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica citato, sanzionandolo con pena edittale maggiore, solo per quest'ultimo è possibile accedere all'istituto della messa alla prova. Detto irragionevole trattamento differenziato potrebbe costituire una conseguenza non contemplata dall'intervento legislativo che ha innalzato la pena massima del delitto *de quo*: per quanto si ricava dai lavori preparatori (*cf.* pag. 31 del dossier n. 155 - legislatura 19a del servizio studi del Senato della Repubblica), questa è stata modificata al fine di consentire l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere (prima esclusa ai sensi dell'art. 280 del codice di procedura penale), senza che siano stati espressamente considerati i risvolti che tale novella comporta in relazione all'applicazione di altre disposizioni. Si osserva, infatti, che prima della riforma del 2023 il delitto di cui all'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 rientrava nelle ipotesi di citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero, in quanto ricompreso per pena massima edittale (allora di quattro anni) nelle ipotesi di cui al primo comma dell'art. 550 del codice di procedura penale e dunque per un rinvio *ad poenam* e dunque automatico, senza menzione espressa della fattispecie. A seguito dell'ultima riforma, invece, l'ipotesi delittuosa di cui al citato art. 73 sfugge alla previsione dell'art. 550 del codice di procedura penale, primo e secondo comma, in quanto esorbita i limiti di pena per il primo comma e non è previsto nominativamente nell'elenco



di cui al secondo comma. Si tratta dunque di un effetto della riforma non immediatamente evidente, in quanto mero riflesso dell'aumento della pena edittale massima. Tuttavia, quand'anche l'esclusione della fattispecie di cui si discute dal novero dei reati per i quali è prevista la citazione diretta del pubblico ministero e dei reati per i quali è consentita la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato fosse frutto di una precisa e consapevole scelta del legislatore, si osserva che, a mente del principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, tale scelta sarebbe ugualmente incostituzionale, in quanto si tratterebbe di una scelta arbitraria e non già discrezionale. Non si intravedono motivi, infatti, per cui il responsabile (o colui che si assume tale) del più grave delitto di istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore, di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, debba godere della possibilità di estinguere il reato a seguito di sospensione del procedimento con messa alla prova, mentre colui che si assume abbia commesso il delitto -meno grave - di cui all'art. 73, comma quinto del medesimo decreto si veda preclusa tale possibilità(...). Si precisa, infine, che non è possibile una diversa interpretazione delle disposizioni in senso conforme a Costituzione, in quanto da un lato non è possibile in via interpretativa aumentare arbitrariamente i limiti edittali dell'art. 168-bis del codice penale per la sospensione con messa alla prova dell'imputato, dal momento che il legislatore ha ritenuto - in tal caso, legittimamente - di limitare lo speciale rito premiale ai soli reati considerati meno gravi, in quanto puniti con pena massima al di sotto della soglia dei quattro anni di pena detentiva e tale soglia non appare irragionevole, dall'altro non è possibile interpretare diversamente l'art. 550 del codice di procedura penale, in quanto si tratta di un elenco tassativo.».

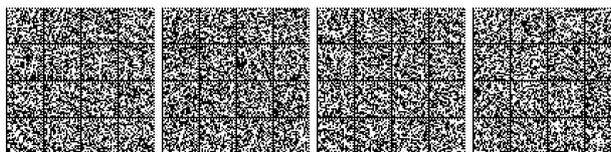
Orbene, a seguito della disamina dell'elenco dei reati indicati nel secondo capoverso dell'art. 550 del codice di procedura penale (peraltro esteso sulla base dei criteri direttivi della legge delega n. 134/2021), a sua volta evocato dal disposto di cui al comma primo dell'art. 168-bis del codice penale, si osserva che le ipotesi delittuose eccettuate dall'ambito applicativo del rito estintivo appaiono, seppur certamente spiccatamente eterogenee, connotate da un medesimo tratto distintivo, ovvero da un'eccezionale gravità criminale, estranea, per contro, alla fattispecie di cui al V comma dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ontologicamente deputato a sanzionare ipotesi di lieve entità in materia di stupefacenti. Se, infatti, il profilo di irragionevolezza di soluzioni normative tese ad assoggettare a regimi processuali sperequati sulla base della gravità astratta del reato, desunta dalla misura della pena, è stato già esaminato dalla Corte costituzionale (*cf.*, *ex pluribus*, Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2021) che, invece, valorizzato la ragionevolezza della disparità di trattamento processuale di titoli di reati disomogenei, non è agevole, allora, comprendere alla luce di quale criterio logico il delitto di cui al citato art. 73, comma quinto, pura fronte del regime di assoluta omogeneità ai delitti per i quali è possibili accedere al rito estintivo, sia, nondimeno, ricompreso nell'alveo dei reati pretermessi, rispetto ai quali è *icto oculi* evidente la disparità di disvalore.

4.A.II) La sperequazione tra applicabilità del criterio di giudizio di cui all'art. 131-bis del codice penale e contestuale esclusione dell'accesso al rito estintivo della messa alla prova.

L'irragionevolezza della normativa processuale di cui all'art. 550 del codice di procedura penale e all'art. 168-bis del codice penale discendente dal disallineamento rispetto all'inasprimento della cornice sanzionatoria dell'art. 73, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica 309 del 1990, come novellato dal decreto-legge n. 123 del 2023, oltre ad emergere in termini di disparità di trattamento di tale fattispecie delittuosa rispetto a titoli di reato di analogo disvalore ammessi al rito estintivo, si manifesta come irragionevolezza «intrinseca» della stessa.

Tale ampliamento dello scrutinio di ragionevolezza che interessa l'attuale formulazione del citato art. 73, comma quinto, discende dal rilievo di un difetto di coordinamento tra l'impossibilità, allo stato attuale, per gli imputati cui venga contestato tale delitto di accedere al rito estintivo della messa alla prova e, per contro, la sussistenza della possibilità che, a fronte della stessa imputazione, venga pronunciata una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale e che, dunque, la stessa fattispecie, pur quando aggravata dalla circostanza di cui all'art. 80, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, possa essere ritenuta di «particolare tenuità».

L'irragionevolezza sistematica discendente dal disallineamento tra la normativa ostativa all'accesso al rito della messa alla prova rispetto al delitto previsto dal menzionato comma V dell'art. 73 e la disciplina relativa alla possibilità di dichiarare la non punibilità del medesimo fatto in considerazione della particolare tenuità della sua offensività si appalesa - come, peraltro, già rilevato dal Tribunale di Parma con sentenza n. 687 dell'8 maggio del 2024, dep. 31 maggio 2024, Pres. dott.ssa Paola Artusi - contraria al principio di razionalità cui all'art. 3 della Costituzione e all'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità: invero, l'art. 73, comma V, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nella nuova formulazione, da un lato, impedisce aprioristicamente all'imputato cui tale fattispecie sia stata contestata il conseguimento della declaratoria di estinzione del reato per superamento della messa alla prova *ex* art. 168-



ter del codice penale mentre, dall'altro, consente che il medesimo imputato, per lo stesso fatto, quand'anche aggravato (e, come tale, potenzialmente punibile con una pena irrogabile da nove mesi a sette anni e sei mesi, n. d.r.), possa beneficiare della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale.

4.B) La paventata violazione dell'articolo 27 della Costituzione.

L'irragionevole pretermissione del reato di cui al citato art. 73, comma quinto, dal novero dei delitti per i quali è ammissibile l'istanza di accesso al rito estintivo della messa alla prova appare, inoltre, contrastante con la finalità rieducativa della sanzione penale, scolpita dal principio costituzionale previsto dall'art. 27 della Costituzione, che costituisce «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto antologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte Cost. sentenza n. 313/1990 e n. 129/2008).

Nel caso in esame, il bilanciamento operato dal giudice nell'irrogazione della pena tra le finalità di prevenzione generale e difesa sociale della sanzione (con i correlati profili di afflittività e retributività della stessa) e le istanze di prevenzione speciale e di rieducazione risulta vulnerato dalla preclusione normativa della possibilità di valutare concretamente la meritevolezza dell'imputato di accedere ad un rito di natura premiale, espressivo dell'obiettivo di risocializzazione del reo (in particolare nell'ipotesi in cui sia possibile formulare una prognosi favorevole al prevenuto di astensione dalla commissione di altri reati) e della finalità rieducativa della pena consacrata dal paradigma costituzionale.

Pertanto, all'asserzione di gravità, non giustificata, della fattispecie di cui all'art. 73, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e alla sua irrazionale esclusione dall'accesso all'istituto della messa alla prova consegue un'effettiva conculcazione delle potenzialità rieducative e risocializzanti della pena.

La pretermissione del reato di cui ci si occupa dall'ambito applicativo della messa alla prova contrasta, dunque, con il finalismo rieducativo della pena, poiché non consente all'imputato cui sia stata ascritta tale fattispecie e che, tuttavia, si trova in una condizione di meritevolezza essendo disposto a porre in essere condotte riparatorie rispetto all'illecito commesso (mediante un programma che, ove il B... fosse ammesso al rito estintivo della messa alla prova, sarebbe elaborato di concerto con l'Ufficio Locale dell'esecuzione penale esterna) di poter accedere ad un istituto processuale che, mediante l'espletamento dei lavori di pubblica utilità, realizza plasticamente e radicalmente la funzione rieducativa della reazione penale e di special-prevenzione della stessa, riducendo il pericolo di reiterazione di altre condotte penalmente rilevanti.

5) Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione che si intende sottoporre al giudizio incidentale della Consulta, si osserva che, come ben noto, sul Giudice rimettente non incombe la valutazione di fondatezza ovvero di infondatezza della eccezione di costituzionalità proposta dalla parte (essendo tale vaglio di competenza esclusiva della Consulta), ma, in virtù delle disposizioni di cui agli articoli 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge 87 del 1953, una valutazione sommaria tesa a verificare la sussistenza di un dubbio plausibile sulla costituzionalità della disposizione che il giudice intende applicare; ne discende che, qualora tale profilo di opacità sussista, il giudice a qua ha l'obbligo di rimettere la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale con ordinanza di rinvio.

Nella fattispecie in esame, si ritiene che l'eccezione di costituzionalità sollevata dalla difesa non sia manifestamente infondata, ritenendosi, per contro, evidente e cogente l'astratta collisione della disciplina derivante dal combinato disposto degli articoli 168-*bis* del codice penale, 550, comma secondo, del codice di procedura penale e 73, comma quinto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 con i menzionati parametri costituzionali.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva

questione di legittimità costituzionale in relazione al combinato disposto degli articoli 168-bis del codice penale, 550 del codice di procedura penale e 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per la violazione degli articoli 3 e 27, comma terzo della Costituzione, in particolare per il mancato inserimento alla lettera c) del comma I, dell'art. 550 del codice di procedura penale (casi di citazione diretta a giudizio) della fattispecie di cui all'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.



Sospende

il giudizio in corso nei confronti dell'imputato e il relativo termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con restituzione degli atti al giudice procedente,

Dispone

l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale,

Manda

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

La Spezia, 13 marzo 2025

Il giudice: GAGLIANO

25C00248

N. 200

Ordinanza del 1° settembre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da A. P.

Processo penale – Attuazione della legge n. 134 del 2021, 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 – Disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze – Previsione che l'impugnazione è inammissibile quando l'atto è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall'indirizzo assegnato all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato), pur quando essa pervenga al giudice *a quo* entro il termine perentorio di proposizione .

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 87-bis, commi 7, lettera c), e 8.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**PRIMA SEZIONE PENALE**

Composta da:

Giuseppe Santalucia, Presidente;

Paola Masi, relatore;

Barbara Calaselicé;

Eva Toscani;

Marco Maria Monaco;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da P. A., nato a ... il ..., avverso il decreto del 13 dicembre 2024 del Giudice di sorveglianza di Bologna;

Udita la relazione svolta dal consigliere Paola Masi;

Lette le conclusioni del pubblico ministero, nella persona del sostituto procuratore generale Pietro Molino, che ha chiesto, con requisitoria scritta, il rigetto del ricorso.



RITENUTO IN FATTO

1. Con provvedimento emesso in data 13 dicembre 2024 il magistrato di sorveglianza di Bologna ha dichiarato inammissibile il reclamo proposto dal detenuto A. P., ai sensi dell'art. 69-*bis*, legge n. 354 del 1975 (ord. pen.), avverso un provvedimento emesso dal medesimo magistrato ai sensi all'art. 35-*ter*, ordinanza pen., perché proposto mediante posta elettronica certificata (PEC) inviata all'indirizzo depositoattipenali.tribserv.bologna@giustiziacert.it riferito al Tribunale di sorveglianza di Bologna e non all'Ufficio di sorveglianza che ha emesso il provvedimento, e avendo l'art. 87-*bis*, comma 7, decreto legislativo n. 150/2022 stabilito l'inammissibilità di un'impugnazione presentata tramite invio ad un indirizzo PEC non riferibile all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato.

2. Avverso il provvedimento ha proposto ricorso A. P., per mezzo del suo difensore avv. Carlo De Stavola, articolando due motivi.

2.1. Con il primo motivo deduce la violazione di legge penale e processuale, con riferimento all'art. 87-*bis*, comma 7, lettera c), decreto legislativo n. 150/2022.

Il provvedimento afferma che l'atto è stato inviato ad un ufficio diverso solo perché inviato all'indirizzo PEC del Tribunale di sorveglianza, senza considerare che tale ufficio ha la medesima sede dell'ufficio del magistrato di sorveglianza e l'atto, in ogni caso, è stato recepito da quest'ultimo, quale giudice competente, il giorno successivo al suo invio all'indirizzo asseritamente errato. La Corte di cassazione, poi, ha precisato che la sanzione processuale è prevista solo nel caso di utilizzo di un indirizzo non compreso nell'elenco fornito dal DGSIA, mentre nel caso di specie l'indirizzo utilizzato ne fa parte, e corrisponde al medesimo ufficio di sorveglianza.

2.2. Con il secondo motivo deduce la violazione di legge penale e processuale, con riferimento agli articoli 178, 179, 591 e 568, comma 5, codice di procedura penale.

La declaratoria di inammissibilità del reclamo è stata emessa dal medesimo magistrato che ha emesso il primo provvedimento, il quale non aveva il potere di valutarlo, spettando tale potere solo al Tribunale di sorveglianza, a cui egli avrebbe dovuto inviare l'atto ai sensi dell'art. 568, comma 5, codice di procedura penale.

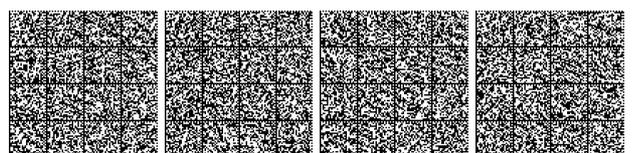
3. Il procuratore generale, con requisitoria scritta, ha chiesto il rigetto del ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La Corte ritiene di proporre d'ufficio questione di costituzionalità delle disposizioni, rilevanti ai fini della decisione sul ricorso, contenute nell'art. 87-*bis*, comma 7, lettera c), e comma 8, decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022, introdotto dall'art. 5-*quinqües* del decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, convertito con legge n. 199 del 30 dicembre 2022, perché sacrificano irragionevolmente e indebitamente il diritto delle parti di difendersi adeguatamente in giudizio per mezzo della proposizione dell'impugnazione, in tal modo violando gli articoli 3 e 24 Cost.

Le disposizioni dell'art. 87-*bis* decreto legislativo n. 150 del 2022 prescrivono che l'atto di impugnazione, inviato tramite PEC, è inammissibile quando «è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata non riferibile, secondo quanto indicato dal provvedimento del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati di cui al comma 1, all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato», facendo quindi obbligo al giudice che ha emesso il provvedimento impugnato di dichiarare, anche d'ufficio, con ordinanza l'inammissibilità dell'impugnazione, e di disporre quindi l'esecuzione del provvedimento impugnato».

L'inammissibilità dell'impugnazione consegue, secondo una piana interpretazione letterale, non tanto – e non solo – alla trasmissione dell'atto di impugnazione ad un indirizzo non compreso nell'elenco del DGSIA, come già affermato, peraltro in modo non costante, dalla giurisprudenza di legittimità – secondo cui «in tema di impugnazioni, è inammissibile il ricorso per cassazione depositato telematicamente presso un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello indicato nel decreto del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati di cui all'art. 87-*bis*, comma 1, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. (In motivazione, la Corte ha precisato che la *ratio*, sottesa alla citata disposizione, di semplificazione delle comunicazioni tra parti e uffici giudiziari e di accelerazione degli adempimenti di cancelleria non ammette interpretazioni che attenuino il rigore delle cause di inammissibilità previste dalla legge, nemmeno valorizzando l'idoneità della notifica al "raggiungimento dello scopo")» (sez. 2, n. 11795 del 21 febbraio 2024, Rv. 286141; così sez. 4, n. 48804 del 14 novembre 2023, Rv. 285399 e sez. 1, n. 47557 del 29 novembre 2024, Rv. 287294); quanto all'invio ad un indirizzo non corrispondente all'ufficio del giudice *a quo*, a cui, secondo il quarto comma del menzionato articolo, esso deve essere inviato.



Nel caso in esame, l'impugnazione avrebbe dovuto essere inviata al magistrato di sorveglianza di Bologna, che aveva emesso il provvedimento impugnato, al quale il direttore generale dei sistemi informativi ha assegnato l'indirizzo di posta elettronica `depositoattipenali.uffserv.bologna@giustiziacerit.it` con evidenza diverso da quello utilizzato dal ricorrente, essendo peraltro l'ufficio di sorveglianza, a cui appartiene il magistrato di sorveglianza, un organo del tutto diverso dal tribunale di sorveglianza, e autonomo rispetto a questo.

Nonostante l'errore in cui è incorso l'impugnante, l'impugnazione è pervenuta, entro il termine di valida proposizione, al giudice che ha emesso il provvedimento oggetto di doglianza, e cioè il magistrato di sorveglianza, perché gli è stata trasmessa, per competenza, dal tribunale di sorveglianza a cui era stata, appunto erroneamente, inviata.

Il magistrato di sorveglianza ne ha allora dichiarato, in base al dato letterale delle disposizioni di legge, l'inammissibilità.

2. Difformemente da quanto sostenuto dal ricorrente, occorre precisare che non si sarebbe potuto giungere a soluzione diversa facendo applicazione dell'art. 69-*bis* ordinanza pen., che stabilisce la competenza del tribunale di sorveglianza a decidere ogni questione sui reclami proposti avverso le ordinanze del magistrato di sorveglianza, perché la norma in questione deve ritenersi superata da quella, sopravvenuta e di natura speciale, dell'art. 87-*bis*, comma 8, decreto legislativo n. 150/2022, che ha stabilito la competenza del giudice *a quo* per la declaratoria di inammissibilità pronunciata a seguito del verificarsi dell'ipotesi prevista dall'art. 87-*bis*, comma 7, decreto legislativo n. 150/2022.

