

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 12

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 marzo 2026

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. 32. Sentenza 28 gennaio - 19 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Preclusioni - Condannato a precedente pena detentiva per delitto, anche nell'ipotesi in cui le pene cumulate siano superiori ai limiti di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen, anche se è intervenuta la riabilitazione - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e rieducazione della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Preclusione al beneficio per il condannato a precedente pena detentiva per delitto, anche nell'ipotesi in cui le pene cumulate siano superiori ai limiti di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen, anche se è intervenuta la riabilitazione, stante i limiti di questa all'efficacia estintiva della pena - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e rieducazione della pena e della legalità della pena - Non fondatezza della questione.

— Codice penale, artt. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso.

— Costituzione, artt. 3, 25 e 27. Pag. 1

N. 33. Sentenza 12 gennaio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omessa custodia di armi - Necessaria osservanza, da parte del detentore comune, dell'obbligo di assicurarne la custodia con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica - Denunciata violazione del principio di determinatezza e tassatività della legge penale, del diritto di difesa nonché del diritto, anche convenzionale, alla prevedibilità e conoscibilità del precetto - Non fondatezza delle questioni.

— Legge 18 aprile 1975, n. 110, combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma.

— Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. Pag. 10

N. 34. Sentenza 26 gennaio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Favoreggiamento della prostituzione - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da due a sei anni, anziché fino a sei anni - Attenuante per i casi di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione penale - Non fondatezza delle questioni.

— Legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3, primo comma, numero 8).

— Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 19

N. 35. Sentenza 9 febbraio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Utilizzo o resa di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, al fine di ottenere indebitamente il beneficio del reddito - Pena, salvo che il fatto costituisca più grave reato, della reclusione da due a sei anni, anziché della reclusione da sei mesi a tre anni o, in subordine, della reclusione da sei mesi a sei anni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

— Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7, comma 1.

— Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 27



N. 36. Sentenza 11 febbraio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Campania - Ineleggibilità a presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei sindaci dei comuni della Regione - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se gli interessati cessano dalla carica non oltre 60 giorni (in luogo dei 90 precedenti) prima della data di scadenza naturale del Consiglio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della competenza legislativa concorrente nella materia elettorale regionale, dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché del diritto di elettorato passivo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Campania 29 maggio 2025, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 122, primo comma. Pag. 36

N. 37. Sentenza 14 gennaio - 23 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione privilegiata - Abrogazione, mediante decreto-legge, per la generalità dei dipendenti pubblici, eccettuati taluni comparti - Disciplina transitoria che esclude l'immediata operatività dell'abrogazione per alcuni casi - Inclusione, tra questi, dei procedimenti per i quali il termine di proposizione della domanda non sia iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 42

N. 38. Sentenza 10 febbraio - 23 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche al regime di sospensione (art. 159 cod. pen.) - Applicazione della novella - Esclusione, in base all'interpretazione del diritto vivente, ai fatti commessi prima del 1° gennaio 2020 - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di legalità in materia penale e retroattività della *lex mitior* - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 settembre 2021, n. 134, art. 2, comma 1, lettera a), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 25, secondo comma. Pag. 48

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

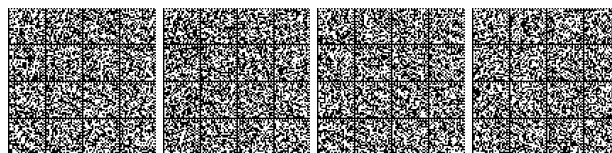
N. 43. Ordinanza del Tribunale di Pescara del 27 novembre 2025

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – Preclusione in relazione ai delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-bis cod. pen.) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all'art. 550, comma 2, 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 gli artt. 353-bis e 346-bis del codice penale. Pag. 57



- N. 44. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 13 febbraio 2026
Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali – Indagine conoscitiva condotta ai sensi dell’art. 12, comma 2, della legge n. 287 del 1990, in esito alla quale l’Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori – Previsione che l’Autorità può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell’ordinamento dell’Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, per eliminare le distorsioni della concorrenza.
 – Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici) convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 1, comma 5, primo periodo. Pag. 62
- N. 45. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 23 febbraio 2026
Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l’offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell’esercizio delle proprie funzioni.
 – Codice penale, art. 131-bis, terzo comma. Pag. 78
- N. 46. Ordinanza della Corte d’appello di Roma del 17 febbraio 2026
Bilancio e contabilità pubblica – Amministrazione pubblica – Camere di commercio – Obbligo di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa derivanti dall’applicazione di norme, recanti misure di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica, individuate nell’allegato A alla legge n. 160 del 2019.
 – Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 594, anche in combinato disposto con l’art. 50, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, con l’art. 18, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), con l’art. 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), con l’art. 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)) e con l’art. 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)). Pag. 82
- N. 47. Ordinanza del Consiglio di Stato del 19 febbraio 2026
Legge – Delegificazione – Previsione che il Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste provvede con proprio decreto alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni operanti presso il ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali per il migliore perseguimento dell’azione amministrativa e la più efficiente gestione delle risorse finanziarie e, quanto agli organi degli enti, di revocare eventualmente gli incarichi conferiti – Denunciata previsione che autorizza il Ministro a ricostituire e modificare, con proprio decreto, la composizione dei comitati e degli altri organi, operanti presso il ministero, previa ricognizione degli stessi, così operando, nella specie, una delegificazione del Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) – Denunciata previsione che concede al Ministro un raggio di azione illimitato, nella specie, nella ricostituzione del predetto comitato, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa dell’organo.
 – Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 453. Pag. 98