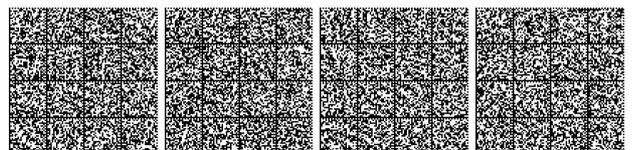
Ancora, è utile chiarire che non rileva nel caso in esame la norma, di portata generale, di cui all'art. 568, comma 5, codice di procedura penale. Essa stabilisce che «l'impugnazione è ammissibile indipendentemente dalla qualificazione a essa data dalla parte che l'ha proposta. Se l'impugnazione è proposta a un giudice incompetente, questi trasmette gli atti al giudice competente». Questa Corte ha sempre ritenuto che essa si applichi nel solo caso della irregolarità sostanziale dell'impugnazione, o perché questa è stata proposta ad un giudice non competente, o perché è stato utilizzato un mezzo di impugnazione diverso da quello previsto dal codice di rito, ad esempio il ricorso per cassazione nei casi in cui è prevista l'opposizione ai sensi dell'art. 667, comma 4, codice di procedura penale (tra le molte, sez. 5, n. 42578 del 27 settembre 2024, Rv. 287234; sez. 1, ordinanza n. 3063 del 15 settembre 2023, dep. 2024, Rv. 285720; Sez. U, n. 1626 del 24 settembre 2020, dep. 2021, ..., in motivazione).

Deve quindi ritenersi che essa non possa essere invocata nel caso di specie, in cui si è verificato un vizio solo formale, che non riguarda la sostanza dell'atto ma solo la sua trasmissione.

3. L'interpretazione dell'art. 568, comma 5, codice di procedura penale induce ad escludere che l'obbligo di trasmettere l'atto di impugnazione al giudice competente sussista nel caso di un'impugnazione proposta al giudice *ad quem*, competente per il giudizio di merito, ma presentata mediante invio ad un indirizzo telematico non riferibile all'ufficio del giudice *a quo*, al quale essa deve essere inviata.

Lo stesso testo dell'art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), decreto legislativo n. 150/2022, peraltro, esclude tale possibilità, in quanto l'errore nell'indicazione dell'indirizzo telematico non prevede alternative alla conseguenza della inammissibilità dell'atto. Il comma 8 della norma, poi, conferma la non operatività, in tale fattispecie, della norma di cui all'art. 568, comma 5, codice di procedura penale, in quanto stabilisce che il giudice *a quo*, quando riceve l'atto, inviato ad un indirizzo telematico errato ma evidentemente trasmessogli in quanto giudice competente a ricevere l'impugnazione avverso un provvedimento da lui emesso, deve dichiararne l'inammissibilità, senza poterlo trasmettere, a sua volta, al giudice *ad quem*, neppure se esso risulti pervenuto tempestivamente e non presenti alcuna delle ulteriori cause di inammissibilità, previste dall'art. 591, codice di procedura penale, come verificatosi nella vicenda oggetto del presente procedimento.

Questa Corte, in alcune pronunce (vedi sez. 5, n. 23192 del 29 aprile 2025, n. m.; sez. 6, n. 19415 del 17 aprile 2025, Rv. 288084), ha ritenuto che il rigido formalismo introdotto già dall'art. 24, comma 6-*sexies*, decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, e ribadito, in termini quasi identici, dall'art. 87-*bis*, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 150/2022, possa essere superato conformandosi ai principi dettati dalla sentenza sez. U, n. 1626 del 24 settembre 2020, dep. 2021, ..., Rv. 280167, in particolare quanto alla valorizzazione del *favor impugnationis* e del principio del raggiungimento dello scopo dell'atto, ritenendo perciò che l'impugnazione non debba essere dichiarata inammissibile se, benché inviata al giudice non competente a riceverla, sia stata da questi trasmessa al giudice competente, ed egli l'abbia tempestivamente ricevuta. Detta pronuncia, infatti, ha affermato che «solo l'inosservanza del termine di presentazione determina, in realtà, l'inammissibilità del ricorso» cautelare perché, se esso, benché presentato in un luogo diverso da quello stabilito, perviene nel termine di legge al giudice competente a riceverlo, «non vi sono ragioni sostanziali per negare la validità del ricorso, in quanto ... può ritenersi raggiunta la finalità del ricorrente di attivare il sistema impugnatorio».



Appare preferibile, però, il diverso e prevalente indirizzo giurisprudenziale, che nega l'estensibilità delle conclusioni della citata pronuncia alla disciplina introdotta dall'art. 87-*bis*, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 150/2022. I suoi principi, infatti, sono stati dettati per il deposito dell'impugnazione in forma cartolare e non telematica, e soprattutto sono stati espressi in un contesto di regole non segnato, come invece l'attuale, dalla previsione di una specifica causa di inammissibilità per l'invio dell'atto ad un indirizzo telematico non corrispondente all'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

Non vi sono dunque margini per tentare, per via interpretativa, una correzione degli eccessi di formalismo regolatorio delle disposizioni in esame, attesa la vincolatività del testo normativo, che non autorizza a soluzioni diverse. Vanno a tal proposito richiamate le affermazioni della stessa sentenza sez. U, n. 1626/2021, ..., secondo cui la valorizzazione delle regole del *favor impugnationis* e del raggiungimento dello scopo «non può ... tradursi nell'attribuzione al diritto vivente di una potestà integrativa della *voluntas legis*, né quindi consentire l'individuazione di diverse forme di presentazione del ricorso rispetto a quelle volute dal legislatore», con l'ulteriore precisazione per la quale e «in presenza di un univoco tenore letterale della norma deve ritenersi precluso il ricorso ad un'interpretazione "adeguatrice" e, nel caso di dubbio circa la sua conformità ai principi costituzionali o convenzionali internazionali, si dovrebbe necessariamente lasciare spazio unicamente al sindacato di legittimità costituzionale».

4. Si pone, allora, attesa l'impossibilità di interpretazioni correttive e conformi ai principi costituzionali, la questione di legittimità dell'art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), e comma 8, decreto legislativo n. 150/2022, sotto il profilo della irragionevolezza e dell'indebito sacrificio del diritto di difesa, in ragione della consegna alla inammissibilità dell'atto di impugnazione pur quando, nonostante l'errore della parte nella trasmissione per via telematica, esso sia pervenuto al giudice *a quo*, e quindi all'organo individuato dalla legge, ben prima che siano decorsi i termini per la sua presentazione.

5. La questione è anzitutto rilevante.

Nel presente caso, come riferito dal ricorrente e comunicato dalla cancelleria del Tribunale del riesame di Bologna, l'atto di impugnazione presentato da A. P., un reclamo ai sensi degli articoli 35-*ter* e 69-*bis*, ordinanza pen., è pervenuto a detto ufficio, mediante PEC, in data 12 dicembre 2024, e nello stesso giorno è stato stampato in forma cartacea e consegnato alla cancelleria del magistrato di sorveglianza di Bologna mediante trasmissione *brevi manu*, avendo tale ufficio la medesima sede della cancelleria del Tribunale di sorveglianza, ed essendo medesimo anche il personale addetto ai due uffici.

Secondo tale comunicazione, perciò, l'atto di impugnazione è pervenuto tempestivamente al giudice *a quo*, risultando rispettato, per quanto rilevabile dagli atti, il termine di impugnazione di dieci giorni dall'ultima notifica del provvedimento impugnato; non è stata neppure indicata, dal giudice precedente, la sussistenza di una diversa causa di inammissibilità di detta impugnazione.

La questione risulta, perciò, rilevante, perché la declaratoria di incostituzionalità della norma, nella parte in cui stabilisce l'inammissibilità dell'impugnazione per il vizio formale verificatosi, o nella sola parte in cui non esclude tale sanzione nel caso in cui l'atto, sebbene viziato, pervenga tempestivamente nell'ufficio del giudice *a quo*, consentirebbe la trasmissione del reclamo al giudice *ad quem* ed il suo esame nel merito.

6. La questione è anche non manifestamente infondata. Le norme, ispirate ad un rigido formalismo, si pongono in contrasto con i principi del *favor impugnationis*, declinazione del diritto di difesa, e di ragionevolezza, espresso, per l'aspetto che ora interessa, dalla sapiente valorizzazione del criterio del raggiungimento dello scopo dell'atto, similmente a quanto il legislatore del codice dispone all'art. 568, comma 5, codice di procedura penale, e all'art. 184, comma 1, codice di procedura penale, in tema di sanatoria delle nullità delle citazioni e degli avvisi, e che sorregge l'interpretazione, contenuta nella sentenza sez. U, n. 1626/2021, ..., sopra citata, dell'art. 582, comma 2, codice di procedura penale, abrogato dallo stesso decreto legislativo n. 150/2022 e sostituito dall'art. 111-*bis*, codice di procedura penale.

Con l'art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), e comma 8, del decreto legislativo n. 150/2022 si è introdotta nell'ordinamento una disciplina che attribuisce una non giustificata prevalenza della correttezza formale dell'atto, *rectius* delle sue modalità di invio, rispetto alla sua correttezza sostanziale, in una materia attinente all'esercizio dei diritti difensivi, facendo dipendere da un mero errore, anche se di fatto sanato e pertanto privo di effettive conseguenze, la perdita del diritto di ottenere dal giudice dell'impugnazione una pronuncia di merito.

6.1. Oggetto di violazione è il principio di cui all'art. 24 Cost.



Non può sfuggire che la diversa disciplina, operante – come si è detto – nei due diversi casi di un atto di impugnazione viziato, tutela adeguatamente il diritto di impugnazione delle parti a fronte di un vizio sostanziale dell'atto, mentre una pari tutela non è accordata per l'ipotesi di un vizio formale, costituito dal mero errore dell'invio ad un indirizzo telematico sbagliato.

Nel primo caso, l'art. 568, comma 5, codice di procedura penale, in applicazione del principio del *favor impugnationis*, imponendo la trasmissione dell'atto al giudice competente, consente di correggere l'errore e di esaminare nel merito l'impugnazione anche se essa è stata presentata in modo sbagliato, salva la sussistenza di altre cause di inammissibilità. Nel secondo caso, invece, l'art. 87-bis, commi 7, lettera c), e 8, decreto legislativo n. 150/2022, impone la declaratoria di inammissibilità, escludendo radicalmente l'applicabilità di tale principio anche in assenza delle cause previste dall'art. 591 codice di procedura penale, e non prevedendo neppure l'applicabilità del principio di conservazione degli atti, qualora l'impugnazione sia pervenuta tempestivamente al giudice competente a riceverla.

Ciò si risolve in un grave *vulnus* per l'impugnante, non giustificato dalla diversità degli errori da lui commessi, non potendo ritenersi il vizio formale più grave di un vizio sostanziale, tanto da risultare in ogni caso non sanabile.

6.2. Le disposizioni in esame violano contestualmente anche il principio di cui all'art. 3 Cost. che stabilisce, oltre all'uguaglianza di tutti i cittadini, il dovere del legislatore di disciplinare in modo analogo situazioni analoghe, ovvero di non disciplinare in modo irragionevolmente diverso situazioni che richiedono una analoga tutela.

Appaiono irragionevoli, infatti, l'introduzione di una causa di inammissibilità dell'impugnazione penale per un vizio solo formale, a fronte dell'esistenza, nel codice di rito, di una norma che esclude una simile inammissibilità per un vizio sostanziale, oltre che l'omessa previsione della insussistenza di tale inammissibilità quando l'atto abbia, comunque, raggiunto il suo scopo.

L'invio dell'atto di impugnazione a un indirizzo di posta elettronica certificata indicato dal DGSIA ma non riferibile all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato costituisce un vizio solo formale, potendo essere dovuto ad un errore nell'individuazione del giudice competente a ricevere l'atto o del suo indirizzo telematico, o addirittura solo ad una svista nella lettura o nella trascrizione dell'indirizzo stesso, ma non pone dubbi circa la volontà del soggetto di proporre impugnazione al giudice competente.

La diversa qualificazione dell'impugnazione, perché proposta ad un giudice non competente o con un mezzo diverso da quello stabilito, costituisce invece un vizio sostanziale dell'atto, ma esso non comporta la declaratoria di inammissibilità, perché l'art. 568, comma 5, codice di procedura penale fa obbligo al giudice che lo ha erroneamente ricevuto di trasmetterlo, previa eventualmente la sua diversa qualificazione, al giudice competente, il quale potrà valutare la sussistenza solo delle cause di inammissibilità previste dall'art. 591, codice di procedura penale.

Nel primo caso, pertanto, un atto di impugnazione corretto nella forma e nella sostanza, correttamente qualificato e indirizzato al giudice competente, viene dichiarato inammissibile solo perché trasmesso ad un indirizzo telematico diverso da quello indicato dal DGSIA.

Nel secondo caso, un atto di impugnazione indirizzato al giudice non competente, o qualificato erroneamente, e quindi viziato nella sua sostanza, produce i suoi effetti, in applicazione del principio del *favor impugnationis*, e deve essere fatto pervenire al giudice competente, il quale deve esaminarlo nel merito.

L'irragionevolezza di tale diversa disciplina emerge con evidenza nell'ipotesi, verificatasi nel presente caso, in cui l'atto di impugnazione inviato ad un indirizzo telematico non corrispondente al giudice *a quo* venga a questi trasmesso, e gli pervenga tempestivamente: mentre nel caso di un'impugnazione indirizzata al giudice non competente questa, se trasmessa tempestivamente a quello competente, ai sensi dell'art. 568, comma 5, codice di procedura penale, verrà esaminata e giudicata nel merito, l'errore nell'indirizzo telematico impone al giudice *a quo* di dichiararne l'inammissibilità, benché l'atto abbia raggiunto il suo scopo, pervenendo nel termine di legge al giudice a cui deve essere inviato.

Questi non può neppure ritenere sussistente alcuna sanatoria, in applicazione del principio del raggiungimento dello scopo costituente la *ratio* di una norma quale l'art. 184, comma 1, codice di procedura penale, perché non prevista dal legislatore.

Sotto altro profilo, appare irragionevole che la medesima tipologia di errore, quale l'invio dell'atto al giudice non indicato dalla legge, produca una conseguenza molto diversa se tale giudice non è competente ad esaminare nel merito l'impugnazione, ovvero se tale giudice, più semplicemente, non è competente a riceverla.



È irragionevole, pertanto, e perciò in contrasto con l'art. 3 Cost., la mancata previsione di una operatività dei predetti principi del *favor impugnationis* e della conservazione dell'atto che raggiunge il suo scopo, nell'ipotesi di un atto di impugnazione viziato solo per un errore formale nella sua trasmissione ma pervenuto tempestivamente al giudice *a quo*, mentre tali principi sono applicati dall'ordinamento processuale nell'ipotesi di un atto di impugnazione che presenta un vizio sostanziale.

La questione di costituzionalità qui proposta per la violazione dell'art. 3 Cost. appare, perciò, non manifestamente infondata.

7. La questione deve ritenersi non manifestamente infondata anche se la norma contestata è stata emessa, dal legislatore, in applicazione di un diverso principio costituzionale, quello del diritto ad una ragionevole durata del processo, stabilito dall'art. 111, comma 2, Cost.

I lavori preparatori del decreto legislativo n. 150/2022 chiariscono che l'intera normativa è stata dettata in attuazione di tale principio, essendo finalizzata ad assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari, anche mediante la semplificazione di atti e procedure.

L'art. 87-*bis*, introdotto nel decreto legislativo n. 150/2022 dall'art. 5-*quinquies* del decreto-legge n. 162/2022, è sicuramente funzionale al rispetto del predetto principio, in quanto fornisce una disciplina organica e dettagliata delle disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze, applicabili sino alla piena operatività del processo penale telematico, ed escludendo il dovere di trasmettere ad altri uffici gli atti di impugnazione pervenuti erroneamente esonera le cancellerie da un'attività che comporta sicuramente un appesantimento e un rallentamento del loro lavoro. Il rispetto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo non può, però, giustificare l'introduzione di norme processuali che violano altri principi di pari rango, quali quelli stabiliti dagli articoli 3 e 24 Cost.

La costituzionalità della norma indicata, inoltre, deve essere valutata anche alla luce dei principi convenzionali internazionali. La Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce agli Stati un ampio margine di apprezzamento, che consente l'imposizione di requisiti formali anche rigorosi per l'ammissibilità delle impugnazioni, ma a condizione che tali requisiti non limitino l'accesso del cittadino al giudice in modo tale da pregiudicare in modo sostanziale il suo diritto, pena la violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione EDU (vedi la decisione n. 55064/11 del 28 ottobre 2021, Succi c/Italia, ed altre precedenti).

Occorre perciò valutare se il rigido formalismo della disciplina introdotta dall'art. 87-*bis*, commi 7, lettera *c*) e 8, decreto legislativo n. 150/2022, con l'impossibilità anche solo di emendare o sanare un vizio puramente formale, risulti porre un limite eccessivo, oltre che ingiustificato, all'esercizio del diritto a un equo processo, anche nei gradi di giudizio successivi al primo, se previsti dall'ordinamento dello Stato.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87-bis, commi 7, lettera c) e 8, decreto legislativo n. 150 del 2022, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui sancisce l'inammissibilità dell'impugnazione trasmessa ad indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall'indirizzo assegnato all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato), pur quando essa pervenga al giudice a quo entro il termine perentorio di proposizione.

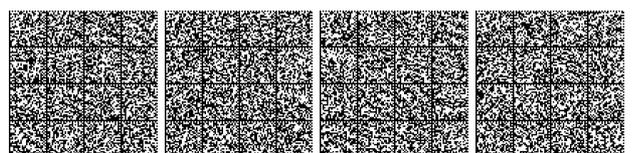
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso, 1° luglio 2025

Il Presidente: SANTALUCIA

Il consigliere estensore: MASI



N. 201

Ordinanza del 1° settembre 2025 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da D. A.

Processo penale – Attuazione della legge n. 134 del 2021, 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 – Disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze – Previsione che l’impugnazione è inammissibile quando l’atto è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall’indirizzo assegnato all’ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato), pur quando essa pervenga al giudice *a quo* entro il termine perentorio di proposizione .

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 87-*bis*, commi 7, lettera *c*), e 8.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giuseppe Santalucia, Presidente;
Paola Masi, relatore;
Barbara Calaselice;
Eva Toscani;
Marco Maria Monaco,

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

A. D. nato a ... il ... avverso l’ordinanza del 2 dicembre 2024 del giudice di sorveglianza di Bologna; udita la relazione svolta dal Consigliere Paola Masi;

lette le conclusioni del pubblico ministero, nella persona del Sostituto procuratore generale Sabrina Passafiume, che ha chiesto, con requisitoria scritta, l’annullamento senza rinvio del provvedimento impugnato, e la trasmissione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Bologna.

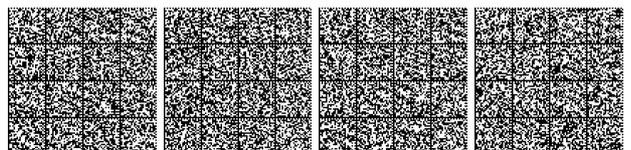
Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza emessa in data 2 dicembre 2024 il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha dichiarato inammissibile il reclamo proposto dal detenuto D. A. , ai sensi dell’art. 69-*bis*, legge n. 354 del 1975 (ord. pen.), avverso l’ordinanza emessa dal medesimo magistrato, di rigetto della richiesta di applicazione della liberazione anticipata, perché proposto mediante PEC inviata all’indirizzo depositoattipenali.tribserv.bologna@giustiziacert.it riferito al Tribunale di sorveglianza di Bologna e non all’Ufficio di sorveglianza che ha emesso il provvedimento, che costituisce un ufficio diverso, al quale non è possibile il deposito dell’impugnazione, e avendo l’art. 87-*bis*, comma 7, decreto legislativo n. 150/2022 stabilito l’inammissibilità di un’impugnazione presentata tramite invio ad un indirizzo PEC non riferibile all’ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato.