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 32

Sentenza 28 gennaio - 19 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Preclusioni - Condannato a precedente pena detentiva per delitto, anche nell'ipotesi in cui le pene cumulate siano superiori ai limiti di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen, anche se è intervenuta la riabilitazione - Violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e rieducazione della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Preclusione al beneficio per il condannato a precedente pena detentiva per delitto, anche nell'ipotesi in cui le pene cumulate siano superiori ai limiti di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen, anche se è intervenuta la riabilitazione, stante i limiti di questa all'efficacia estintiva della pena - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, di proporzionalità e rieducazione della pena e della legalità della pena - Non fondatezza della questione.

- Codice penale, artt. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

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. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento penale a carico di S. G., con ordinanza del 21 febbraio 2025, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 26 gennaio 2026.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 febbraio 2025, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso, del codice penale, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, nella parte in cui precludono la concessione della sospensione condizionale della pena a chi abbia riportato precedente condanna a pena detentiva, superiore ai limiti di cui all'art. 163 cod. pen., anche nell'ipotesi in cui sia intervenuta riabilitazione.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta ex art. 444 del codice di procedura penale, presentata da imputato del delitto di cui all'art. 589-bis cod. pen. (Omicidio stradale), richiesta - in relazione alla quale il Pubblico ministero del medesimo Tribunale etneo ha espresso il suo assenso - comportante l'applicazione della pena di anni uno, mesi due e giorni sei di reclusione, subordinata al riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale. Evidenzia, però, che l'imputato, in passato, ha riportato condanne - in forza di sentenze divenute definitive, rispettivamente, il 4 novembre 1968 e il 19 marzo 1977 - alla pena della reclusione, nella misura di anni due e mesi cinque, congiunta a quella della multa (peraltro convertita) di euro 30,99, nonché a cinque giorni di arresto ed euro 5,16 di ammenda (nuovamente, con conversione), nell'un caso per il delitto di furto aggravato, nell'altro per contravvenzione relativa alla violazione delle norme sull'assicurazione obbligatoria di autoveicoli e natanti. In relazione ad ambedue tali condanne - si legge sempre nell'ordinanza di rimessione - risulta l'intervenuta riabilitazione, da parte della Corte d'appello di Catania, in forza di sentenza del 17 marzo 1988.

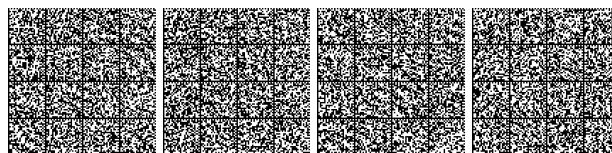
1.2.- Ciò detto, il giudice *a quo* rileva che, ai fini dell'accoglimento della richiesta di applicazione della pena, risultando la stessa subordinata alla sospensione condizionale, osta la previsione dell'art. 164, secondo comma, cod. pen., dal momento che tale norma - al numero 1) - esclude dal beneficio suddetto «chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione».

Ecceputa, pertanto, dal difensore dell'imputato l'illegittimità costituzionale della norma suddetta, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., il predetto GUP del Tribunale catanese ha, innanzitutto, ritenuto rilevante la questione. Premesso, invero, che nella specie non ricorrono i presupposti per il proscioglimento dell'imputato, ex art. 129 cod. proc. pen., il giudice rimettente evidenzia che l'accoglimento della questione - in base alle indicazioni ricavabili dalla stessa giurisprudenza costituzionale - avrebbe «l'effetto di rimuovere la preclusione oggi opposta» dalla norma censurata, «consentendogli così di valutare nel merito» la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della sospensione condizionale; per tale ragione risulta non necessario «diffondersi sulla sussistenza dei requisiti del beneficio», e ciò «posto che tale valutazione è logicamente successiva alla rimozione della preclusione stabilita dalla disposizione censurata», visto che essa «allo stato vieta in modo assoluto» la concessione del beneficio (è citata, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 174 del 2022). Del pari, non escluderebbe la rilevanza della questione - sempre secondo il giudice *a quo* - la circostanza che l'imputato, «per l'età raggiunta» (trattandosi di ultraottantenne) «potrebbe non scontare la sanzione eventualmente inflittagli». E ciò, sia perché l'applicazione di una sanzione comporta - in assenza di sospensione - l'esecuzione della stessa, sia (e soprattutto) perché «la decisione circa le modalità di applicazione della sanzione è temporalmente e logicamente successiva a quella circa la sua comminazione».