2. Avverso l’ordinanza ha proposto ricorso D. A., per mezzo del suo difensore avv. Simone Bilotta, articolando due motivi.

2.1. Con il primo motivo deduce la violazione di legge penale e processuale, con riferimento all’art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), decreto legislativo n. 150/2022.

L’ordinanza afferma che l’atto è stato inviato ad un ufficio diverso solo perché inviato all’indirizzo PEC del tribunale di sorveglianza, senza considerare che tale indirizzo rientra tra quelli riportati nell’elenco del DGSIA come destinato al deposito di atti giudiziari, e che la Corte di cassazione ha affermato che la sanzione processuale della inammissibilità è prevista solo nel caso di utilizzo di un indirizzo non compreso nell’elenco fornito dal DGSIA, mentre nel caso di specie tale indirizzo, oltre ad essere compreso in detto elenco, corrisponde al medesimo ufficio di sorveglianza.



2.2. Con il secondo motivo deduce la violazione di legge penale e processuale, con riferimento agli articoli 178, 179, 591 e 568, comma 5, codice di procedura penale

La declaratoria di inammissibilità del reclamo è stata emessa dal medesimo magistrato che ha emesso il primo provvedimento, il quale non aveva il potere di valutarla, spettando tale potere solo all'organo collegiale, quindi al Tribunale di sorveglianza, come previsto dall'art. 69-bis ordinanza pen., a cui egli avrebbe dovuto inviare l'atto ai sensi dell'art. 568, comma 5, codice di procedura penale.

3. Il Procuratore generale, con requisitoria scritta, ha chiesto l'annullamento senza rinvio del provvedimento impugnato, e la trasmissione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Bologna.

Considerato in diritto

1. La Corte ritiene di proporre d'ufficio questione di costituzionalità delle disposizioni, rilevanti ai fini della decisione sul ricorso, contenute nell'art. 87-bis, comma 7, lettera c), e comma 8, decreto legislativo n. 150 del 10 ottobre 2022, introdotto dall'art. 5-quinquies del decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, conv. con legge n. 199 del 30 dicembre 2022, perché sacrificano irragionevolmente e indebitamente il diritto delle parti di difendersi adeguatamente in giudizio per mezzo della proposizione dell'impugnazione, in tal modo violando gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Le disposizioni dell'art. 87-bis, decreto legislativo n. 150 del 2022 prescrivono che l'atto di impugnazione, inviato tramite PEC, è inammissibile quando «è trasmesso a un indirizzo di posta elettronica certificata non riferibile, secondo quanto indicato dal provvedimento del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati di cui al comma 1, all'ufficio che ha emesso, il provvedimento impugnato», facendo quindi obbligo al giudice che ha emesso il provvedimento impugnato di dichiarare, anche d'ufficio, con ordinanza l'inammissibilità dell'impugnazione, e di disporre quindi l'esecuzione del provvedimento impugnato».

L'inammissibilità dell'impugnazione consegua, secondo una piana interpretazione letterale, non tanto - e non solo - alla trasmissione dell'atto di impugnazione ad un indirizzo non compreso nell'elenco del DGSIA, come già affermato, peraltro in modo non costante, dalla giurisprudenza di legittimità - secondo cui «in tema di impugnazioni, è inammissibile il ricorso per cassazione depositato telematicamente presso un indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello indicato nel decreto del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati di cui all'art. 87-bis, comma 1, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. (In motivazione, la Corte ha precisato che la *ratio*, sottesa alla citata disposizione, di semplificazione delle comunicazioni tra parti e uffici giudiziari e di accelerazione degli adempimenti di cancelleria non ammette interpretazioni che attenuino il rigore delle cause di inammissibilità previste dalla legge, nemmeno valorizzando l'idoneità della notifica al "raggiungimento dello scopo")» (Sez. 2, n. 11795 del 21 febbraio 2024, Rv. 286141; così Sez. 4, n. 48804 del 14 novembre 2023, Rv. 285399 e Sez. 1, n. 47557 del 29 novembre 2024, Rv. 287294) -; quanto all'invio ad un indirizzo non corrispondente all'ufficio del giudice *a quo*, a cui, secondo il quarto comma del menzionato articolo, esso deve essere inviato.

Nel caso in esame, l'impugnazione avrebbe dovuto essere inviata al Magistrato di sorveglianza di Bologna, che aveva emesso il provvedimento impugnato, al quale il direttore generale dei sistemi informativi ha assegnato l'indirizzo di posta elettronica depositoattipenali.uffsorv.bologna@giustiziacerit con evidenza diverso da quello utilizzato dal ricorrente, essendo peraltro l'ufficio di sorveglianza, a cui appartiene il magistrato di sorveglianza, un organo del tutto diverso dal tribunale di sorveglianza, e autonomo rispetto a questo.

Nonostante l'errore in cui è incorso l'impugnante, l'impugnazione è pervenuta, entro il termine di valida proposizione, al giudice che ha emesso il provvedimento oggetto di doglianza, e cioè il magistrato di sorveglianza, perché gli è stata trasmessa, per competenza, dal tribunale di sorveglianza a cui era stata, appunto erroneamente, inviata.

Il magistrato di sorveglianza ne ha allora dichiarato, in base al dato letterale delle disposizioni di legge, l'inammissibilità.

2. Difformemente da quanto sostenuto dal ricorrente, occorre precisare che non si sarebbe potuto giungere a soluzione diversa facendo applicazione dell'art. 69-bis ordinanza pen., che stabilisce la competenza del tribunale di sorveglianza a decidere ogni questione sui reclami proposti avverso le ordinanze del magistrato di sorveglianza, perché la norma in questione deve ritenersi superata da quella, sopravvenuta e di natura speciale, dell'art. 87-bis, comma 8, decreto legislativo n. 150/2022, che ha stabilito la competenza del giudice *a quo* per la declaratoria di inammissibilità pronunciata a seguito del verificarsi dell'ipotesi prevista dall'art. 87-bis, comma 7, decreto legislativo n. 150/2022.

Ancora, è utile chiarire che non rileva nel caso in esame la norma, di portata generale, di cui all'art. 568, comma 5, codice di procedura penale Essa stabilisce che «l'impugnazione è ammissibile indipendentemente dalla qualificazione a essa data dalla parte che l'ha proposta. Se l'impugnazione è proposta a un giudice incompetente, questi trasmette gli



atti al giudice competente». Questa Corte ha sempre ritenuto che essa si applichi nel solo caso della irregolarità sostanziale dell'impugnazione, o perché questa è stata proposta ad un giudice non competente, o perché è stato utilizzato un mezzo di impugnazione diverso da quello previsto dal codice di rito, ad esempio il ricorso per cassazione nei casi in cui è prevista l'opposizione ai sensi dell'art. 667, comma 4, codice di procedura penale (tra le molte, Sez. 5, n. 42578 del 27 settembre 2024, Rv. 287234; Sez. 1, ordinanza n. 3063 del 15 settembre 2023, dep. 2024, Rv. 285720; Sez. U, n. 1626 del 24 settembre 2020, dep. 2021, ..., in motivazione).

Deve quindi ritenersi che essa non possa essere invocata nel caso di specie, in cui si è verificato un vizio solo formale, che non riguarda la sostanza dell'atto ma solo la sua trasmissione.

3. L'interpretazione dell'art. 568, comma 5, codice di procedura penale induce ad escludere che l'obbligo di trasmettere l'atto di impugnazione al giudice competente sussista nel caso di un'impugnazione proposta al giudice *ad quem*, competente per il giudizio di merito, ma presentata mediante invio ad un indirizzo telematico non riferibile all'ufficio del giudice *a quo*, al quale essa deve essere inviata.

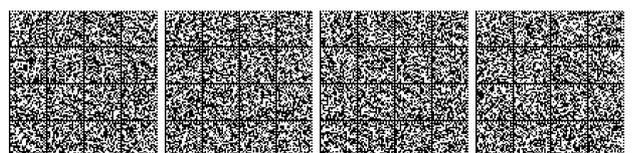
Lo stesso testo dell'art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), decreto legislativo n. 150/2022, peraltro, esclude tale possibilità, in quanto l'errore nell'indicazione dell'indirizzo telematico non prevede alternative alla conseguenza della inammissibilità dell'atto. Il comma 8 della norma, poi, conferma la non operatività, in tale fattispecie, della norma di cui all'art. 568, comma 5 del codice di procedura penale, in quanto stabilisce che il giudice *a quo*, quando riceve l'atto, inviato ad un indirizzo telematico errato ma evidentemente trasmessogli in quanto giudice competente a ricevere l'impugnazione avverso un provvedimento da lui emesso, deve dichiararne l'inammissibilità, senza poterlo trasmettere, a sua volta, al giudice *ad quem*, neppure se esso risulti pervenuto tempestivamente e non presenti alcuna delle ulteriori cause di inammissibilità, previste dall'art. 591 del codice di procedura penale, come verificatosi nella vicenda oggetto del presente procedimento.

Questa Corte, in alcune pronunce (vedi Sez. 5, n. 23192 del 29 aprile 2025, n.m.; Sez. 6, n. 19415 del 17 aprile 2025, Rv. 288084), ha ritenuto che il rigido formalismo introdotto già dall'art. 24, comma 6-*sexies*, decreto-legge n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, e ribadito, in termini quasi identici, dall'art. 87-*bis*, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 150/2022, possa essere superato conformandosi ai principi dettati dalla sentenza Sez. U, n. 1626 del 24 settembre 2020, dep. 2021, ..., Rv. 280167, in particolare quanto alla valorizzazione del *favor impugnationis* e del principio del raggiungimento dello scopo dell'atto, ritenendo perciò che l'impugnazione non debba essere dichiarata inammissibile se, benché inviata al giudice non competente a riceverla, sia stata da questi trasmessa al giudice competente, ed egli l'abbia tempestivamente ricevuta. Detta pronuncia, infatti, ha affermato che «solo l'inosservanza del termine di presentazione determina, in realtà, l'inammissibilità del ricorso» cautelare perché, se esso, benché presentato in un luogo diverso da quello stabilito, perviene nel termine di legge al giudice competente a riceverlo, «non vi sono ragioni sostanziali per negare la validità del ricorso, in quanto ... può ritenersi raggiunta la finalità del ricorrente di attivare il sistema impugnatorio».

Appare preferibile, però, il diverso e prevalente indirizzo giurisprudenziale, che nega l'estensibilità delle conclusioni della citata pronuncia alla disciplina introdotta dall'art. 87-*bis*, commi 7 e 8, decreto legislativo n. 150/2022. I suoi principi, infatti, sono stati dettati per il deposito dell'impugnazione in forma cartolare e non telematica, e soprattutto sono stati espressi in un contesto di regole non segnato, come invece l'attuale, dalla previsione di una specifica causa di inammissibilità per l'invio dell'atto ad un indirizzo telematico non corrispondente all'ufficio del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato.

Non vi sono dunque margini per tentare, per via interpretativa, una correzione degli eccessi di formalismo regolatorio delle disposizioni in esame, attesa la vincolatività del testo normativo, che non autorizza a soluzioni diverse. Vanno a tal proposito richiamate le affermazioni della stessa sentenza Sez. U, n. 1626/2021, ..., secondo cui la valorizzazione delle regole del *favor impugnationis* e del raggiungimento dello scopo «non può tradursi nell'attribuzione al diritto vivente di una potestà integrativa della *voluntas legis*, né quindi consentire l'individuazione di diverse forme di presentazione del ricorso rispetto a quelle volute dal legislatore», con l'ulteriore precisazione per la quale e «in presenza di un univoco tenore letterale della norma deve ritenersi precluso il ricorso ad un'interpretazione "adeguatrice" e, nel caso di dubbio circa la sua conformità ai principi costituzionali o convenzionali internazionali, si dovrebbe necessariamente lasciare spazio unicamente al sindacato di legittimità costituzionale».

4. Si pone, allora, attesa l'impossibilità di interpretazioni correttive e conformi ai principi costituzionali, la questione di legittimità dell'art. 87-*bis*, comma 7, lettera *c*), e comma 8, decreto legislativo n. 150/2022 sotto il profilo della irragionevolezza e dell'indebito sacrificio del diritto di difesa, in ragione della consegna alla inammissibilità dell'atto di impugnazione pur quando, nonostante l'errore della parte nella trasmissione per via telematica, esso sia pervenuto al giudice *a quo*, e quindi all'organo individuato dalla legge, ben prima che siano decorsi i termini per la sua presentazione.



5. La questione è anzitutto rilevante.

Nel presente caso, come riferito dal ricorrente e comunicato dalla cancelleria del Tribunale del riesame di Bologna, l'atto di impugnazione presentato da D. A. , un reclamo ai sensi dell'art. 69-bis, ordinanza pen., è pervenuto a detto ufficio, mediante PEC, in data 11 novembre 2024, e nello stesso giorno è stato stampato in forma cartacea e consegnato alla cancelleria del Magistrato di sorveglianza di Bologna mediante trasmissione *brevi manu*, avendo tale ufficio la medesima sede della cancelleria del Tribunale di sorveglianza, ed essendo medesimo anche il personale addetto ai due uffici.

Secondo tale comunicazione, perciò, l'atto di impugnazione è pervenuto tempestivamente al giudice *a quo*, risultando rispettato, per quanto rilevabile dagli atti, il termine di impugnazione di dieci giorni dall'ultima notifica del provvedimento impugnato, effettuata in data 1° novembre 2024; non è stata neppure indicata, dal giudice procedente, la sussistenza di una diversa causa di inammissibilità di detta impugnazione.

La questione risulta, perciò, rilevante, perché la declaratoria di incostituzionalità della norma, nella parte in cui stabilisce l'inammissibilità dell'impugnazione per il vizio formale verificatosi, o nella sola parte in cui non esclude tale sanzione nel caso in cui l'atto, sebbene viziato, pervenga tempestivamente nell'ufficio del giudice *a quo*, consentirebbe la trasmissione del reclamo al giudice *ad quem* ed il suo esame nel merito.

6. La questione è anche non manifestamente infondata. Le norme, ispirate ad un rigido formalismo, si pongono in contrasto con i principi del *favor impugnationis*, declinazione del diritto di difesa, e di ragionevolezza, espresso, per l'aspetto che ora interessa, dalla sapiente valorizzazione del criterio del raggiungimento dello scopo dell'atto, similmente a quanto il legislatore del codice dispone all'art. 568, comma 5, codice di procedura penale, e all'art. 184, comma 1, codice di procedura penale, in tema di sanatoria delle nullità delle citazioni e degli avvisi, e che sorregge l'interpretazione, contenuta nella sentenza Sez. U, n. 1626/2021, ..., sopra citata, dell'art. 582, comma 2, cod. proc. pen., abrogato dallo stesso decreto legislativo n. 150/2022 e sostituito dall'art. 111-bis codice di procedura penale.

Con l'art. 87-bis, comma 7, lettera c), e comma 8, del decreto legislativo n. 150/2022 si è introdotta nell'ordinamento una disciplina che attribuisce una non giustificata prevalenza della correttezza formale dell'atto, *rectius* delle sue modalità di invio, rispetto alla sua correttezza sostanziale, in una materia attinente all'esercizio dei diritti difensivi, facendo dipendere da un mero errore, anche se di fatto sanato e pertanto privo di effettive conseguenze, la perdita del diritto di ottenere dal giudice dell'impugnazione una pronuncia di merito.

6.1. Oggetto di violazione è il principio di cui all'art. 24 Cost.

Non può sfuggire che la diversa disciplina, operante — come si è detto — nei due diversi casi di un atto di impugnazione viziato, tutela adeguatamente il diritto di impugnazione delle parti a fronte di un vizio sostanziale dell'atto, mentre una pari tutela non è accordata per l'ipotesi di un vizio formale, costituito dal mero errore dell'invio ad un indirizzo telematico sbagliato.

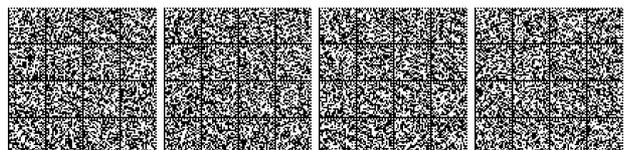
Nel primo caso, l'art. 568, comma 5, del codice di procedura penale, in applicazione del principio del *favor impugnationis*, imponendo la trasmissione dell'atto al giudice competente, consente di correggere l'errore e di esaminare nel merito l'impugnazione anche se essa è stata presentata in modo sbagliato, salva la sussistenza di altre cause di inammissibilità. Nel secondo caso, invece, l'art. 87-bis, commi 7, lettera c), e 8, decreto legislativo n. 150/2022 impone la declaratoria di inammissibilità, escludendo radicalmente l'applicabilità di tale principio anche in assenza delle cause previste dall'art. 591 del codice di procedura penale, e non prevedendo neppure l'applicabilità del principio di conservazione degli atti, qualora l'impugnazione sia pervenuta tempestivamente al giudice competente a riceverla.

Ciò si risolve in un grave *vulnus* per l'impugnante, non giustificato dalla diversità degli errori da lui commessi, non potendo ritenersi il vizio formale più grave di un vizio sostanziale, tanto da risultare in ogni caso non sanabile.

6.2. Le disposizioni in esame violano contestualmente anche il principio di cui all'art. 3 Cost. che stabilisce, oltre all'uguaglianza di tutti i cittadini, il dovere del legislatore di disciplinare in modo analogo situazioni analoghe, ovvero di non disciplinare in modo irragionevolmente diverso situazioni che richiedono una analoga tutela.

Appaiono irragionevoli, infatti, l'introduzione di una causa di inammissibilità dell'impugnazione penale per un vizio solo formale, a fronte dell'esistenza, nel codice di rito, di una norma che esclude una simile inammissibilità per un vizio sostanziale, oltre che l'omessa previsione della insussistenza di tale inammissibilità quando l'atto abbia, comunque, raggiunto il suo scopo.

L'invio dell'atto di impugnazione a un indirizzo di posta elettronica certificata indicato dal DGSIA ma non riferibile all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato costituisce un vizio solo formale, potendo essere dovuto ad un errore nell'individuazione del giudice competente a ricevere l'atto o del suo indirizzo telematico, o addirittura solo ad una svista nella lettura o nella trascrizione dell'indirizzo stesso, ma non pone dubbi circa la volontà del soggetto di proporre impugnazione al giudice competente.



La diversa qualificazione dell'impugnazione, perché proposta ad un giudice non competente o con un mezzo diverso da quello stabilito, costituisce invece un, vizio sostanziale dell'atto, ma esso non comporta la declaratoria di inammissibilità, perché l'art. 568, comma 5, codice di procedura penale fa obbligo al giudice che lo ha erroneamente ricevuto di trasmetterlo, previa eventualmente la sua diversa qualificazione, al giudice competente, il quale potrà valutare la sussistenza solo delle cause di inammissibilità previste dall'art. 591 del codice di procedura penale.

Nel primo caso, pertanto, un atto di impugnazione corretto nella forma e nella sostanza, correttamente qualificato e indirizzato al giudice competente, viene dichiarato inammissibile solo perché trasmesso ad un indirizzo telematico diverso da quello indicato dal DGSIA.

Nel secondo caso, un atto di impugnazione indirizzato al giudice non competente, o qualificato erroneamente, e quindi viziato nella sua sostanza, produce i suoi effetti, in applicazione del principio del *favor impugnationis*, e deve essere fatto pervenire al giudice competente, il quale deve esaminarlo nel merito.