1.3.- Oltre ad essere rilevante, la questione di legittimità costituzionale - evidenzia sempre il GUP etneo - risulterebbe pure non manifestamente infondata, e ciò sulla base delle rationes e dei presupposti degli istituti tanto della sospensione condizionale della pena, quanto della stessa riabilitazione, così come disciplinati dagli artt. 164 e 178 cod. pen., in particolare nell'interpretazione datane da questa Corte.

Con riferimento, infatti, alla riabilitazione, il giudice rimettente rammenta che essa costituisce causa di estinzione della pena e degli effetti penali della condanna, «salvo che la legge disponga altrimenti» (e tale è, appunto, il caso contemplato dall'art. 164, secondo comma, numero 1, cod. pen.), fermo, però, restando che essa si pone come «uno degli strumenti di attuazione dell'art. 27 Cost. e della funzione rieducatrice della pena». La riabilitazione, pertanto, costituirebbe «istituto costituzionalmente necessario», configurandosi non più come «beneficio a favore del condannato», bensì come oggetto di «una vera e propria aspettativa giuridicamente tutelata a fronte delle “prove effettive e costanti di buona condotta”, cioè dell'accertamento che, dopo aver scontato la sanzione, il reo si è integrato nella comunità». Ragion per cui - si sostiene - la limitazione dell'efficacia estintiva della riabilitazione, prevista dall'ultimo inciso dell'art. 178 cod. pen., «deve essere intesa in maniera rigorosa e restrittiva», dovendo trovare giustificazione «in ragione di particolari esigenze costituzionali», nella specie ritenute insussistenti.

In ordine, invece, alla sospensione condizionale della pena, il giudice rimettente sottolinea l'evoluzione che essa ha conosciuto per effetto degli interventi, dapprima, della giurisprudenza costituzionale e poi del legislatore.



Difatti, se nel testo originario dell'art. 164, ultimo comma, cod. pen., la sospensione condizionale costituiva un beneficio che poteva essere concesso una sola volta, questa Corte - rammenta il giudice *a quo* - riconobbe, dapprima, «la possibilità della concessione quando il secondo reato si legasse con vincolo della continuazione a quello già precedentemente punito con pena sospesa» (sentenza n. 86 del 1970), per poi ammettere «tale possibilità anche nel caso di nuova condanna per un delitto commesso anteriormente alla precedente», sempre a condizione che «la pena da infliggere, cumulata con quella già sospesa, non sorpassasse i limiti stabiliti per l'applicabilità del beneficio» (sentenza n. 73 del 1971).

A seguito di tali pronunce, il legislatore modificava - con l'art. 12 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), come sostituito dall'articolo unico della legge di conversione 7 giugno 1974, n. 220 - il testo dell'ultimo comma dell'art. 164 cod. pen., ribadendo, in via generale, che la sospensione condizionale della pena non può essere concessa più di una volta, ma nel contempo prevedendo che il giudice, nell'infliggere una nuova condanna, possa «disporre la sospensione condizionale qualora la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata con la precedente condanna anche per delitto, non superi i limiti stabiliti dall'articolo 163» dello stesso codice.

All'intervento del legislatore seguiva, tuttavia, una nuova declaratoria di illegittimità costituzionale, destinata a colpire (l'allora) novellato testo dell'art. 164, ultimo comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva la concessione della sospensione condizionale della pena a chi avesse già riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto non sospesa (permettendola solo a chi avesse già fruito, in occasione di tale condanna, della sospensione), sempre che, beninteso, la pena da infliggere, cumulata con quella già irrogata con la condanna precedente, non fosse superiore ai limiti stabiliti dall'art. 163 cod. pen. (sentenza n. 95 del 1976).

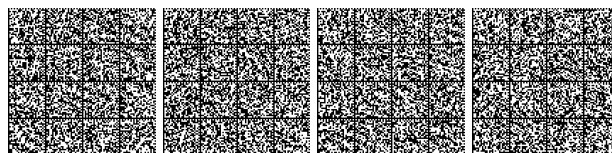
In particolare, questa Corte, nel porre a confronto le due situazioni (ovvero, quella di chi, precedentemente condannato, non avesse fruito della sospensione della pena, e quella di chi avesse, viceversa, goduto di tale beneficio), ritenne che a giustificare la distinzione non potesse essere il fatto che «nel secondo caso già esiste una valutazione prognostica positiva che spetta al nuovo giudice verificare, alla luce del nuovo fatto intervenuto, mentre nel primo caso esiste, al contrario, un giudizio negativo che potrebbe ritenersi convalidato e confermato dai fatti successivamente intervenuti». Invero, la «commissione di un nuovo reato da parte di chi ha riportato una precedente condanna, potrebbe semmai dimostrare, coi fatti, l'erroneità della valutazione, compiuta dal primo giudice, di non recidività del reo e che quest'ultimo non merita un trattamento più favorevole» di quello riservato a chi di tale valutazione non si sia, in precedenza, giovato. Ma, soprattutto, questa Corte valutò come «decisivo» - secondo quanto posto in luce nell'ordinanza di remissione - il fatto che «la personalità umana è soggetta ad evoluzione e cambiamenti», non apparendo, pertanto, «ragionevole condizionare l'apprezzamento sulla proclività al delitto del colpevole da formularsi in occasione della seconda condanna, alla valutazione effettuata in tempo precedente o addirittura remoto da altro giudice», e ciò non potendo «escludersi che l'esecuzione di una precedente condanna possa avere determinato l'evoluzione in senso positivo della personalità del condannato».

Su tali basi, pertanto, il giudice rimettente - ovvero, rimarcando la non conformità a Costituzione, affermata da questa Corte, dell'esclusione della sospensione condizionale per il solo fatto dell'esistenza di una condanna a pena detentiva non precedentemente sospesa - reputa che questa stessa «restrittiva impostazione del codice del 1930», già censurata dalla giurisprudenza costituzionale, ispiri il divieto, previsto dall'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., di concessione della sospensione condizionale della pena in caso di precedente condanna oggetto di riabilitazione. E ciò «come se lo stigma sociale perseguiti il reo per tutta la vita ed a prescindere da qualsiasi altra considerazione», ignorando, invece, «svolgimenti in fatto che diano prova dell'allontanamento definitivo della persona dal reato e dalla "cultura" che si esprime a mezzo della sua commissione».

Questa visione della sospensione condizionale, si sostiene, sarebbe di dubbia compatibilità con i parametri costituzionali sopra richiamati.

Difatti, secondo questa Corte, sottolinea il giudice *a quo*, così come «l'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (secondo quanto richiesto, d'altra parte, dall'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), parimenti, l'art. 27 Cost. rende il principio della finalità rieducativa della pena «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», richiedendo, in particolare, «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 236 del 2016).

In questa prospettiva, la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel casellario giudiziale, lungi «dall'esprimere generiche istanze indulgenziali o di immotivata "fuga dalla sanzione" nei confronti degli autori di reato», costituiscono - prosegue il rimettente, ripercorrendo sul punto, nuovamente, la giurisprudenza



di questa Corte - «istituti chiave nell'ottica della funzione oggi costituzionalmente assegnata alla pena dall'art. 27, terzo comma, Cost.». Quanto, specificamente, alla sospensione condizionale, essa «fu sin dalla sua origine pensata come funzionale ad assicurare nel condannato per reati di non particolare gravità un effetto di monito associato alla sentenza di condanna pronunciata nei suoi confronti, risparmiandogli tuttavia, in particolare nel caso di prima condanna, l'esperienza del carcere», e ciò perché, da tempo, «la dottrina aveva, in effetti, mostrato come le pene detentive brevi - troppo brevi per provocare un cammino di rieducazione, ma già idonee a esporre il condannato all'influenza di subculture criminali e, comunque, a interrompere le sue relazioni affettive, familiari, sociali, lavorative con la comunità - producessero importanti effetti criminogeni e desocializzanti» (sentenza n. 208 del 2024). Secondo la sentenza testé citata, rammenta sempre il giudice rimettente, l'istituto della sospensione condizionale si pone «in piena armonia con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.: finalità che la sospensione condizionale persegue, peraltro, non solo in forma negativa - evitando i menzionati effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve -, ma anche attraverso la minaccia di revoca del beneficio, che stimola l'astensione da ulteriori reati da parte del condannato durante il periodo di sospensione, nonché attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero che, secondo i casi, possono o debbono essere imposti al condannato ai sensi dell'art. 165 cod. pen., conferendo così un contenuto risocializzativo anche "positivo" al beneficio» (così, nuovamente, la sentenza n. 208 del 2024).

La connotazione della sospensione condizionale della pena quale beneficio octroyée, prosegue il rimettente, risulta, dunque, superata dal principio di proporzionalità della pena e da quello della rieducazione del condannato.

Orbene, l'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. - poiché finisce, nei fatti, per dare prevalenza alla recidiva rispetto ad ogni altro profilo - risulterebbe di dubbia costituzionalità, comportando quell'evenienza, già censurata da questa Corte, costituita dalla «abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sentenza n. 188 del 2023).