L'irragionevolezza di tale diversa disciplina emerge con evidenza nell'ipotesi, verificatasi nel presente caso, in cui l'atto di impugnazione inviato ad un indirizzo telematico non corrispondente al giudice *a quo* venga a questi trasmesso, e gli pervenga tempestivamente: mentre nel caso di un'impugnazione indirizzata al giudice non competente questa, se trasmessa tempestivamente a quello competente, ai sensi dell'art. 568, comma 5, del codice di procedura penale, verrà esaminata e giudicata nel merito, l'errore nell'indirizzo telematico impone al giudice *a quo* di dichiararne l'inammissibilità, benché l'atto abbia raggiunto il suo scopo, pervenendo nel termine di legge al giudice a cui deve essere inviato.

Questi non può neppure ritenere sussistente alcuna sanatoria, in applicazione del principio del raggiungimento dello scopo costituente la *ratio* di una norma quale l'art. 184, comma 1, del codice di procedura penale, perché non prevista dal legislatore.

Sotto altro profilo, appare irragionevole che la medesima tipologia di errore, quale l'invio dell'atto al giudice non indicato dalla legge, produca una conseguenza molto diversa se tale giudice non è competente ad esaminare nel merito l'impugnazione, ovvero se tale giudice, più semplicemente, non è competente a riceverla.

È irragionevole, pertanto, e perciò in contrasto con l'art. 3 Cost., la mancata previsione di una operatività dei predetti principi del *favor impugnationis* e della conservazione dell'atto che raggiunge il suo scopo, nell'ipotesi di un atto di impugnazione viziato solo per un errore formale nella sua trasmissione ma pervenuto tempestivamente al giudice *a quo*, mentre tali principi sono applicati dall'ordinamento processuale nell'ipotesi di un atto di impugnazione che presenta un vizio sostanziale.

La questione di costituzionalità qui proposta per la violazione dell'art. 3 Cost. appare, perciò, non manifestamente infondata.

7. La questione deve ritenersi non manifestamente infondata anche se la norma contestata è stata emessa, dal legislatore, in applicazione di un diverso principio costituzionale, quello del diritto ad una ragionevole durata del processo, stabilito dall'art. 111, comma 2, Cost.

I lavori preparatori del decreto legislativo n. 150/2022 chiariscono che l'intera normativa è stata dettata in attuazione di tale principio, essendo finalizzata ad assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari, anche mediante la semplificazione di atti e procedure.

L'art. 87-*bis*, introdotto nel decreto legislativo n. 150/2022 dall'art. 5-*quinquies* del decreto-legge n. 162/2022, è sicuramente funzionale al rispetto del predetto principio, in quanto fornisce una disciplina organica e dettagliata delle disposizioni transitorie in materia di semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze, applicabili sino alla piena operatività del processo penale telematico, ed escludendo il dovere di trasmettere ad altri uffici gli atti di impugnazione pervenuti erroneamente esonera le cancellerie da un'attività che comporta sicuramente un appesantimento e un rallentamento del loro lavoro. Il rispetto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo non può, però, giustificare l'introduzione di norme processuali che violano altri principi di pari rango, quali quelli stabiliti dagli articoli 3 e 24 Cost.

La costituzionalità della norma indicata, inoltre, deve essere valutata anche alla luce dei principi convenzionali internazionali. La Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce agli Stati un ampio margine di apprezzamento, che consente l'imposizione di requisiti formali anche rigorosi per l'ammissibilità delle impugnazioni, ma a condizione che tali requisiti non limitino l'accesso del cittadino al giudice in modo tale da pregiudicare in modo sostanziale il suo diritto, pena la violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione EDU (vedi la decisione n. 55064/11 del 28 ottobre 2021, Succi c/Italia, ed altre precedenti).



Occorre perciò valutare se il rigido formalismo della disciplina introdotta dall'art. 87-bis, commi 7, lettera c), e 8, decreto legislativo n. 150/2022, con l'impossibilità anche solo di emendare o sanare un vizio puramente formale, risulti porre un limite eccessivo, oltre che ingiustificato, all'esercizio del diritto a un equo processo, anche nei gradi di giudizio successivi al primo, se previsti dall'ordinamento dello Stato.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87-bis, commi 7, lettera c) e 8, decreto legislativo n. 150 del 2022, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui sancisce l'inammissibilità dell'impugnazione trasmessa ad indirizzo di posta elettronica certificata diverso da quello prescritto (costituito dall'indirizzo assegnato all'ufficio che ha emesso il provvedimento impugnato) pur quando essa pervenga al giudice a quo entro il termine perentorio di proposizione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 1° luglio 2025

Il Presidente: SANTALUCIA

Il Consigliere estensore: MASI

25C00250

N. 202

Ordinanza del 26 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da A. G. contro Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (ATER) di Pordenone

Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Requisiti minimi dei beneficiari finali – Previsione che occorre essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti.

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1, lettera c).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

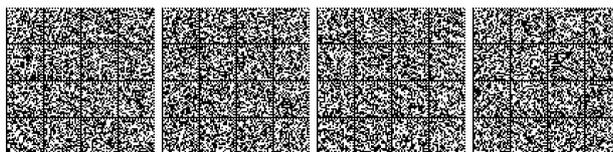
SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 10 del 2024, proposto da A. G., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Martorana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Pordenone, via Cividale n. 7/a;

Contro Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale — Ater di Pordenone, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca De Pauli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Udine, via Vittorio Veneto n. 39;

Per l'annullamento:

del provvedimento prot. ... di rigetto della domanda di assegnazione di alloggio presentata fuori termine;
dei verbali della Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi previsti dal bando;



del verbale con cui è stata approvata la lista dei candidati aventi presentato domanda di assegnazione di alloggio residenziale pubblico fuori termine — alloggio di risulta;

del bando di concorso, per quanto di interesse;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale — Ater di Pordenone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2025 la dott.ssa Claudia Micelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto e diritto

1. Il ricorrente è residente in Italia dal ... e nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal ... al ..., quando è stato cancellato dall'anagrafe per irreperibilità, e, successivamente al suo ritorno in Italia dalla ..., dal ..., data di iscrizione all'anagrafe del Comune di Pordenone.

2. Il ... ha presentato domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica all'Azienda Territoriale per l'Edilizia residenziale — Ater di Pordenone ai sensi dell'art. 11 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Regione 26 ottobre 2016, n. 0208/Pres «Regolamento di esecuzione per la disciplina delle modalità di gestione degli alloggi di edilizia sovvenzionata gestiti dalle Ater stesse a sostegno della costruzione, dell'acquisto e del recupero degli alloggi di edilizia sovvenzionata, e del finanziamento del Fondo Sociale di cui agli articoli 16 e 44 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», che consente la presentazione di istanze fuori termine (ossia dopo la pubblicazione della graduatoria) per l'ottenimento di un alloggio di risulta ai soggetti destinatari di uno sfratto per finita locazione.

3. Con provvedimento dd ... l'Amministrazione intimata ha respinto la domanda per «mancanza dei requisiti essenziali», precisando che «Ella, infatti, non risiede nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti la data della domanda (art. 4, comma 2, lettera a, del regolamento approvato con D.P. Reg n. 0208/Pres del 26 ottobre 2016 e successive modifiche ed integrazioni e art. 1, lettera b, del bando di concorso)».

4. Il ricorrente impugna il citato provvedimento di diniego, i verbali della Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi previsti dal bando, il verbale con cui è stata approvata la lista dei candidati aventi presentato domanda di assegnazione di alloggio di risulta, il «Bando di concorso comprensoriale n. 53 - 2019 (ai sensi della L.R. n. 1 del 19 febbraio 2016, del regolamento di esecuzione approvato con D.P.Reg. n. 0208/Pres del 26 ottobre 2016 e loro successive modifiche e integrazioni)».

4.1 Formula i seguenti motivi di ricorso:

«I. Violazione degli articoli 3 e ss legge n. 241/90 in relazione agli articoli 2, 4, 5, 9, 11 del DP Reg n. 0208/2016 ed in relazione all'art. 1 del bando; eccesso di potere — travisamento di fatto — difetto di istruttoria».

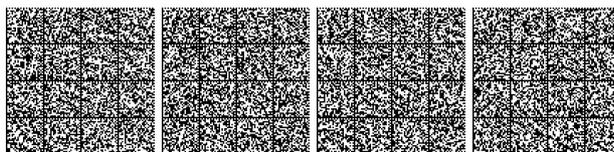
Deduce che la disciplina applicabile alle domande presentate da soggetti in situazione di disagio sociale non sarebbe contenuta nell'art. 4 del regolamento regionale, richiamato dal provvedimento di rigetto, bensì negli articoli 8, 9 e 11 del regolamento medesimo, contenenti autonomi requisiti tra cui non figura quello della residenza nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti la domanda.

L'art. 4, peraltro, non conterrebbe la precisazione «precedenti la domanda», risultando quindi soddisfatto dal ricorrente, in detti termini, il requisito richiesto, alla luce della residenza nel territorio regionale per ben più di cinque anni.

«II. Violazione degli articoli 10-bis e 21-octies, legge n. 241/90; eccesso di potere per irragionevolezza in relazione all'omissione dell'avviso di avvio del procedimento volto al rigetto dell'istanza ex art. 10-bis, legge n. 241/90, difetto di istruttoria».

È dedotta l'illegittima omessa attivazione del soccorso istruttorio o comunque dell'istituto del preavviso di rigetto di cui all'art 10-bis, legge n. 241/1990, che avrebbe consentito al ricorrente di controdedurre in sede procedimentale in merito al contestato requisito della residenza.

«III. Ancora sulla violazione degli articoli 10-bis e 21-octies, legge n. 241/90; eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà dell'atto, manifesta ingiustizia, nonché violazione del legittimo affidamento, mancata valutazione degli elementi in fatto e diritto e mancata valutazione della condizione complessiva del ricorrente».



Viene censurata una carenza istruttoria, conseguente all'omessa attivazione del preavviso di diniego, che avrebbe impedito una adeguata considerazione della condizione del ricorrente.

«IV. Violazione degli articoli 3 e ss. legge n. 241/90 in relazione agli articoli 2, 5, 4, 9, 11 del DP reg n. 0208/2016 ed in relazione all'art 1 del bando quanto al requisito della residenza — violazione di legge ed eccesso di potere per travisamento dei fatti».

Deduce che una lettura costituzionalmente orientata della disciplina applicabile, che tenga conto di quanto affermato dalla decisione della Corte costituzionale n. 44/2020, che ha accolto la questione di legittimità sollevata in relazione alla LR della Lombardia n. 16/2016 contenente analoga previsione, evidenzerebbe che il ricorrente è «meritevole dei servizi assistenziali regionali e rientra nei requisiti della legge regionale e del relativo regolamento».

5. Si è costituita in giudizio l'Ater di Pordenone, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, avendo il ricorrente omesso di impugnare specificamente i deliberati della Commissione.

In sede di memoria di replica ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, conseguente alla intervenuta stipula con il Comune di Pordenone di un contratto di locazione abitativa ai sensi della legge n. 431/1998, per la durata di anni tre, dal 1° maggio 2024 al 30 aprile 2027.

Ha chiesto, in ogni caso, il rigetto nel merito del gravame.

6. Con ordinanza n. 392/2024 questo tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, dettando i conseguenti adempimenti sia a carico dell'Amministrazione intimata che, a pena di improcedibilità del ricorso, dell'interessato.

L'incombente è stato assolto nel rispetto dei termini stabiliti dal tribunale.

7. All'udienza pubblica del 7 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Con la presente sentenza non definitiva, il Collegio ritiene di poter decidere solo parzialmente il ricorso, limitatamente ai primi tre motivi di diritto, poiché per quanto concerne la questione dedotta con il quarto motivo, la decisione della causa non può prescindere dall'incidente di costituzionalità della norma regionale rilevante nella presente sede.

Il collegio ritiene infatti *ex officio* sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c) della L.R. Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, «Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater», in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma primo, della Costituzione ed al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma secondo, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce come requisito minimo dei beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica «l'essere anagraficamente residenti nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi negli otto anni precedenti», disponendo che i regolamenti di cui all'art. 12 (quale il citato D.P. Reg. n. 0208/Pres. del 26 ottobre 2016) prevedano tale requisito.

9. Questo impone al collegio di esaminare preliminarmente le eccezioni in rito sollevate dall'Ater di Pordenone.

10. L'eccezione volta ad evidenziare l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, conseguente all'omessa impugnazione dei deliberati della commissione, non risulta condivisibile.

10.1 Deduce l'Amministrazione intimata che la Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi di Ater, si sarebbe espressa «per ben tre volte» sulla posizione del ricorrente, e nella specie:

nel corso del procedimento, prima dell'adozione dell'atto finale, con il verbale dd ...;

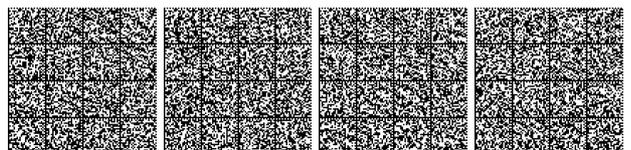
in sede di valutazione dell'istanza di autotutela, formulata dal ricorrente il ... e sollecitata il ..., con il verbale dd ..., comunicato il ...;

in relazione al ricorso al Tar ed ai suoi contenuti, subito dopo la notifica dello stesso, con il verbale dd ... di conferma dell'esclusione della domanda del ricorrente.

Nella prospettazione dell'amministrazione, i deliberati della Commissione di cui ai verbali dd ... e ... avrebbero dovuto essere specificamente impugnati a pena di inammissibilità del presente ricorso, costituendo atti di conferma propria e non meramente confermativi del provvedimento di rigetto della domanda dd ..., in quanto «conseguenti a nuove ed autonome valutazioni».

10.2 Come condivisibilmente evidenziato dal ricorrente nella memoria difensiva dd 18 ottobre 2024, il provvedimento di diniego prot. ... dd ..., nella presente sede gravato, costituisce l'atto conclusivo del procedimento avviato con la domanda di assegnazione di un alloggio di edilizia sovvenzionata presentata ad Ater il ..., come tale lesivo della sfera giuridica dello stesso.

Il provvedimento in parola risulta compiutamente motivato in base al mancato possesso del requisito della residenza nella Regione Friuli-Venezia Giulia da almeno cinque anni, anche non continuativi, negli otto anni precedenti la data della domanda, senza contenere alcun riferimento, nemmeno *per relationem*, al verbale del



Quest'ultimo riveste pertanto natura di atto endoprocedimentale, in quanto tale improduttivo di effetti lesivi, e ad ogni modo dal contenuto sovrapponibile a quello del provvedimento conclusivo che vi ha fatto seguito.

10.3 Analoghe considerazioni in merito all'assenza di lesività, vanno formulate in riferimento al verbale del ..., con cui la Commissione, esaminata la richiesta di annullamento in autotutela presentata dal ricorrente con pec dd ..., rilevato che nella domanda il medesimo aveva dichiarato di aver risieduto in regione dal ... al ... e dal ... a tutt'oggi, all'unanimità confermava l'esclusione della domanda «per mancanza del requisito previsto dall'art. 29, comma 1, lettera c) della L.R. n. 1/2016 come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a) della L.R. n. 24/2018, dall'art. 4, comma 2, lettera a) del regolamento approvato con D.P.Reg. n. 02087/Pres. Del 26 ottobre 2016 e successive modificazioni ed integrazioni e dall'art. 1, lettera b) del bando di concorso».

10.4 Del pari, con il verbale dd ..., la Commissione, a seguito della intervenuta notifica del ricorso al Tar, «conferma le decisioni assunte nelle precedenti riunioni in cui è stata esaminata la pratica (verbale n. ... del ... e verbale n. ... del ...), con riserva di valutare fatti sopravvenuti, al momento non noti».

10.5 Con l'atto dd ..., trasmesso a mezzo pec al difensore del ricorrente, l'Amministrazione intimata si è limitata a comunicare «che la Commissione per l'accertamento dei requisiti soggettivi, nella seduta del ... u.s., ha confermato l'esclusione della domanda presentata dal Suo assistito, sig. A. G., il ..., per l'assegnazione di un alloggio di edilizia sovvenzionata nel Comune di Pordenone, in quanto il richiedente non risiede in Friuli-Venezia Giulia da almeno cinque anni, anche in maniera non continuativa, negli otto anni precedenti la data della domanda, come previsto dall'art. 29, comma 1, lettera c) della L.R. n. 1/2016 come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a) della L.R. n. 24/2018, dall'art. 4, comma 2, lettera a), del regolamento approvato con D.P.Reg. n. 0208/Pres del 26 ottobre 2016 e successive modifiche e integrazioni e dall'art. 1, lettera b), del bando di concorso».

10.6 Trattasi, con evidenza, di atti privi di autonoma portata lesiva, che nulla aggiungono al provvedimento conclusivo del procedimento ritualmente impugnato nella presente sede, e che rivestono pertanto natura meramente confermativa del precedente diniego, non essendo stati preceduti dall'espletamento di una nuova istruttoria.

Va pertanto ribadito il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui l'atto con cui l'amministrazione si limiti a richiamare un suo precedente provvedimento, senza apertura di una nuova istruttoria con rinnovato esame degli elementi di fatto e di diritto e rivalutazione degli interessi in gioco, e senza esporre una nuova motivazione a supporto della propria decisione, riveste natura meramente confermativa, come tale inidonea a cagionare una autonoma lesione alla posizione giuridica soggettiva del destinatario (*ex multis* Cons St n. 4642/2023 e la giurisprudenza ivi richiamata).

11. Anche l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse va disattesa alla luce delle seguenti considerazioni.

Risulta dalla documentazione agli atti che il ricorrente, al fine di garantire a sé e alla propria famiglia il diritto all'abitazione, a seguito del rigetto della domanda di assegnazione di un alloggio di edilizia sovvenzionata in questa sede gravato, ha stipulato con il Comune di Pordenone un contratto di locazione agevolato ai sensi dell'art. 2, comma 3 della legge n. 431/1998.

Trattasi, nella specie, della tipologia di contratto di locazione ad uso abitativo non transitorio, alternativa al modello ordinario, caratterizzata da una durata per legge non inferiore a tre anni (con proroga biennale, di diritto, alla prima scadenza), nonché dalla determinazione del valore del canone e dell'ulteriore contenuto negoziale in base a quanto stabilito «in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative» (Cass civ sez III 27022/2016).

L'intervenuta conclusione del contratto in esame, (a garanzia del soddisfacimento di un diritto inviolabile), non comporta la sopravvenuta carenza di interesse del ricorrente a coltivare il presente gravame, costituendo fattispecie non assimilabile all'«essere titolare di contratto di locazione di altro alloggio di edilizia sovvenzionata ovunque ubicato» (attinente pertanto all'edilizia residenziale pubblica ed all'accesso agli alloggi sociali per i soggetti meno abbienti, di cui si occupa la L.R. n. 1/2016), circostanza escludente dall'ammissione alla selezione, in base all'art. 1, lettera f) del bando di concorso.

12. Vanno ora esaminati i motivi di ricorso, nei limiti sopra evidenziati.

12.1 Il primo motivo non è fondato.

Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, la disciplina di cui all'art. 4 del regolamento di cui al D.P.Reg 26 ottobre 2016, n. 0208/Pres. concernente i «Requisiti soggettivi degli inquilini assegnatari», trova applicazione per tutte le istanze di assegnazione degli alloggi Ater.