In conclusione, sostiene il giudice *a quo*, «il sistema degli artt. 178 e 164 cp risulta sbilanciato ed irrazionale in violazione del canone di ragionevolezza dell'art. 3 Cost.», in particolare «perché esclude quel potere discrezionale del giudice che, invece, gli artt. 132 e 133 cp gli attribuiscono», e inoltre perché non gli «permette di considerare le vicende successive alla consumazione del "primo" reato, il tempo trascorso tra l'uno e l'altro reato, il nesso tra gli stessi, l'intervenuta rieducazione del reo a seguito del "primo" reato».

Né in senso contrario, si legge sempre nell'ordinanza di rimessione, potrebbe invocarsi quanto affermato - peraltro, in epoca risalente nel tempo - dalla Corte di cassazione, la quale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., e ciò sul presupposto che la condotta antisociale di chi ha ottenuto la riabilitazione dimostra la persistenza nel reato e non consente un giudizio prognostico favorevole sulla sua futura astensione dal commettere ulteriori reati (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 25 ottobre 1974-18 marzo 1975, n. 3019).

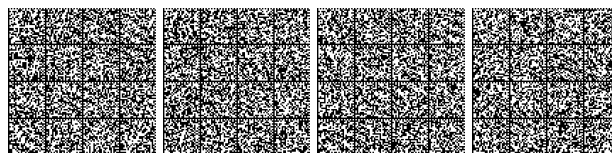
Tale esito, infatti, oltre che «in contrasto con la personalizzazione della pena», la quale respinge - sottolinea il giudice rimettente - «irragionevoli e sproporzionati automatismi e richiede che per ogni condannato si costruisca quasi un trattamento individualizzato», risulta «ripudiat[o]» dalla sentenza con cui questa Corte «ha dato risalto alla valutazione individualizzante del giudice» (si tratta della già citata sentenza n. 95 del 1976).

1.4.- Su tali basi, pertanto, il GUP del Tribunale di Catania ha concluso nel senso che il combinato disposto degli artt. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso, cod. pen., nella parte in cui impedisce «di concedere la sospensione condizionale a chi è stato condannato a pena detentiva per delitto oltre i limiti indicati dall'art. 163, e malgrado sia intervenuta riabilitazione», sarebbe in contrasto:

«- con i principi di proporzionalità della pena sanciti dall'art. 27 Cost. e di uguaglianza-ragionevolezza, poiché impone che la pena per la commissione di un reato sia comunque irrogata senza considerare l'intervenuta riabilitazione, cioè l'accertamento operato in sede giurisdizionale dell'effettiva rieducazione del condannato e del suo fattivo inserimento nel contesto sociale e, quindi, di tutti gli elementi idonei a mostrare una ridotta capacità a delinquere dell'imputato;

- sempre con i principi di uguaglianza e rieducazione, poiché l'indiscriminata applicazione della sanzione per il "secondo" reato comporta l'infliczione di una pena sproporzionata e dunque percepita come ingiusta dal condannato;

- con il principio di ragionevolezza e di offensività del reato ex art. 25 Cost., poiché - a fronte della necessità di prevenire la recidiva - non considera l'evolversi della personalità del reo e finisce per comportare «una smisurata amplificazione, in chiave deterrente, della finalità general-preventiva della pena [...] avendo a che fare con la fase della punizione, [e] dispiega effetti di prevenzione pressoché nulli, implicando però un relevantissimo sacrificio del principio di uguaglianza e del principio di proporzionalità della pena».



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della questione e, comunque, in subordine, per la non fondatezza della stessa.

2.1.- Quanto, infatti, all'eccepita inammissibilità, si assume che la questione sarebbe stata portata all'attenzione di questa Corte «in maniera del tutto deficitaria, in assenza peraltro di indicazioni sistematiche circa l'esistenza di un "diritto vivente" contra Constitutionem».

Si sostiene, in particolare, che il giudice *a quo* non avrebbe specificato «in che modo il combinato disposto dell'art. 164 c.p. comma e n. 1 e comma 4 possa configurare la violazione del principio di proporzionalità della pena, ponendosi in contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena». Si evidenzia, infatti, che l'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. «letto unitamente al comma 4 non esclude tout court la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena in forza di una presunzione assoluta di pericolosità del reo, correlata ad un rigido (pre)giudizio prognostico della futura commissione di reati da parte del condannato bensì esclude la concessione della sospensione condizionale solo ove la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata con la precedente condanna anche per delitto, superi i limiti stabiliti dall'articolo 163 c.p.». L'ordinanza, dunque, sarebbe «deficitaria non chiarendo in che modo il superamento del limite stabilito dall'art. 163 c.p., il solo preclusivo alla concessione della sospensione condizionale, possa ritenersi contrario ai parametri costituzionali individuati dal giudice *a quo*».

L'inammissibilità della questione viene prospettata anche sotto un altro profilo.

Nell'ordinanza di rimessione - osserva l'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri - si riferisce che «l'imputato è già stato condannato alla pena di due anni e cinque mesi di reclusione ed a quella di cinque giorni di arresto (convertita in pena pecuniaria)». Tuttavia, come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità, l'istituto della sospensione condizionale «è stato sottoposto a dei limiti che, nel corso delle successive modifiche apportate agli artt. 163, 164 e 168 c.p., per ragioni di politica criminale ed in base a valutazioni sociali e giudiziarie, sono stati sempre più ampliati, ma non fino a ricomprendervi la situazione di chi, dopo essere stato condannato due volte a pena detentiva per delitti non uniti dal vincolo della continuazione, ne commetta un terzo, giacché in tal caso la reiterazione dei reati lascia presumere una proclività a delinquere che non verrebbe contenuta dalla pendenza, sul capo del condannato, di una pena condizionalmente sospesa». Infatti, «nel caso in cui ad una precedente condanna con pena sospesa facciano seguit[o] altri reati», la Corte di cassazione ha chiarito che «la sospensione condizionale della pena può essere reiterata, qualora esista una condanna intermedia, solo quando la stessa riguardi una contravvenzione o la pena della multa per delitto (vale a dire, reati considerati, dall'ordinamento, di minore gravità), giacché, altrimenti, alla reiterazione del beneficio osta il dettato dell'art. 164 c.p.» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 27 giugno-6 ottobre 2014, n. 41645).

Con tale circostanza non si sarebbe confrontato il giudice rimettente.

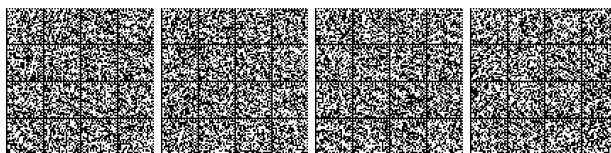
2.2.- In ogni caso, la questione sollevata sarebbe non fondata.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha affermato che l'inibizione della sospensione condizionale presuppone, necessariamente, un giudizio prognostico attuale, di esclusiva competenza del giudice, sulla possibilità che il reo «si asterrà dal commettere ulteriori reati», giudizio basato sulla considerazione piena delle circostanze e della personalità del colpevole. Fatta tale premessa, occorre evidenziare - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - che, entro il limite individuato dall'art. 163 cod. pen., «il giudice ha piena cognizione delle circostanze e della personalità del colpevole ai fini dell'applicazione della sospensione condizionale», sicché «[s]olo oltre tale limite, il legislatore ha individuato delle preclusioni volte a demarcare l'applicazione dell'istituto». Pertanto, è la conclusione, una «eccessiva discrezionalità giurisdizionale sull'opportunità di applicare la sospensione condizionale» sarebbe destinata a riverberarsi «sulla demarcazione fra punibilità e non punibilità, sull'applicazione di un trattamento più o meno favorevole».

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GUP del Tribunale di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 164, secondo comma, numero 1), e 178, ultimo inciso, cod. pen., in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., censurandoli nella parte in cui precludono la concessione della sospensione condizionale della pena a chi abbia riportato precedente condanna a pena detentiva superiore ai limiti di cui all'art. 163 cod. pen. anche nell'ipotesi in cui sia intervenuta riabilitazione.

3.1.- Il GUP, chiamato a pronunciarsi - in relazione a un'imputazione per il delitto di cui all'art. 589-bis cod. pen. (Omicidio stradale) - su un'istanza di patteggiamento che prevede l'applicazione della pena di anni uno, mesi due e giorni sei di reclusione, subordinata al riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale, evidenzia l'impos-



sibilità di accogliere l'istanza, visto che l'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. preclude il riconoscimento del beneficio «a chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione». Tale è, appunto, il caso di specie, tenuto conto che l'imputato risulta gravato da un lontano precedente - la sentenza di condanna divenne definitiva il 4 novembre 1968 - per delitto di furto aggravato, sanzionato con la pena della reclusione di anni due e mesi cinque, congiunta a quella della multa di euro 30,99 (peraltro convertita), condanna oggetto di riabilitazione, da parte della Corte d'appello di Catania, in forza di sentenza del 17 marzo 1988, al pari di altra condanna, divenuta definitiva il 19 marzo 1977, a cinque giorni di arresto e a euro 5,16 di ammenda (nuovamente, con conversione), per contravvenzione relativa alla violazione delle norme sull'assicurazione obbligatoria di autoveicoli e natanti.