Non essendo stata prevista infatti una esclusione per le domande presentate «fuori termine» quale quella del ricorrente, anch'esse soggiacciono alla condizione della residenza nel territorio regionale da almeno cinque anni anche non continuativi «negli otto anni precedenti», ove quest'ultimo inciso non può che essere inteso come riferito agli otto anni «precedenti la data della domanda».



Non è quindi condivisibile la tesi di parte ricorrente, secondo cui la propria domanda sarebbe risultata soggetta alla sola disciplina specifica contenuta negli articoli 8 e 11 del regolamento, derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria delle domande presentate entro i termini di decadenza previsti dal bando, in quanto dal dato testuale risulta che l'art. 8 contiene l'elenco degli indicatori dello stato di bisogno, rilevanti ai fini della collocazione in graduatoria delle domande accoglibili, in quanto rispettose delle condizioni di cui all'art. 4.

12.2 Il secondo ed il terzo motivo possono essere esaminati congiuntamente, contenendo entrambi delle doglianze relative all'omessa attivazione di strumenti partecipativi da parte dell'amministrazione procedente, quali il soccorso istruttorio e il preavviso di rigetto *ex art. 10-bis* della legge n. 241/1990.

Essi non risultano accoglibili.

12.3 Circa l'istituto di cui all'art. 6 della legge n. 241/1990, va evidenziata l'insussistenza del presupposto per l'attivazione dello stesso, non avendo l'amministrazione intimata rilevato carenze di elementi formali nella domanda presentata dal ricorrente, così da richiederne una regolarizzazione, essendo la stessa risultata completa e respinta per carenza del requisito della residenza, emergente dalla dichiarazione di parte e dalle risultanze anagrafiche.

12.4 In merito alla censura concernente l'omissione del preavviso di diniego, essa è infondata in relazione alla espressa previsione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, per cui «le disposizioni relative al preavviso di rigetto non si applicano alle procedure concorsuali, disposizione che deve essere riferita a tutti i procedimenti aperti alla partecipazione di una pluralità di soggetti, ossia tutti quei procedimenti nei quali l'instaurazione del contraddittorio con la pubblica amministrazione risulti incompatibile con le esigenze di celerità della procedura» (Cons St sez III n. 1236/2019; Tar Lazio sez. III n. 4179/2025 e la giurisprudenza richiamata dall'amministrazione intimata nel proprio controricorso).

Ed inoltre, «è costante l'orientamento giurisprudenziale per cui il preavviso di rigetto di cui all'art. 10-*bis*, legge n. 241 del 1990, pur costituendo un fondamentale strumento di partecipazione, non può ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa e della dequotazione dei vizi formali, tale vizio può assumere rilievo solo nelle ipotesi in cui dalla omessa interlocuzione del privato nell'ambito del procedimento sia derivato un contenuto dell'atto finale diverso da quello che sarebbe derivato sulla base della valutazione degli ulteriori elementi che il privato avrebbe potuto fornire all'amministrazione al fine di superare i rilievi ostativi» (Cons St n. 1236/2019, cit.).

Nel caso di specie, come condivisibilmente evidenziato dall'amministrazione resistente, costituendo il gravato diniego un atto necessitato e vincolato, l'eventuale apporto del privato nulla avrebbe potuto aggiungere al contenuto finale dello stesso.

12.5 Né risulta accoglibile la doglianza relativa ad una asserita carenza di istruttoria, avendo l'amministrazione procedente compiutamente esaminato la documentazione prodotta dal ricorrente a corredo della propria istanza di assegniamento di un alloggio di risulta, che è risultata completa e non bisognosa di integrazioni.

13. Alla luce delle superiori considerazioni, dunque, il ricorso va *in parte qua* respinto.

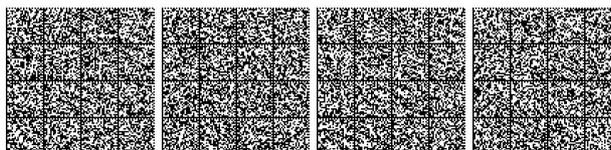
14. Passando ora a trattare della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*) della LR n. 1/2016, va considerato il presupposto della rilevanza, in merito al quale l'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87 dispone che è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della norma primaria contestata.

Va sul punto osservato che il ricorrente ha adito questo tribunale al fine di contestare il requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni negli otto anni precedenti, richiesto per l'assegnazione degli alloggi, requisito di cui il provvedimento di diniego ha fatto applicazione e che risulta stabilito dalla norma regionale in questione, che esclude in radice l'accoglibilità della domanda del ricorrente. Con la conseguenza che, in permanenza della norma stessa, il provvedimento gravato risulterebbe esente dai vizi dedotti.

15. Con il quarto motivo, parte ricorrente chiede l'accoglimento del ricorso per effetto dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina contenuta nella legge regionale e nel regolamento attuativo.

Rileva il Collegio come la norma primaria contenuta all'art 29, comma 1, lettera *c*) della L.R. n. 1/2016, per la sua chiarezza testuale, non si presti ad interpretazioni adeguatrici o costituzionalmente orientate, potendo essere soltanto assoggettata allo scrutinio di legittimità costituzionale.

16. A supporto della non manifesta infondatezza, vanno richiamate (senza pretesa di completezza) le sentenze nn. 44/2020, 77 e 145/2023, 67 e 147/2024, con le quali la Corte costituzionale, occupandosi di norme analoghe previste da altre leggi regionali, ha avuto modo di statuire che: «Il diritto all'abitazione rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana. L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere, in quanto è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a garantire una



abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti. Non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza — comunque la si declini — nel territorio regionale. Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale, non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro, non è indice di una prospettiva di radicamento. Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

17. Il tribunale, in considerazione del fatto che la norma della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia contiene una previsione che ricalca quelle analoghe già più volte censurate dalla Corte costituzionale, non può che condividere le considerazioni del Giudice delle leggi riportate *supra* e pertanto, sulla base di tali argomenti, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), L.R. n. 1/2016.

18. In conclusione, dunque, il ricorso va in parte respinto, mentre per la restante parte il giudizio va sospeso fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulla questione indicata, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 cpa e all'art. 295 cpc.

Ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese, è rinviata al definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

in parte lo respinge;

per la restante parte, dichiara rilevante per la decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c) della L.R. Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 «Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater», in relazione all'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione;

sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

riserva al definitivo ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese;

Ordina alla Segreteria di questo Tribunale di provvedere alla notifica della presente sentenza a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché alla comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi, Presidente;

Daniele Busico, primo referendario;

Claudia Micelli, Referendario, estensore.

Il Presidente: MODICA DE MOHAC DI GRISI

L'estensore: MICELLI



N. 203

Ordinanza del 27 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da M.R. R. contro Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli»

Università e istituzioni di alta cultura – Professori universitari di ruolo – Sanzioni disciplinari – Sospensione dall’ufficio e dallo stipendio fino a un anno – Sanzione accessoria dell’ineleggibilità alle cariche di rettore di Università o di direttore di Istituzione universitaria per dieci anni – Riconoscimento all’organo titolare del potere disciplinare della possibilità, sulla base di una valutazione di proporzionalità, di non applicare la sanzione o di graduarne la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti – Omessa previsione.

– Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull’istruzione superiore), art. 89, secondo comma, secondo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 1617 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da ... M. R. R., rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Leone e Benedetta Leone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Leone in Napoli, viale Gramsci, 23;

Contro Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» di Napoli, rappresentata e difesa dall’Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz 11;

Per l’annullamento:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1) della delibera del Consiglio di amministrazione dell’Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» n. ... del ..., comunicata con nota del rettore, con la quale è stata comminata alla ricorrente la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio per mesi uno con decorrenza ..., la conseguenziale perdita dell’anzianità per tutto il periodo della sua durata, nonché dalla nomina «per anni solari dieci, alle funzioni di rettore di università o direttore di istituzione universitaria (Direttore di Dipartimento, Direttore di centro, presidente di scuola e similari)»;

2) degli atti (verbali) del Collegio di disciplina rese nelle sedute del e, in particolare, del parere reso con tale ultimo verbale che ha proposto l’irrogazione della sanzione della sospensione in questione;

3) della nota del Rettore prot. ... in data ... di «attivazione del Collegio di disciplina»;

4) della nota rettorale prot. ... dell’... di convocazione del Collegio di disciplina;

5) della nota rettorale prot. ... dell’... di contestazione degli addebiti alla ricorrente;

6) nonché di tutti gli atti anteriori, preordinati e consequenziali.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da R. M. R. il 4 aprile 2024:

per l’annullamento, previo rilascio di misure cautelari:

1) della delibera del Consiglio di amministrazione dell’Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» n. ... del ..., comunicata con nota del Rettore, con la quale è stata comminata alla ricorrente la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio per mesi uno con decorrenza ..., la conseguenziale perdita dell’anzianità per tutto il periodo della sua durata, nonché dalla nomina «per anni solari dieci, alle funzioni di rettore di università o ... direttore di istituzione universitaria (Direttore di Dipartimento, Direttore di centro, presidente di scuola e similari)»;

2) degli atti (verbali) del Collegio di disciplina rese nelle sedute del ed, in particolare, del parere reso con tale ultimo verbale che ha proposto l’irrogazione della sanzione della sospensione in questione;

3) della nota del Rettore prot. ... in data ... di «attivazione del Collegio di disciplina»;

4) della nota rettorale prot. ... dell’... di convocazione del Collegio di disciplina;

5) della nota rettorale prot. ... dell’... di contestazione degli addebiti alla ricorrente;

6) nonché di tutti gli atti anteriori, preordinati e consequenziali.



Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2025 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è professoressa ordinaria di medicina interna dal ... presso il Dipartimento di scienze mediche e chirurgiche avanzate dell'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» e dal ... al ... è stata coordinatrice e direttrice della scuola di specializzazione in

Con il ricorso in trattazione ha impugnato la delibera del Consiglio di amministrazione n. ... del ... con la quale le è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per mesi uno, oltre che l'esonero dalle funzioni accademiche e la perdita dell'anzianità per tutto il periodo della sua durata, a decorrere dal ..., ai sensi degli articoli nn. 87 e 89 del regio decreto n. 1592/1993, dell'art. 36 dello statuto di Ateneo e dell'art. 10 della legge n. 240/2010.

L'applicazione della suddetta sanzione ha comportato, ai sensi dell'art. 89, comma secondo, regio decreto n. 1592/1933 anche la preclusione alla nomina a rettore di università, o a direttore di istituzione universitaria per dieci anni.

Il procedimento disciplinare è stato avviato con nota prot. n. ... dell'... in seguito alla pubblicazione sulla pagina facebook dell'associazione di specializzandi denominata ..., di un messaggio diffuso dalla ricorrente sul gruppo WhatsApp degli studenti specializzandi, con il quale la direttrice sollecitava i membri del gruppo alla compilazione dei questionari CINECA con le seguenti parole: «Cari...come sapete il questionario è "segreto" ... ma non x me!!! Cortesemente siate benevoli...Grazie a tutti».

Il questionario al quale si riferisce il messaggio è quello relativo alla qualità della formazione specialistica che annualmente il Consorzio interuniversitario CINECA sottopone agli studenti delle scuole di specializzazione in forma anonima per la valutazione dell'offerta formativa e che rileva, tra l'altro, ai fini dell'assegnazione alle singole scuole di specializzazione del contingente dei posti disponibili.

Il collegio di disciplina docenti-I fascia, all'esito dell'audizione della ricorrente e del delegato dal Rettore, ha ritenuto rilevante sotto il profilo disciplinare la condotta della prof.ssa R. poiché integrante la violazione degli articoli 3, 4 e 10 del Codice etico e di comportamento di Ateneo di cui al D.Rs. n. 406/2020 e ha irrogato la sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per un mese, che ha comportato, altresì, l'applicazione della sanzione accessoria (dovuta *ex lege*) della sospensione per dieci anni dagli incarichi direttivi.

Ritenendo illegittima la sanzione irrogata, la ricorrente l'ha impugnata articolando i seguenti motivi:

A) con un primo gruppo di censure la ricorrente ha impugnato il decreto del Rettore di avvio del procedimento disciplinare (nota prot. ... dell'...), ritenuto affetto dai seguenti vizi:

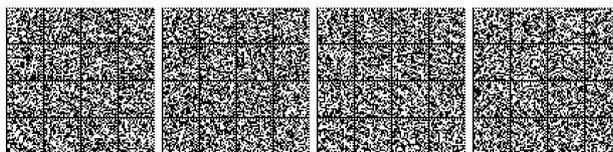
1) violazione dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, eccesso di potere per carenza di istruttoria, ovvero istruttoria apparente, motivazione carente, illegittimità derivata.

Il Rettore avrebbe violato la normativa sopra richiamata avendo omesso di formulare una «motivata proposta» di sanzione al Collegio di disciplina, essendosi limitato a riportare i fatti e le norme violate (il Codice etico e il D.I. n. 402/2017), senza esprimersi né in merito alla loro rilevanza disciplinare, né sulla misura della sanzione da irrogare.

Vi sarebbe stata un'inversione procedimentale, poiché il Rettore avrebbe prima convocato il Consiglio di disciplina e solo successivamente inviato l'atto di contestazione dell'illecito disciplinare alla ricorrente.

2) stessi motivi di cui alla precedente censura, violazione dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, eccesso di potere per carenza di istruttoria, ovvero istruttoria apparente, motivazione carente, illegittimità derivata.

L'atto di avvio del procedimento conterrebbe un'indicazione generica delle norme ritenute violate, senza una specifica correlazione tra la condotta contestata e i doveri trasgrediti.



Sotto altro profilo è dedotto il vizio di difetto di istruttoria, poiché il Rettore si sarebbe limitato a riportare il «messaggio» tratto dalla pagina facebook dell'associazione di medici specializzandi, senza tener conto del tono «amichevole» dello stesso e senza acquisire direttamente presso i partecipanti al gruppo WhatsApp informazioni circa i dubbi e i sospetti che il messaggio avrebbe insinuato. Non avrebbe, inoltre, verificato se effettivamente la ricorrente fosse in grado di conoscere l'identità dei compilatori dei singoli questionari, né se i medici si fossero effettivamente convinti della possibilità per la stessa di violare l'anonimato.

Sarebbe stato violato il principio di cui all'art. 112, comma 5, lettera *b*), del T.U. n. 3/57, non risultando che i presidenti del consiglio di disciplina e del consiglio di amministrazione avessero raccolto «i voti cominciando dal componente di qualifica meno elevata od a parità di qualifica dal componente meno anziano e vota per ultimo».

B) Con un secondo gruppo di motivi, la ricorrente ha censurato il decreto del Rettore di contestazione degli addebiti, il parere del Collegio di disciplina e la delibera del Consiglio di amministrazione (rispettivamente del ... e del ...) che ha proposto (il primo) ed elevato (il secondo) la sanzione disciplinare di un mese di sospensione e di preclusione della nomina, per dieci anni accademici, alle funzioni di Rettore, direttore di istituzioni universitarie, e similari.

3) violazione degli articoli 87 e 89 del regio decreto 31 agosto 1993, n. 1592, violazione e falsa applicazione degli articoli 3,4,10 e 29 del Codice etico e di comportamento di Ateneo emanato con decreto rettorale n. 406 del 10 giugno 2020, nonché del codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81, eccesso di potere per travisamento dei fatti, per motivazione carente, incongrua, irragionevole e contraddittoria, carenza di istruttoria, violazione dell'art. 112 del testo unico n. 3 del 1957.

Alla ricorrente è stata irrogata la sanzione della sospensione dal servizio per un mese per aver posto in essere atti ritenuti lesivi della «dignità o l'onore del professore».

Parte ricorrente afferma che non vi sarebbe corrispondenza tra l'atto di contestazione degli addebiti del Rettore ed il parere del Collegio di disciplina.

Vi sarebbe un'intrinseca contraddittorietà nel parere del Collegio di disciplina laddove, da un lato afferma che il contenuto del messaggio era «formulato con tono "amichevole" e dall'altro lo ritiene "interpretabile come tentativo di coartare la libertà di espressione degli specializzandi"». La ricorrente afferma che nessuna minaccia avrebbe potuto essere percepita dagli studenti essendo notorio che i questionari sono anonimi e gestiti a livello centrale dal CINECA. Inoltre i questionari CINECA non avrebbero portato alcun vantaggio personale alla ricorrente, ma solo alla scuola di specializzazione, alla quale avrebbero potuto essere attribuiti un numero maggiore di posti.

Non sarebbe neppure possibile affermare che la ricorrente si sia comportata in modo negligente avendo perfetta conoscenza che i questionari sono anonimi, mentre l'intento perseguito era solo quello di sollecitarne la redazione da parte degli studenti, che spesso in passato si erano sottratti a tale incombenza.

4) Eccesso di potere per mancata valutazione sugli effetti della sanzione della sospensione — violazione dei principi di ragionevolezza, gradualità e proporzionalità — illegittimità derivata.

La sanzione irrogata non rispetterebbe i principi di ragionevolezza, gradualità e proporzionalità. Il Collegio disciplinare, che pur aveva escluso l'intenzionalità del comportamento, rilevando la mancanza di precedenti contestazioni disciplinari e le costanti valutazioni positive circa l'impegno didattico, di ricerca e gestionale della ricorrente, non avrebbe valutato che una sanzione lieve rispetto al massimo della previsione normativa, avrebbe comportato anche l'applicazione automatica della sanzione accessoria (ostativa alla eleggibilità alle cariche universitarie) di cui al comma 2 dell'art. 89.

Si è costituita l'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» per chiedere il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 965/2024 del 9 maggio 2024 la domanda cautelare è stata accolta «limitatamente alla previsione del divieto di eleggibilità, onde consentire alla ricorrente la partecipazione, con riserva, alle prossime elezioni per la designazione del Direttore della scuola di specializzazione in geriatria, essendo le relative votazioni previste per i giorni ...».

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 aprile 2024, la ricorrente, approfondendo le censure articolate nel quarto motivo del ricorso introduttivo, ha formulato un ulteriore motivo di ricorso, censurando la sanzione accessoria del divieto di ricoprire cariche direttive per dieci anni, in quanto irrogata in applicazione dell'art. 89, comma 2, del regio decreto 31 agosto 1993, n. 1592, norma ritenuta incostituzionale, per contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Osserva parte ricorrente, sulla scorta dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51 del 28 marzo 2024, che la previsione del divieto di elettorato passivo per un periodo prestabilito di dieci anni quale sanzione accessoria per qualsiasi violazione che abbia dato luogo all'irrogazione di ciascuna delle altre sanzioni previste



dall'art. 89 del R.D. si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, non consentendo una graduazione della sanzione in base alla effettiva gravità della condotta tenuta, con conseguente illogicità del trattamento sanzionatorio complessivo, che finirebbe per trattare con pari severità fattispecie di gravità anche notevolmente differenti. Ha chiesto, dunque, sollevarsi questione di legittimità costituzionale della suddetta previsione.

All'esito dell'udienza pubblica del 22 gennaio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo, parte ricorrente lamenta l'insufficiente motivazione della proposta di sanzione formulata dal Rettore, essendo costui venuto meno al suo dovere, sancito dall'art. 10 della legge n. 240 del 2010, di formulare al Collegio di disciplina «una proposta motivata» che dovrebbe riguardare sia la rilevanza disciplinare dei fatti contestati, sia il tipo e la misura della sanzione da irrogare.