3.2.- Tanto premesso, il giudice rimettente, dopo aver motivato le ragioni della rilevanza della questione - evidenziando come il suddetto art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. osti all'accoglimento dell'istanza di patteggiamento, data l'impossibilità di accordare il beneficio della sospensione condizionale della pena, in presenza di una precedente condanna per delitto anche se oggetto di riabilitazione - illustra le ragioni della non manifesta infondatezza. In particolare, dopo aver ricostruito la *ratio* dell'istituto della riabilitazione, indicata come «uno degli strumenti di attuazione dell'art. 27 Cost. e della funzione rieducatrice della pena», il giudice *a quo* ripercorre l'evoluzione conosciuta dalla sospensione condizionale della pena, grazie anche al contributo della giurisprudenza costituzionale.

Sottolinea, pertanto, che di tale ultimo istituto - concepito dal legislatore, inizialmente, come beneficio che poteva essere concesso una sola volta (e rispetto al quale aveva effetto ostativo l'esistenza di una precedente condanna a pena detentiva per delitto, «anche» oggetto di riabilitazione) - è stata ampliata da questa Corte, progressivamente, la portata. Difatti, la possibilità di fruire della sospensione, dapprima ammessa (sentenza n. 86 del 1970) allorché il secondo reato si leghi, con il vincolo della continuazione, a quello già punito con pena sospesa (così superandosi, quindi, il divieto della doppia concessione), e di seguito estesa al caso di nuova condanna per un delitto commesso anteriormente alla precedente pronuncia (sentenza n. 73 del 1971), è stata, infine, riconosciuta - dopo che il legislatore, proprio sulla scorta di tali arresti, era intervenuto a modificare il testo dell'art. 164 cod. pen. mediante l'art. 12 del d.l. n. 99 del 1974, come convertito - pure in presenza di una precedente condanna a pena non sospesa (sentenza n. 95 del 1976). Esito, quest'ultimo, motivato da questa Corte sul rilievo che «la personalità umana è soggetta ad evoluzione e cambiamenti», sicché «non appare ragionevole condizionare l'apprezzamento sulla proclività al delitto del colpevole da formularsi in occasione della seconda condanna, alla valutazione effettuata in tempo precedente o addirittura remoto da altro giudice» (così la citata sentenza n. 95 del 1976, in particolare al punto 5 del Considerato in diritto).

Le considerazioni che precedono sono alla base del ragionamento svolto dal rimettente, il quale evidenzia come la preclusione alla concessione del beneficio della sospensione condizionale, nascente da una condanna a pena detentiva per delitto pur oggetto di riabilitazione, configuri un automatismo non compatibile con la necessità, invece, di attualizzare la valutazione sulla proclività (o meno) a delinquere dell'imputato. Ciò, in particolare, sul presupposto che tale preclusione sia irragionevole, oltre che in contrasto con la funzione rieducativa della pena, se è vero che la sospensione condizionale della stessa costituisce uno di quegli «istituti chiave nell'ottica della funzione oggi costituzionalmente assegnata alla pena dall'art. 27, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 208 del 2024).

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, opponendosi all'accoglimento della questione, fondamentalmente sulla base di due argomenti (o meglio, di altrettante eccezioni preliminari).

Per un verso, si sostiene che l'ordinanza di remissione non avrebbe spiegato in che modo «il superamento del limite stabilito dall'art. 163 c.p., il solo preclusivo alla concessione della sospensione condizionale, possa ritenersi contrario ai parametri costituzionali individuati dal giudice *a quo*». Per altro verso, si evidenzia che «l'imputato è già stato condannato alla pena di due anni e cinque mesi di reclusione ed a quella di cinque giorni di arresto (convertita in pena pecuniaria)», donde l'impossibilità di fruire della sospensione. Ciò perché, «nel caso in cui ad una precedente condanna con pena sospesa facciano seguito altri reati», secondo la giurisprudenza di legittimità, «la sospensione condizionale della pena può essere reiterata, qualora esista una condanna intermedia, solo quando la stessa riguardi una contravvenzione o la pena della multa per delitto (vale a dire, reati considerati, dall'ordinamento, di minore gravità), giacché, altrimenti, alla reiterazione del beneficio osta il dettato dell'art. 164 c.p.» (viene richiamata, in particolare, Cass. n. 41645 del 2014).

5.- Lo scrutinio della presente questione di legittimità costituzionale deve muovere dalla disamina delle eccezioni sollevate dalla difesa statale.

5.1.- La prima eccezione - che intercetta un problema effettivo, ovvero quello del superamento, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, del cumulo delle pene, ostativo alla concessione del beneficio della sospensione condizionale, risultante dal combinato disposto degli artt. 163 (nella specie, terzo comma, data l'età dell'imputato) e 164, quarto comma, cod. pen. - non è fondata.