Il motivo non è fondato. L'art. 10 sopra citato definisce le competenze degli organi che sono coinvolti nel procedimento disciplinare, attribuendo al Rettore il potere di proposta delle sanzioni più gravi della censura, al Collegio di disciplina, il compito di svolgere l'istruttoria procedimentale e di esprimere un parere conclusivo vincolante e, infine al Consiglio di amministrazione la competenza ad irrogare la sanzione o archiviare il procedimento.

La norma ai commi 2, 3 e 4 così recita: «2. L'avvio del procedimento disciplinare spetta al rettore che, per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'art. 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta.

3. Il collegio di disciplina, uditi il rettore ovvero un suo delegato, nonché il professore o il ricercatore sottoposto ad azione disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia, entro trenta giorni esprime parere sulla proposta avanzata dal rettore sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare e trasmette gli atti al consiglio di amministrazione per l'assunzione delle conseguenti deliberazioni. Il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente.

4. Entro trenta giorni dalla ricezione del parere, il consiglio di amministrazione, senza la rappresentanza degli studenti, infligge la sanzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di disciplina.»

Il Rettore, nella nota del ... prot. n. ... di contestazione degli addebiti alla ricorrente così si è espresso: «Risulta a questo Ateneo, come da nota prot. n. ... del ..., che sui social-media dell'associazione "...” in data ... sono state segnalate condotte tenute dalla S.V., docente di I fascia in regime di tempo pieno presso il Dipartimento di scienze mediche e chirurgiche avanzate, nella sua qualità di direttore della scuola di specializzazione in ..., in violazione delle disposizioni del Codice etico e di comportamento di Ateneo di cui al d.r. n. 406/2020, nonché delle procedure di cui al decreto interministeriale n. 402 del 2017.

Nello specifico la S.V. in qualità di responsabile della citata scuola di specializzazione, con riferimento alla compilazione dei questionari per il monitoraggio della qualità della formazione specialistica, ha trasmesso, a tutti gli specializzandi, mediante messaggistica istantanea (whatsapp) la seguente comunicazione:

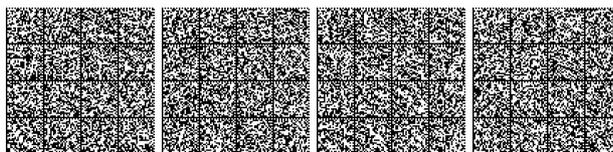
“Cari...come sapete il questionario è ‘segreto’... ..ma non x me!!! Cortesemente siate ‘benevoli’...Grazie a tutti”.

Tale condotta comporta la violazione delle disposizioni di seguito indicate:

Artt. 3, 4, 10 del citato Codice etico di comportamento di Ateneo di cui al d.r. n. 406/2020 sotto riportati: “Gli obbligati conformano la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e svolgono i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico, senza abusare della posizione o dei poteri di cui sono titolari.

Gli obbligati rispettano, altresì, i principi di onestà, integrità, correttezza, buona fede, imparzialità, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza, valorizzazione del merito, professionalità, leale collaborazione, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

Gli obbligati concorrono al perseguimento delle finalità istituzionali e degli obiettivi strategici dell'ateneo secondo il grado di responsabilità previsto per le funzioni a loro attribuite.



Gli obbligati non usano a fini privati le informazioni di cui dispongono per ragioni di ufficio, evitano situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine dell'Ateneo ... *omissis* ...”(Art. 3).

“Nessun componente dell'Ateneo può utilizzare, direttamente o indirettamente, il proprio ruolo o ufficio al fine di determinare comportamenti non coerenti con le funzioni istituzionali proprie e altrui, quali definite da norme e disposizioni di rango legislativo regolamentare.

È vietata qualsiasi forma di abuso compiute nei confronti di persone in condizione di subordinazione o comunque di soggezione psicologica *omissis* ... l'Ateneo vieta qualsiasi comportamento che pregiudichi il regolare e corretto andamento dei rapporti umani e professionali ... *omissis*

Il personale tutto, insieme agli studenti, cura e rispetta l'immagine dell'Ateneo.

L'Ateneo vieta qualsiasi comportamento che pregiudichi il regolare e corretto andamento dei rapporti umani e professionali” (Art. 4).

“Il rapporto tra docenti e studenti deve ispirarsi a principi di integrità, fiducia, collaborazione, e correttezza reciproca, rispetto della persona, pari opportunità e assenza di ogni discriminazione, sia diretta che indiretta ... *omissis*”(Art. 10).

Decreto interministeriale n. 402 del 2017 con riferimento alle procedure di accreditamento che si basano anche sull'esito dei questionari somministrati previsti dall'art. 6 “Possesso e monitoraggio degli *standard*, dei requisiti e degli indicatori per il miglioramento continuo della qualità della formazione specialistica erogata”. Si richiama, infine, l'art. 29 del Codice etico che al comma 4 dispone “la violazione delle norme contenute nel presente Codice, applicabili, al personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 settembre 2001, n. 165 (docenti e ricercatori) e le relative sanzioni sono valutate, caso per caso, dal collegio di disciplina ai sensi dell'art. 10 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, salvo diverse disposizioni”.

Si contesta, pertanto, sul piano disciplinare, che il comportamento risultante da tutto quanto su riportato costituisce violazione degli articoli 3, 4 e 10 del Codice etico di Ateneo di cui al d.r. n. 406/2020 nonché delle disposizioni di cui al D.I. n. 402/2017 e si concretizza in atti, in genere, che comunque ledono la dignità o l'onore del professore ai sensi dell'art. 89, comma 1, lettera *d*) del testo unico n. 1592 del 31 agosto 1933.

Il Collegio di disciplina di questo Ateneo, nominato con d.r. n. 1241/2021 rettificato con d.r. n. 936/2022, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 240/2010 e dell'art. 36 del vigente Statuto di Ateneo è competente a svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e ad esprimere parere conclusivo in merito procedendo all'accertamento delle violazioni contestate ed alla determinazione delle sanzioni previste dall'art. 87 in combinato disposto con l'art. 89 del Regio decreto n. 1592/1933.

Con riferimento al caso di specie la sanzione relativa alla condotta contestata consiste nella sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno.

In ogni caso il Collegio di disciplina ai fini della determinazione e quantificazione della sanzione terrà conto dei criteri di gradualità e proporzionalità nonché dell'intenzionalità del comportamento, grado di negligenza e rilevanza degli obblighi violati nonché della sussistenza di circostanze aggravanti e attenuanti.».

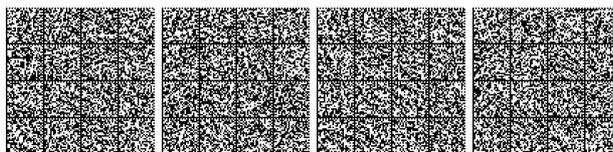
In relazione al grado di sviluppo del procedimento, la proposta del Rettore appare sufficientemente motivata sia riguardo alla rilevanza disciplinare della condotta contestata, avendo il Rettore esplicitato le norme che compendiano i doveri di diligenza professionale ritenuti violati, sia la sanzione applicabile in astratto in relazione al tipo di condotta.

La circostanza che non abbia proposto anche la misura della sanzione non costituisce circostanza sufficiente ad inficiare la legittimità della sanzione stessa, atteso che, da un lato, l'art. 10, comma 2, legge n. 240/2010 non prevede che il Rettore formuli una proposta di sanzione che ne definisca anche l'esatta misura, dall'altro, l'irrogazione delle sanzioni più gravi della censura sono di competenza del Consiglio di amministrazione, che provvede sulla base del parere vincolante del Collegio di disciplina.

Il Rettore non ha né competenze in materia di istruttoria, né sulla valutazione in concreto dei fatti contestati, essendo titolare di un mero potere di proposta, la cui fondatezza in punto di fatto e di diritto, è oggetto della successiva fase istruttoria. Pertanto, è nella fase successiva dell'elaborazione del parere e della conclusione del procedimento, di competenza rispettivamente del Collegio di disciplina e del Consiglio di amministrazione, che gli oneri motivazionali in merito alla rilevanza disciplinare della condotta ed alla sanzione applicabile in concreto si approfondiscono.

Tenuto conto delle modalità con cui l'università ha avuto notizia dei fatti, risulta anche sufficientemente chiara la motivazione relativa all'astratta configurabilità di una lesione della dignità e dell'onore del professore, avendo la notizia avuto risalto sui social media.

Non risulta, inoltre, alcuna inversione procedimentale, atteso che la convocazione del Collegio di disciplina è avvenuta nella medesima data nella quale è stata effettuata la contestazione degli addebiti.



Ne discende l'infondatezza di tutte le censure articolate nel primo motivo.

2. Anche il secondo motivo è infondato.

2.1. La contestazione che l'università ha mosso alla ricorrente risiede nell'aver inviato agli studenti un messaggio che, nella sua ambiguità, avrebbe potuto essere interpretato come un tentativo di coartazione della volontà degli specializzandi, attraverso la prospettazione della possibilità da parte della Direttrice della scuola di conoscere l'identità degli autori dei questionari («I questionari sono anonimi... ma non per me»).

Tale messaggio è stato ritenuto «inadeguato ed equivoco» e dunque violativo delle regole di diligenza, declinabili negli obblighi di correttezza e fiducia nei confronti degli studenti, cui è tenuto ogni docente in forza del Codice etico dell'Ateneo.

Tali elementi emergevano in modo chiaro dalla contestazione degli addebiti inviata alla professoressa, nonostante l'ampiezza del novero delle disposizioni richiamate, che, tuttavia, a ben guardare contemplano null'altro che le differenti declinazioni degli obblighi di diligenza e correttezza nei rapporti con gli studenti ai quali è tenuto il personale docente.

Va rimarcato, in proposito, che, per costante giurisprudenza, «I fatti addebitati devono essere individuati con sufficiente precisione in modo che vi sia certezza sulle questioni per le quali l'interessato è chiamato a difendersi. La mancata precisazione e/o omessa indicazione di uno o di più elementi di fatto determina un'insuperabile incertezza nell'individuazione del fatto da cui trae origine la contestazione, tale da pregiudicare il diritto di difesa dell'incolpato. In particolare, in tema di sanzioni disciplinari, la contestazione dell'addebito ha lo scopo di consentire al lavoratore incolpato l'immediata difesa e deve, conseguentemente, rivestire il carattere della specificità, senza l'osservanza di schemi prestabiliti e rigidi, purché siano fornite al lavoratore le indicazioni necessarie per individuare, nella sua materialità, il fatto o i fatti addebitati.» (Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2021, n. 560).

La contestazione, per come formulata, soddisfa i canoni di specificità richiesti dalla disciplina in materia, avendo consentito alla ricorrente di comprendere sia i fatti contestati, che le norme di diligenza ritenute violate, così da metterla in grado di approntare un'approfondita difesa nel procedimento disciplinare.

L'atto di contestazione individua anche la sanzione applicabile in astratto, rimettendo al Collegio di disciplina la determinazione della sua misura concreta, sulla base di criteri espressamente richiamati (gradualità, proporzionalità, intenzionalità del comportamento, grado di negligenza e rilevanza degli obblighi violati, sussistenza di circostanze aggravanti e attenuanti).

Il motivo, dunque, sotto tale profilo non è fondato.

2.2. Neppure fondato è l'ulteriore profilo di censura relativo alla presunta carenza di istruttoria.

La contestazione che l'università ha mosso alla ricorrente risiede nell'aver inviato agli studenti un messaggio che mirava a sollecitare l'espressione di giudizi favorevoli nella compilazione dei questionari CINECA («siate benevoli»), sui quali si fonda l'accreditamento della scuola di specializzazione, insinuando il dubbio che i questionari fossero anonimi («i questionari sono anonimi ... ma non per me»).

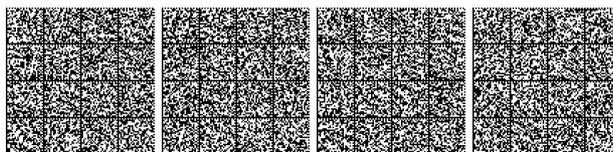
Tale messaggio è stato ritenuto «inadeguato ed equivoco», sia perché suscettibile di essere interpretato come un tentativo di coartare la libertà di giudizio degli studenti, sia perché idoneo ad ingenerare dubbi sulla corretta gestione del sistema di valutazione delle scuole di specializzazione, che si fonda sull'anonimato dei questionari CINECA.

Nonostante la riconosciuta non intenzionalità del comportamento, è, dunque, l'ambiguità del testo diffuso tra gli specializzandi a costituire l'oggetto della contestazione disciplinare, essendosi con esso integrata la violazione delle regole di correttezza che devono improntare i rapporti con gli studenti, nonché l'obbligo di non tenere comportamenti idonei ad arrecare pregiudizio alla reputazione dell'Ateneo.

Ai fini dell'irrogazione della sanzione, non era, dunque, necessario verificare se effettivamente la ricorrente avesse potuto accedere all'identità degli specializzandi che hanno redatto i questionari, o se il messaggio avesse effettivamente indotto gli studenti a ritenere che i questionari non fossero anonimi, poiché a determinare il *vulnus* alle regole di condotta era la stessa ambiguità del testo diffuso. In altre parole, non è, l'effettiva coazione della volontà degli studenti ad essere contestata, quanto l'opportunità sul piano formale del testo diffuso.

Non risulta, dunque, fondato il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria dedotto nel secondo motivo.

2.3. Neppure risulta provato l'ulteriore profilo di censura contenuto nel secondo motivo, laddove si afferma la violazione dell'art. 112, comma 5, lettera *b*), del T.U. n. 3 cit. che prevede che i voti siano raccolti «cominciando dal componente di qualifica meno elevata od a parità di qualifica dal componente meno anziano e vota per ultimo». L'assenza di verbalizzazione di tale attività non costituisce indice univoco della circostanza che tale regola non sia stata seguita.



Per costante indirizzo giurisprudenziale, ove non sussista una specifica previsione di legge che imponga la verbalizzazione analitica di tutte le operazioni svolte, l'omessa indicazione nel verbale riassuntivo dell'espletamento di una determinata attività non costituisce prova inconfutabile del suo non espletamento (Consiglio di Stato sez. III, 13 marzo 2019, n. 1671).

3. È, altresì, infondato il primo profilo di censura contenuto nel terzo motivo di ricorso, nel quale si lamenta un difetto di corrispondenza tra la contestazione degli addebiti da parte del Rettore e l'atto irrogativo di sanzione.

3.1. Come si è già avuto modo di precisare con riferimento al secondo motivo di ricorso (sovrapponibile in parte a quello in trattazione) la contestazione evidenziava in modo chiaro i profili di contrasto della condotta con le norme richiamate, avendo l'Ateneo ritenuto violati gli obblighi di correttezza, imparzialità e fiducia che devono improntare l'operato dei docenti nei rapporti con gli studenti e con l'Ateneo.

3.2. Infondati sono anche gli altri rilievi contenuti nel terzo motivo, con i quali la ricorrente tenta di affermare l'assenza di negligenza nella condotta tenuta — e, dunque, l'insussistenza del contestato illecito disciplinare — poiché un tale addebito sarebbe stato configurabile solo se il messaggio avesse dato luogo ad un'interpretazione univoca, se i destinatari non fossero stati in grado di sapere che gli autori delle risposte non erano riconoscibili, se i destinatari, che ignoravano la disciplina dell'anonimato dei questionari, si fossero sentiti negativamente condizionati dal messaggio, tutte circostanze non comprovate.

Si tratta di argomentazioni che non persuadono. Il ruolo che la ricorrente ricopriva le imponeva, con tutta evidenza, di evitare comportamenti che potessero essere male interpretati dagli studenti o da terzi e potessero esporre se stessa e l'istituzione a critiche sia in relazione alla gestione dei rapporti con gli studenti che delle procedure di valutazione.

La condotta non diligente e, dunque, violativa delle regole di correttezza, imparzialità e fiducia richiamate nell'atto di contestazione degli addebiti è da ricondurre al tenore ambiguo del messaggio, poiché suscettibile di ingenerare dubbi sulla correttezza dell'operato dell'Ateneo.

Tanto prescinde dallo stato soggettivo di buona fede della direttrice, avendo ella, comunque, redatto un messaggio dal testo oggettivamente suscettibile di fraintendimenti, di cui la stessa, per il ruolo che ricopriva, non poteva non percepire l'inopportunità.

Ne deriva l'infondatezza dei profili di censura evidenziati nel terzo motivo, non potendosi ravvisare alcuna contraddittorietà tra l'affermato tono amichevole del messaggio e la sua formulazione oggettivamente ambigua. Né rileva la conoscenza o conoscibilità da parte degli specializzandi della natura anonima dei questionari CINECA. Altro è considerare il meccanismo di tutela dell'anonimato previsto in linea astratta dalla normativa che regola un determinato strumento, altro è il suo concreto funzionamento ed è evidente che l'affermazione da parte della direttrice della scuola della possibilità di venire a conoscenza dell'identità dei redattori dei singoli questionari ben può essere percepita come veritiera da parte degli studenti, i quali plausibilmente non hanno diretta conoscenza dell'efficacia degli strumenti di tutela dell'anonimato predisposti dall'Ateneo. L'ambiguità del messaggio, come più volte già osservato, integra *ex se* la violazione degli obblighi di correttezza che incombono al docente senza che possa rilevare un principio di *favor rei* nell'interpretazione del senso delle parole utilizzate.

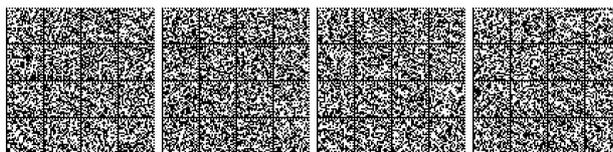
4. Non è fondato neppure il quarto motivo, nel quale si censura il difetto di proporzionalità della sanzione applicata per non avere il Collegio di disciplina tenuto conto degli effetti complessivi della stessa e, in particolare, della circostanza che la sanzione della sospensione dal servizio, anche nella misura minima, irrogata per l'invio di un messaggio dal tenore ambiguo, avrebbe comportato, come conseguenza indefettibile, il divieto di assunzione delle cariche di Rettore e di Direttore di istituzioni universitarie per dieci anni.

Ritiene il Collegio che la sanzione della sospensione per un mese dal servizio irrogata alla ricorrente non sia affetta da manifesta irragionevolezza o difetto di proporzionalità, tenuto conto dei vincoli normativi previsti per l'irrogazione della più tenue sanzione della censura.

Il regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 recante «Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiori», agli articoli da 87 a 89 detta la disciplina delle sanzioni disciplinari irrogabili nei confronti dei professori universitari di ruolo.

L'art. 87 elenca le differenti tipologie di sanzioni applicabili secondo un criterio di gradualità rispetto alle violazioni accertate: «Ai professori di ruolo possono essere inflitte, secondo la gravità delle mancanze, le seguenti punizioni disciplinari:

- 1) la censura;
- 2) la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio ad un anno;
- 3) la revocazione;
- 4) la destituzione senza perdita del diritto a pensione o ad assegni;



5) la destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni.».

L'art. 88 detta la disciplina della sanzione della censura, prevedendo che «La censura è una dichiarazione di biasimo per mancanze ai doveri d'ufficio o per irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore.».

L'art. 89 detta, invece, la disciplina delle sanzioni di maggiore gravità, prevedendo: «Le punizioni, di cui ai nn. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 87, si applicano secondo i casi e le circostanze, per le seguenti mancanze:

- a) grave insubordinazione;
- b) abituale mancanza ai doveri di ufficio;
- c) abituale irregolarità di condotta;
- d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.

La punizione di cui al n. 2 importa, oltre la perdita degli emolumenti, l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita ad ogni effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata. Il professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di università o direttore di istituzione universitaria.».

Dal combinato disposto degli art. 88 e 89, comma 1, lettera d) R.D. n. 1592/1933 emerge che la sanzione della censura non può essere irrogata nel caso in cui la condotta sia tale «da ledere la dignità e l'onore del professore.».

Ciò emerge sia dal tenore letterale dell'art. 88, che esclude l'applicazione della censura anche in caso di mancanze ai doveri d'ufficio o irregolare condotta che «siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore.», sia dall'art. 89, che prevede l'applicazione delle sanzioni più gravi della censura, tra gli altri casi, ove siano stati posti in essere «d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.».

L'utilizzo dell'avverbio «comunque», posto dopo l'elencazione delle altre tipologie di infrazioni che possono determinare l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 87, rende manifesto che, nel caso in cui la condotta contestata sia ritenuta lesiva della «dignità» e dell'«onore» del professore, la sanzione disciplinare non potrà essere inferiore alla sospensione dal servizio per un mese, indipendentemente dalla gravità dell'inadempimento agli obblighi gravanti sul professore.

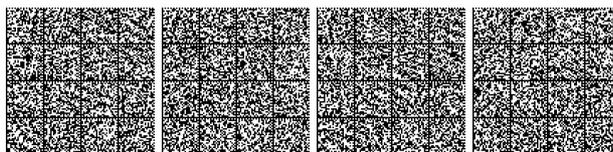
La condotta contestata alla ricorrente, seppur non intenzionale e comunque di non rilevante gravità sul piano della trasgressione agli obblighi indicati nel Codice etico, è certamente idonea a ledere «la dignità e l'onore del professore», poiché il suo tenore ambiguo si prestava ad essere interpretato, — come poi è effettivamente avvenuto con conseguente clamore mediatico — come volto ad esercitare una forma di pressione sugli studenti nella redazione dei questionari CINECA, peraltro, attraverso la diffusione di una notizia (la negazione dell'anonimità dei questionari), idonea a mettere in dubbio la corretta modalità di gestione della procedura di valutazione che deve garantire l'anonimato degli studenti. Il messaggio, dunque, ha esposto prima la docente e poi l'Ateneo a critiche che sono state riportate anche dalla stampa. Appare, quindi, corretta la valutazione operata dall'Ateneo di non applicare la più tenue sanzione della censura, essendo la condotta della ricorrente idonea ad arrecare una lesione al suo prestigio e a quello dell'istituzione.

La sanzione della censura, dunque, non poteva essere irrogata, ostandovi il chiaro disposto dell'art. 88 regio decreto n. 1592/1933.

Ne discende la non palese irragionevolezza (sotto il profilo della proporzionalità) della sanzione principale prevista e in concreto applicata (sospensione dal servizio per un mese).

5. Tuttavia, la stessa sanzione, nonostante sia graduabile, comporta a carico del professore che ne sia destinatario, quale conseguenza necessaria ed indipendente dalla gravità e volontarietà della condotta sanzionata, il divieto di elettorato passivo per le cariche universitarie di vertice nella misura fissa di dieci anni, ai sensi di quanto previsto dall'art. 98, comma secondo («La punizione di cui al n. 2 importa, oltre la perdita degli emolumenti, l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita ad ogni effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata. Il professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di università o direttore di istituzione universitaria»).

In adesione alle censure formulate nel ricorso per motivi aggiunti (con il quale la sanzione accessoria è fatta oggetto di censura per difetto di ragionevolezza e proporzionalità derivata dall'illegittimità costituzionale della norma che la prevede) il Collegio dubita della legittimità costituzionale della suddetta disposizione, nella parte in cui, prevedendo il divieto di elettorato passivo per cariche direttive universitarie in misura fissa per dieci anni quale conseguenza obbligatoria della sanzione di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 regio decreto n. 1592/1933, anche per le condotte non gravi che siano lesive della dignità e dell'onore del professore sembra porsi in contrasto con i principi di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio rispetto al fatto e alle sue conseguenze, e di congruità della sanzione rispetto al fine perseguito e, dunque, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione.



5.1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

L'infondatezza dei motivi articolati nel ricorso introduttivo proposti avverso il provvedimento in epigrafe, con cui è stata irrogata la sanzione della sospensione per un mese dal servizio, ai sensi di quanto previsto dall'art. 87, n. 2, r.d. n. 1592/1933, rende rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma secondo, regio decreto n. 1592/1933 rispetto all'art. 3 della Costituzione, che il ricorrente ha chiesto di sollevare con il ricorso per motivi aggiunti, per dimostrare l'illegittimità della sanzione accessoria irrogata per contrasto con i medesimi principi.

Tale sanzione, come si è detto, consegue *ex lege* dall'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio, prevista dall'art. 87, comma 1, n. 2, R.D. n. 1592/1933, senza possibilità per l'organo titolare del potere sanzionatorio di valutare la concreta offensività della condotta e la graduazione del trattamento sanzionatorio complessivo.

Con il ricorso per motivi aggiunti la sanzione accessoria irrogata viene censurata per difetto di proporzionalità e ragionevolezza quali vizi derivati dal contrasto della norma che la prevede con l'art. 3 della Costituzione.

Ove l'art. 89, comma secondo, regio decreto n. 1592/1933 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede come obbligatoria e non graduabile la sanzione accessoria da esso prevista, ne deriverebbe l'annullamento del provvedimento impugnato nella parte in cui stabilisce la preclusione per dieci anni della nomina alle funzioni di rettore di università e di direttore di istituzione universitaria, con conseguente restituzione all'organo titolare del potere disciplinare della valutazione relativa all'applicabilità e/o della durata della sanzione stessa in relazione alla gravità del fatto.

5.2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il Collegio ritiene la questione non manifestamente infondata per le ragioni che di seguito di espongono.

5.2.1. Il regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 recante «Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiori», agli articoli da 87 a 89 detta la disciplina delle sanzioni disciplinari irrogabili nei confronti dei professori universitari di ruolo.

L'art. 87 elenca le differenti tipologie di sanzioni applicabili, graduate in ordine crescente di afflittività: «Ai professori di ruolo possono essere inflitte, secondo la gravità delle mancanze, le seguenti punizioni disciplinari:

- 1) la censura;
- 2) la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio ad un anno;
- 3) la revocazione;
- 4) la destituzione senza perdita del diritto a pensione o ad assegni;
- 5) la destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni.»

L'art. 88 disciplina la sanzione della censura, prevedendo che «La censura è una dichiarazione di biasimo per mancanze ai doveri d'ufficio o per irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore.»

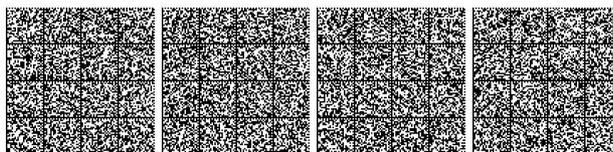
L'art. 89 detta, invece, la disciplina delle sanzioni di maggiore gravità, prevedendo che: «Le punizioni, di cui ai nn. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 87, si applicano secondo i casi e le circostanze, per le seguenti mancanze:

- a) grave insubordinazione;
- b) abituale mancanza ai doveri di ufficio;
- c) abituale irregolarità di condotta;
- d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.

La punizione di cui al n. 2 importa, oltre la perdita degli emolumenti, l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita ad ogni effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata. Il professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di università o direttore di istituzione universitaria.»

Come si è già evidenziato, ove con una propria condotta violativa degli obblighi connessi all'esercizio delle proprie funzioni, il professore abbia «comunque» arrecato pregiudizio alla propria dignità o onore, può incorrere — a seconda della gravità della condotta e delle sue conseguenze — in una delle sanzioni previste dall'art. 87, nn. 2, 3, 4 e 5, non potendo, invece, soggiacere alla sanzione della censura, ostandovi il disposto dell'art. 88 regio decreto n. 1592/1933.

In ogni caso, ove sia irrogata la sanzione della sospensione dal servizio fino a un anno, al professore — indipendentemente dalla gravità del comportamento tenuto e dalla durata della sospensione dal servizio prevista — è preclusa *ex lege* la nomina alle cariche di Rettore e direttore di istituzioni universitarie per dieci anni.



Una siffatta sanzione si pone in potenziale conflitto — per le ragioni che si esporranno in seguito — con i principi di necessaria proporzionalità della sanzione e congruità della stessa rispetto al fine perseguito che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuti applicabili anche con riguardo alle sanzioni accessorie correlate a sanzioni disciplinari.

5.2.2. Il Collegio non ignora che la Corte di cassazione, Sezione lavoro, nella sentenza del 25 maggio 2012, n. 8304, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della suddetta norma, affermando che la misura di cui all'art. 87, secondo comma, secondo periodo regio decreto n. 1592/1933, non sia assoggettata al principio di necessaria proporzionalità, trattandosi di sanzione accessoria a carattere prevalentemente «preventivo», prevista al fine di evitare la reiterazione della condotta («La durata della sanzione accessoria è dunque predeterminata e consegue alla semplice applicazione della sanzione principale, a prescindere dalla effettiva durata di questa secondo la specifica determinazione adottata dall'organismo disciplinare. Il meccanismo non può dirsi atipico, nell'ambito delle sanzioni accessorie temporanee, là dove la durata può essere fissata in modo particolare dalla legge e, in mancanza di tale previsione, può avere una durata uguale a quella della sanzione principale inflitta. La diversità e la modulazione delle sanzioni accessorie rispondono, infatti, al carattere essenzialmente preventivo, anziché meramente retributivo, delle medesime, la cui funzione è quella di evitare la possibilità che la grave condotta — sanzionata in via principale — possa reiterarsi con ulteriore pregiudizio per il bene tutelato; e ciò spiega, altresì, che alla predeterminazione della durata possa accompagnarsi, come nella specie, la obbligatorietà della sanzione accessoria, quale effetto automatico che accede alla sanzione a prescindere da ogni potere discrezionale in ordine alla necessità, o meno, della ulteriore inflizione.

3-3-3 — Con queste premesse, si rivela manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale avanzato dal ricorrente, poiché il criterio della proporzionalità è connesso a sanzioni a carattere retributivo, in cui l'entità della sanzione non può che dipendere dalla modalità della condotta e dalla intensità dell'elemento soggettivo, mentre le sanzioni a carattere preventivo sono riferite alla gravità oggettiva della sanzione principale e conseguono semplicemente alla avvenuta inflizione, ben potendo essere rimessa al legislatore la scelta di prefissare la durata della sanzione accessoria, a prescindere dalla entità della sanzione concretamente inflitta in via principale, in ragione della distinta esigenza di prevenire il rischio del ripetersi della condotta sanzionata.»).

Tuttavia, il Collegio ritiene che la motivazione che ha indotto la Suprema Corte a dichiarare la manifesta infondatezza della sanzione non esaurisca le ragioni di contrasto della norma con l'art. 3, in combinato disposto con gli articoli 2,4 e 35 della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta successivamente alla stregua della quale anche le sanzioni accessorie non aventi natura esclusivamente punitiva sono assoggettate al vaglio di proporzionalità e adeguatezza.

5.2.3. In effetti il sindacato di proporzionalità sulle norme sanzionatorie è stato ammesso in prima battuta con riferimento alle sanzioni penali, riguardo alle quali, la Corte ha affermato che «l'individualizzazione della pena — che si ottiene con l'indicazione di una forbice edittale, che consenta al giudice di determinarla in base alle specificità della fattispecie concreta — costituisca “naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale” (sentenza n. 50 del 1980). In via di principio, perciò, “previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il ‘volto costituzionale’ del sistema penale”, potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato solo “a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente ‘proporzionata’ rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato” (sentenze n. 222 del 2018 e, nello stesso senso, n. 50 del 1980)».

La Corte ha, tuttavia, esteso i medesimi principi anche alle sanzioni amministrative, anzitutto a quelle c.d. punitive (ossia quelle previste quali reazioni alla commissione di un illecito), alle quali sono state ritenute estensibili talune delle garanzie previste per gli illeciti penali (cfr: Corte costituzionale n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010).

Successivamente la Corte ha ritenuto assoggettabili al sindacato di proporzionalità anche le sanzioni amministrative non aventi carattere punitivo e alle norme sanzionatorie in generale (cfr: Corte costituzionale n. 112/2019: «non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative. Come anticipato, questa Corte ha già, in numerose occasioni, invocato tale principio — anche in relazione a misure delle quali veniva espressamente negata la natura “punitiva” (come nel caso deciso dalla sentenza n. 22 del 2018) — a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi al principio in questione proprio perché esso postula “l'adeguatezza della sanzione



al caso concreto”; adeguatezza che “non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell’illecito” (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015).

8.2.3. — Il principio di proporzionalità della sanzione possiede, peraltro, potenzialità applicative che eccedono l’orizzonte degli automatismi legislativi, come dimostra proprio la giurisprudenza relativa alla materia penale appena rammentata, e i cui principali approdi sono estensibili anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale — peraltro — il principio in parola non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli articoli 3 e 27 della Costituzione, bensì dall’art. 3 della Costituzione in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione.»).

È, dunque, per l’intera materia sanzionatoria che la Corte ha affermato in linea di principio la contrarietà delle previsioni sanzionatorie rigide al principio di proporzionalità (Corte Cost. n. 40/2023: «le previsioni sanzionatorie rigide, “che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[on]o rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 212 del 2019). Di qui l’esigenza di verificare che la sanzione non sia manifestamente sproporzionata anche in relazione alle condotte meno gravi (sentenze n. 95 del 2022, n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019)»).

Pertanto, si è affermato che «Pure “per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l’esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell’illecito sanzionato” (sentenza n. 185 del 2021). Ciò discende, appunto, dal dovere di assicurare l’attuazione del principio di proporzionalità, il quale, in questo ambito, trae il proprio fondamento nell’art. 3 della Costituzione in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sentenze n. 112 e n. 88 del 2019).

Laddove il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore “si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto”, dunque, “un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di ‘precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo’, intesi quali ‘soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata’” (sentenze n. 222 del 2018, n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019)» (ancora così Corte costituzionale n. 40/2023).

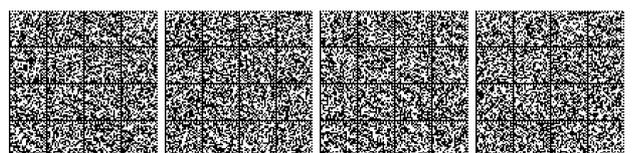
5.2.4. La tematica del sindacato di proporzionalità è stata approfondita, quanto alle sanzioni non punitive, anche in relazione alle finalità extra-retributive che esse tipicamente perseguono. Tali sanzioni, infatti, mirano anche alla tutela di specifici beni-interessi, suscettibili di essere lesi dalla condotta illecita. Tale tutela viene perseguita calibrando la risposta punitiva non soltanto alla gravità del fatto, ma alla finalità preventiva avuta di mira, ad esempio attraverso una misura sanzionatoria particolarmente elevata, in funzione dissuasiva, ovvero mediante l’imposizione di sospensioni o divieti di esercizio di diritti o libertà volti a scongiurare l’approfondimento della lesione arrecata all’ordinamento con la condotta illecita.

Orbene, anche tale tipologia di sanzioni, secondo la giurisprudenza costituzionale più recente soggiace ad un sindacato di proporzionalità, più spesso declinato in termini di congruità/idoneità della risposta sanzionatoria rispetto alla finalità extraretributiva e di non eccessiva gravosità della stessa rispetto all’esercizio di diritti e libertà costituzionalmente garantite, talvolta sulla base di uno schema argomentativo che ricalca la c.d. struttura tri-fasica del giudizio di proporzionalità di derivazione tedesca ed eurounitaria.

Con la sentenza n. 170/2015, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la sanzione dell’obbligatorio trasferimento ad altra sede del magistrato che sia stato sanzionato per l’ipotesi di cui all’art. 2, comma 1, lettera a) decreto legislativo n. 109/2006 (ossia per comportamenti che «a) fatto salvo quanto previsto dalle lettere b), c), g) e m) ..., violando i doveri di cui all’art. 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti»).

La Corte, ha ritenuto anche la suddetta sanzione — alla quale viene espressamente riconosciuta natura non esclusivamente retributiva, essendo volta anche a preservare il buon andamento dell’attività giurisdizionale nella sede di servizio — sia assoggettabile al vaglio di proporzionalità.

Ha evidenziato, infatti, come, secondo il proprio costante orientamento, «il “principio di proporzione”, fondamento della razionalità che domina “il principio di eguaglianza”, postuli l’adeguatezza della sanzione al caso concreto; e come tale adeguatezza non possa essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell’illecito, valutazione che soltanto il procedimento disciplinare consente (sentenze n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988).» e che, pertanto, «Ferma, dunque, restando la discrezionalità del legislatore di prevedere l’indefettibile adozione di sanzioni accessorie, quando ciò sia giustificato dalla peculiarità della situazione fattuale generatrice dell’illecito, nonché dalla sussistente



correlazione tra tale situazione e la gravità della sanzione (sentenza n. 112 del 2014), l'ordinamento è orientato verso la tendenziale esclusione di previsioni sanzionatorie rigide, la cui applicazione non sia conseguenza di un riscontrato confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto, e rispetto alle quali l'indispensabile gradualità applicativa non sia oggetto di specifica valutazione nel naturale contesto del procedimento giurisdizionale (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012 e n. 363 del 1996) ovvero in quello disciplinare (*ex plurimis*, sentenze n. 329 del 2007, n. 212 e n. 195 del 1998, n. 363 del 1996).».

Anche in tale ipotesi la Corte costituzionale, pur riconoscendo la natura non esclusivamente retributiva della sanzione l'ha ritenuta contrastante con i principi di proporzionalità e adeguatezza in quanto suscettibile di essere applicata obbligatoriamente nonostante l'assenza di una connotazione di particolare gravità dei comportamenti contestati (tenuto conto dell'ampio e variegato ventaglio di condotte sussumibili entro il paradigma dell'art. 2, comma 1, lettera a), e in quanto svincolata da un controllo di congruità della misura con il fine, ulteriore e diverso rispetto a quello repressivo dello specifico illecito disciplinare, da essa perseguito.

La Corte, dunque, ha ritenuto che anche le sanzioni accessorie non aventi natura esclusivamente retributiva soggiacciono al principio di proporzionalità, con la precisazione che il vaglio di legittimità costituzionale sotto tale profilo dovrà riguardare sia la gravità della sanzione, che la sua congruità rispetto alla finalità ulteriore (rispetto a quella retributiva) perseguita.

5.2.5. Tanto premesso, dalla giurisprudenza costituzionale pronunciata nella materia emergono le seguenti coordinate ermeneutiche.

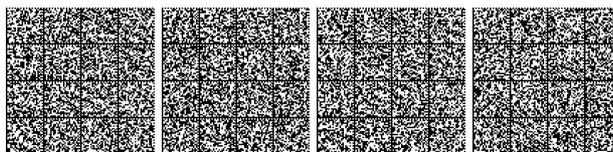
Si è affermato che le sanzioni (anche disciplinari) stabilite in misura fissa si pongono in un rapporto di potenziale conflitto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità rispetto alla gravità dell'illecito.

Pertanto esse sono da ritenersi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, salvo che la sanzione non risulti non manifestamente irragionevole rispetto all'intera gamma delle condotte alle quali la sanzione stessa è destinata ad applicarsi. (*cf.* sentenza n. 51 del 2024, in cui la Corte ha affermato: «Quanto alla proporzionalità della sanzione disciplinare, il requisito può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata (su questo corollario del principio di proporzionalità rispetto a ogni tipologia di sanzione, sentenza n. 112 del 2019, punto 8.1.4. del Considerato in diritto, nonché — in materia penale — sentenza n. 197 del 2023, punti 5.2.1. e 5.5.1. del Considerato in diritto). Le sanzioni fisse sono, per contro, tendenzialmente in contrasto con questo principio, a meno che — come questa Corte ha ritenuto nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 2018 (punto 8 del Considerato in diritto) — esse risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato (ancora in materia penale, sentenze n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 94 del 2023, punto 13 del Considerato in diritto; n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto; nonché, in materia di sanzioni amministrative, sentenze n. 40 del 2023, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 266 del 2022, punto 5.4.3. del Considerato in diritto; n. 185 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto).

Al di fuori di questa ipotesi, che presuppone un certo grado di omogeneità della fattispecie astratta sotto il profilo della gravità delle condotte a essa riconducibili, il corollario dell'individualizzazione della sanzione esige una gradualità della risposta, affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta.»).

Con riguardo al rispetto del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, nella sentenza n. 197/2018, la Corte ha, inoltre, affermato che esso risulta rispettato laddove la fattispecie di illecito meno grave tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione, sia connotata da un grado di disvalore tale da rendere non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione stessa, nonché quando possa ritenersi sussistente un certo grado di omogeneità tra le fattispecie sanzionate («Essenziale e sufficiente a garantire il rispetto del principio di eguaglianza è, in tali ipotesi, che anche la fattispecie di illecito meno grave tra quelle che comportano l'applicazione della sanzione massima prevista dai diversi rami dell'ordinamento, isolatamente considerata, sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere (sotto il profilo "intrinseco") non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione massima. A prescindere, dunque, dalla sua eventuale minore gravità rispetto alle altre fattispecie accomunate dalla medesima sanzione massima.

Ove risulti, invece, imprevedibile un simile giudizio o perché la sanzione risulta manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità della condotta, o perché le condotte sussumibili all'interno della fattispecie sanzionatoria astratta sono eterogenee, la sanzione è stata ritenuta contrastante con l'art. 3 della Costituzione poiché non consente al giudice disciplinare di graduare la risposta sanzionatoria in relazione alla concreta gravità dei molteplici casi di specie suscettibili di essere ricondotti sotto l'astratta previsione normativa.»).



Nel caso analogo a quello oggetto del giudizio *a quo* (Corte cost. sentenza 23 giugno 2015, n. 170), nel quale la Corte si è occupata della legittimità costituzionale di una sanzione accessoria (l'obbligatorio trasferimento ad altra sede del magistrato che sia stato sanzionato per l'ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. *a*) decreto legislativo n. 109/2006 (ossia l'aver tenuto comportamenti che «violando i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza laboriosità ed equilibrio e di rispetto per la dignità della persona, arrechi ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti»), la questione è stata dichiarata fondata, proprio perchè la sanzione del trasferimento d'ufficio ad altra sede era prevista come obbligatoria anche in caso di condotte non connotate da particolare gravità e in assenza di ogni valutazione di congruità della misura rispetto al perseguimento della funzione ulteriore (rispetto a quella retributivo-disciplinare) da essa perseguito («evitare che, data la condotta tenuta dal magistrato, la sua permanenza nella stessa sede o ufficio appaia in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia.»).

La Corte, inoltre, in talune ipotesi ha fatto applicazione del c.d. *test* di proporzionalità di elaborazione tedesca ed eurounitaria per operare la propria valutazione. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che «in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del *test* di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018).» (così Corte cost. n. 88/2023).

5.2.6. Compendiando i parametri ermeneutici sopra richiamati, dunque, il Collegio ritiene che la sanzione accessoria «automatica» e «fissa» possa superare il vaglio di costituzionalità sotto il profilo del rispetto del principio di necessaria proporzionalità se risultino soddisfatte le due seguenti condizioni:

se tutte le condotte alle quali la misura è applicabile siano connotate da un grado di disvalore minimo tale che la sanzione non possa ritenersi manifestamente sproporzionata per ciascuna di esse (il che implica che, ove le condotte siano graduabili in termini di gravità, la sanzione deve apparire non manifestamente sproporzionata in relazione alla condotta meno grave tra quelle alle quali si applica);

se avuto riguardo a ciascuna delle condotte alle quali è applicabile, la misura risulti congrua rispetto al perseguimento del fine ulteriore (e diverso da quello retributivo) da essa avuto di mira;

se la restrizione apportata con l'applicazione della sanzione ai diritti e alle libertà protette dalla Costituzione risulti idonea al perseguimento del fine avuto di mira, necessaria a tale scopo e non eccessivamente restrittiva del diritto o della libertà compressa.

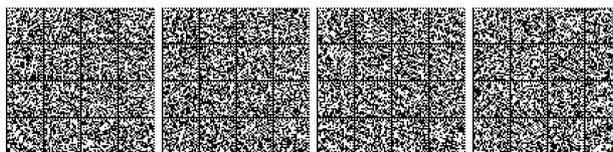
Nel caso della sanzione prevista dall'art. 89, secondo comma, secondo periodo R.D. n. 1592/1933, nessuna delle suddette condizioni appare soddisfatta e, pertanto, si configura un contrasto di tale previsione con l'art. 3 in combinato disposto con gli artt. 2, 4 e 35 della Costituzione, essendo il divieto di assumere cariche di vertice per dieci anni sproporzionato ed eccessivamente limitativo delle prospettive di sviluppo professionale del professore quantomeno con riguardo alle condotte di non rilevante gravità «comune lesive del prestigio e dell'onore del professore».

5.2.7 Quanto al primo profilo, il Collegio osserva che le condotte soggette alla sanzione della sospensione fino a un anno prevista dall'art. 87, primo comma, n. 2 regio decreto n. 1592/1933 sono di varia gravità e natura e dunque tra loro non omogenee.

Le fattispecie di illecito alle quali essa è applicabile non sono predeterminate.

Fatto salvo quanto previsto per la censura dall'art. 88, il legislatore ha rimesso alla discrezionalità dell'Ateneo di individuare, in base al principio di proporzionalità, le singole condotte assoggettabili a ciascuna tipologia di sanzione, essendosi limitato a definire le tipologie di sanzioni applicabili ai professori, graduate in base al loro grado di afflittività.

Poiché la sanzione della sospensione dal servizio fino a un anno è la meno grave tra le sanzioni diverse dalla censura, da una lettura sinottica degli articoli 87, 88 e 89 R.D. n. 1592/1933, può affermarsi che le condotte punibili con la sospensione sono quelle meno gravi rientranti nelle categorie elencate all'art. 89 («*a*) grave insubordinazione; *b*) abituale mancanza ai doveri di ufficio; *c*) abituale irregolarità di condotta; *d*) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.») per le quali non sia applicabile la censura. Ai sensi dell'art. 88 regio decreto n. 1592/1933, la censura è applicabile in caso di mere «mancanze ai doveri d'ufficio o per irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore.».



La sanzione di cui all'art. 87, primo comma, n. 2, quindi, è applicabile ad un ampio ventaglio di fattispecie di illecito: da mancanze gravi o abituali agli obblighi d'ufficio ad atti che, pur non integrando una grave o abituale violazione dei suddetti obblighi, siano idonei «comunque» a ledere la dignità e l'onore del professore.

Con specifico riguardo a tale ultima ipotesi, il novero delle fattispecie rilevanti può essere molto ampio e variegato. La fattispecie di illecito costituita dagli «atti comunque idonei a ledere la dignità e l'onore del professore» utilizzando una categoria penalistica, può descriversi come «causalmente orientata» ed è suscettibile di comprendere al suo interno (attraverso l'avverbio «comunque») anche condotte non intenzionali, o che, per le circostanze del caso concreto (ad esempio, perché contenuta in un contesto circoscritto), possono ritenersi di lieve entità.

In un siffatto contesto, la previsione di una sanzione ad effetto automatico e di una durata predeterminata significativamente lunga, appare manifestamente sproporzionata, poiché, anche a fronte di condotte non connotate da particolare gravità, o con effetti lesivi non rilevanti, preclude un significativo sviluppo della carriera del professore per un notevole lasso di tempo senza che sia possibile, per l'organo titolare del potere disciplinare, valutare la proporzionalità del divieto, ovvero graduarlo nel tempo in base alla gravità della condotta, e alla lesione concretamente arrecata al bene interesse che la sanzione stessa intende tutelare.

Emblematico è il caso di specie, in cui la ricorrente ha subito la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio (poiché la condotta è stata ritenuta lesiva della dignità e dell'onore del professore) ma nella misura minima di un mese, proprio in considerazione dell'entità del fatto e della sua non intenzionalità, ma soggiace *ex lege* al divieto per dieci anni di assumere cariche di vertice, retrocedendo dal suo attuale *status*.

Non sembra potersi revocare in dubbio che il divieto di nomina a cariche direttive per dieci anni, pur rispondendo anche ad una logica extra-disciplinare costituisca una misura particolarmente afflittiva, specie nel caso in cui, in ragione dell'età anagrafica raggiunta al momento dell'irrogazione della sanzione, il professore abbia davanti a sé un periodo di servizio pari o inferiore a dieci anni, poiché in tal caso gli sarebbe definitivamente preclusa ogni prospettiva di aspirare a cariche di vertice. L'applicazione della sanzione, inoltre, può determinare finanche un arretramento nello sviluppo della carriera, per quei professori che, ricoprendo al momento dell'irrogazione della sanzione, una delle cariche direttive oggetto di divieto, vedano necessariamente retrocedere il proprio *status*.

Da ciò emerge, pertanto, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'ingiustificata compressione dell'aspirazione del professore allo sviluppo della propria carriera la quale, pur non formando oggetto di un diritto immediatamente riconosciuto dalla Costituzione, è da essa tutelato in quanto espressione della personalità dell'individuo che si esplica nell'esercizio dell'attività lavorativa, nell'ambito della quale, alla stregua dell'art. 35 della Costituzione, la Repubblica cura «l'elevazione professionale». La norma, dunque, risulta in contrasto con l'art. 3, in combinato disposto con gli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione.

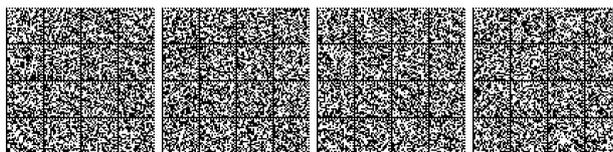
5.2.8. La sanzione di cui all'art. 89, comma secondo, regio decreto n. 1592/1933, inoltre, neppure appare proporzionata (con riguardo alle condotte di non particolare gravità che abbiano «comunque» arrecato una lesione alla dignità e all'onore del professore) rispetto al «fine ulteriore» (rispetto a quello punitivo) che ad essa è correlato e che può essere identificato nella tutela del buon andamento dell'attività amministrativa, suscettibile di essere leso nel caso in cui cariche di vertice siano ricoperte da soggetti che si siano resi inadempienti agli obblighi derivanti dalla funzione svolta, nonché del prestigio dell'Ateneo, suscettibile di subire pregiudizio nel caso in cui l'Istituzione sia rappresentata ai propri vertici da professori destinatari di sanzioni disciplinari o che con i loro comportamenti abbiano arrecato nocuo alla propria reputazione (la «dignità» e l'«onore» del professore).

Il legislatore ha ritenuto che le condotte violative in forma non lieve degli obblighi concernenti l'esercizio delle funzioni ovvero «comunque» lesive della dignità e dell'onore del professore possano perdere la propria attitudine pregiudicante decorsi dieci anni dall'irrogazione della sanzione a prescindere dalla gravità della condotta sanzionata.

Ha, dunque, riconosciuto al trascorrere del tempo una capacità «ripristinatoria» dell'«affidabilità professionale» e del prestigio del docente e dell'Ateneo stesso.

Non ha, tuttavia, considerato il dato di comune esperienza secondo cui anche il lasso di tempo necessario alla reintegrazione «dell'affidabilità professionale» e del «buon nome» del professore (e di riflesso dell'Ateneo), a sua volta, può variare in base alla minore o maggiore gravità della condotta, nonché del *vulnus* arrecato al bene giuridico tutelato.

Un fatto non grave o che abbia suscitato un clamore mediatico limitato quanto a intensità e contesto sarà suscettibile di essere più rapidamente reintegrato per mezzo di condotte di segno opposto a quelle censurate e «dimenticate» in un tempo certamente inferiore rispetto a quello necessario a far cessare il clamore per un fatto grave che abbia assunto rilievo nazionale.



Il legislatore, invece, ha previsto il divieto di elettorato passivo in misura fissa per dieci anni quale conseguenza necessaria dell'irrogazione della sanzione della sospensione del servizio fino a un anno di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 R.D. n. 1592/1933, anche per condotte non connotate da rilevante gravità e non suscettibili di arrecare un rilevante pregiudizio della reputazione del professore o dell'Ateneo (sono sufficienti atti che «comunque» ledano il prestigio e l'onore del professore) senza consentire all'organo titolare del potere disciplinare una valutazione improntata al principio di proporzionalità.

Com'è noto il c.d. *test* di proporzionalità impone una triplice valutazione: «l'idoneità» della sanzione rispetto al fine da perseguire, la «necessità» della restrizione per il perseguimento del fine stesso (da intendersi come verifica che la sanzione irrogata costituisca il rimedio meno restrittivo tra quelli idonei a perseguire la finalità) e la proporzionalità in senso stretto, ossi la non manifesta sproporzione del mezzo rispetto al fine.

La sanzione accessoria in questione, essendo obbligatoria e in misura fissa, non consente all'organo titolare del potere disciplinare di valutare in relazione alla gravità della condotta, in special modo la «necessità» della misura per il ripristino del «prestigio» dell'Istituzione, né la stretta proporzionalità, imponendo un divieto di dieci anni di assumere cariche di vertice anche per condotte che, pur presentando un'idoneità lesiva del prestigio del professore, non necessiterebbero di un tempo così lungo per consentirne il ripristino.

5.2.9. Né può ritenersi che la graduazione della sanzione accessoria possa essere effettuata nell'ambito delle valutazioni che presiedono all'applicazione della sanzione principale (sospensione dal servizio fino ad un anno di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 regio decreto n. 1592/1933). Come si è già avuto modo di osservare, la sanzione disciplinare «principale» meno grave tra quelle applicabili ai professori universitari è costituita dalla censura, che, tuttavia può essere irrogata solo se le condotte contestate «non costituiscano grave insubordinazione» e «non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore». Qualora la condotta, dunque, non sia grave, ma sia «comunque lesiva della dignità e dell'onore del professore» nessuna sanzione meno grave della sospensione dal servizio è irrogabile, con la conseguente necessaria applicazione dell'ulteriore misura di divieto di conseguire incarichi di vertice per dieci anni.

6. In conclusione, sulla scorta delle coordinate ermeneutiche rinvenibili dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo regio decreto n. 1592/1933 per contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui fa discendere quale conseguenza necessaria dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 87, primo comma, n. 2 regio decreto n. 1592/1933, ove essa venga irrogata in relazione a condotte che abbiano compromesso l'onore e la dignità del professore, l'ineleggibilità alle cariche di Rettore dell'università o di direttore di istituzione universitaria per il periodo di dieci anni senza attribuire all'organo titolare del potere disciplinare alcun potere discrezionale che possa consentire, sulla base di una valutazione di proporzionalità, di non applicare la sanzione, o di graduarne la durata in base alla gravità della condotta e dei suoi effetti.

7. In conclusione:

i motivi da uno a quattro articolati nel ricorso introduttivo vanno dichiarati infondati;

per lo scrutinio del ricorso per motivi aggiunti il processo va sospeso ai sensi e per gli effetti degli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 del codice di procedura civile, rimettendo alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo regio decreto n. 1592/1933, in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con gli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione.

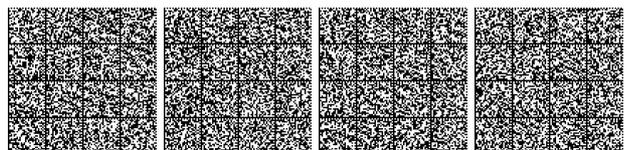
45. Ogni ulteriore statuizione è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Sezione seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

respinge il ricorso introduttivo quanto ai motivi da 1 a 4 del ricorso introduttivo;

per la disamina delle censure contenute nel ricorso per motivi aggiunti, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, secondo comma, secondo periodo R.D. n. 1592/1933 per violazione dell'art. 3, in combinato disposto con gli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione nei sensi di cui in motivazione;



sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1 c.p.a.;
dispone, a cura della segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte ricorrente e di ogni dato atto a identificarla.

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 22 gennaio 2025, 30 aprile 2025, con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente;

Maria Barbara Cavallo, consigliere;

Mariagiovanna Amorizzo, Primo referendario, estensore;

Il Presidente: PAPPALARDO

L'estensore: AMORIZZO

25C00252





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo alla sentenza n. 144 del 10 luglio - 7 ottobre 2025. (Sentenza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1ª Serie speciale - n. 41 dell'8 ottobre 2025).

Si comunica che nella pronuncia n. 144 del 10 luglio - 7 ottobre 2025, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale - n. 41 dell'8 ottobre 2025, alla pagina 6, va inserito dopo il parametro «- Costituzione, art. 3» e prima della frase «ha pronunciato la seguente», la seguente dicitura:

«LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

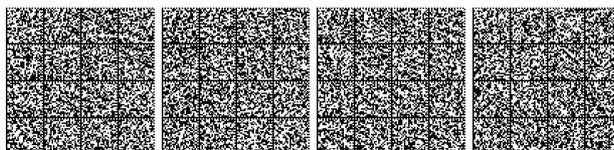
Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI».

25C00260

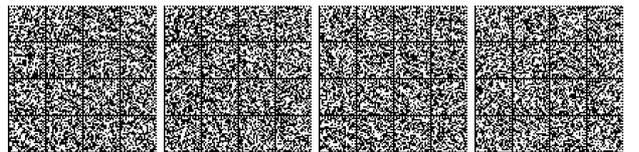
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-043) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

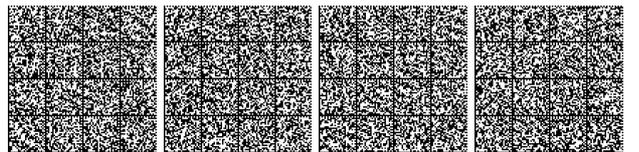
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

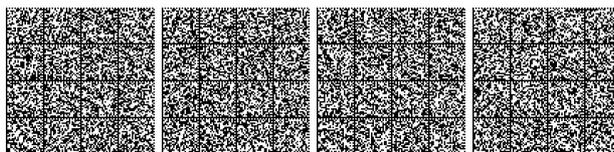
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 1 0 2 2 *

€ 7,00