Il giudice rimettente, diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, ha ben chiaro l'effetto preclusivo - rispetto alla fruizione del beneficio della sospensione condizionale da parte dell'imputato nel giudizio *a quo* - derivante dal cumulo della pena, di cui all'istanza di patteggiamento, con quella applicata in virtù della condanna a pena detentiva per delitto, oggetto di riabilitazione. Non a caso, infatti, la sua iniziativa investe (si veda, in particolare, pagina 14 dell'ordinanza di rimessione) l'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. «nella parte in cui impedisce di concedere la sospensione condizionale a chi è stato condannato a pena detentiva per delitto oltre i limiti indicati dall'art. 163, e malgrado sia intervenuta riabilitazione». Inoltre, neppure può dirsi - come, invece, eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri - che il rimettente abbia ommesso di motivare in che modo il superamento di tale limite «possa ritenersi contrario ai parametri costituzional[i]» evocati. All'incidente di costituzionalità sollevato è sottesa, infatti, l'idea - sulla quale si ritornerà più diffusamente nello scrutinio di merito - che, una volta conseguita la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, la condanna oggetto di riabilitazione perderebbe rilievo ad «ogni effetto penale», così consentendo al giudice, in assenza di preclusioni automatiche, di valutare discrezionalmente l'opportunità della concessione della sospensione condizionale.

5.2.- La seconda eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato risulta prima facie destituita di fondamento.

Non è, infatti, conferente, rispetto al caso che qui occupa, il precedente giurisprudenziale citato dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri. Esso, per vero, ribadisce il consolidato principio - già espresso dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio-28 febbraio 1984, n. 1718 - secondo cui «la sospensione condizionale della pena può essere reiterata, qualora esista una condanna intermedia, solo quando la stessa riguardi una contravvenzione o la pena della multa per delitto», giacché è solo al di fuori di questi casi che «alla reiterazione del beneficio osta il dettato dell'art. 164 c.p.».

In applicazione di tale principio, nessuna preclusione deriva - nella vicenda processuale dalla quale ha tratto origine l'incidente di costituzionalità sottoposto all'esame di questa Corte - dalla condanna intermedia subita dall'imputato nel giudizio *a quo*: ciò perché non viene in rilievo alcuna «reiterazione» della sospensione condizionale della pena (beneficio, finora, mai fruito dallo stesso) e, comunque, in quanto la suddetta condanna intermedia, se mai potesse rilevare, ha riguardato una contravvenzione, non un delitto.

6.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal GUP catanese è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. (con assorbimento, invece, della censura di violazione dell'art. 25 Cost.) e conduce alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., e non pure dell'art. 178 dello stesso codice, che si limita a disciplinare le conseguenze della riabilitazione. La norma da ultimo menzionata, dunque, non ha l'effetto di precludere, in presenza di una precedente condanna oggetto di riabilitazione, la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena. Non vi è, pertanto, ragione per dichiararne l'illegittimità costituzionale, donde la non fondatezza - in relazione a tutti i parametri evocati - della censura che la investe.

6.1.- Quanto, invece, alla censura che investe l'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. appare utile rammentare quali siano le condizioni (art. 179 cod. pen.) oltre che gli effetti dell'istituto della riabilitazione.

Quanto alle prime, esse risultano sia di natura «positiva» che «negativa».

Condizioni positive sono il decorso di un termine - ordinariamente di tre anni, elevato, rispettivamente, a otto per i recidivi e a dieci per delinquenti abituali, professionali o per tendenza (art. 179, commi primo, secondo e terzo, cod. pen.) - dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta (una disciplina *ad hoc* è prevista, sempre in punto decorrenza, nel caso in cui la pena comminata sia stata condizionalmente sospesa), nonché l'esistenza di prove effettive e costanti di buona condotta da parte del condannato (art. 179, comma settimo, cod. pen.).

Condizioni negative - o meglio, ostative - sono la perdurante sottoposizione a misura di sicurezza (a eccezione della espulsione dello straniero dallo Stato ovvero della confisca) e il mancato adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che l'interessato dimostri di trovarsi nella impossibilità di provvedervi (art. 179, comma sesto, numeri 1 e 2, cod. pen.).

Quanto, invece, agli effetti della riabilitazione, essi consistono nella estinzione delle pene accessorie temporanee e di «ogni altro effetto penale della condanna», risultando, però, «non irreversibili», dal momento che è contemplata la revoca di diritto della riabilitazione «se la persona riabilitata commette entro sette anni un delitto non colposo, per il quale sia inflitta la pena della reclusione per un tempo non inferiore a due anni, od un'altra pena più grave» (art. 180 cod. pen.).

6.2.- Ciò detto in ordine alla disciplina della riabilitazione (e, dunque, in merito al contesto normativo in cui andrebbe a collocarsi l'intervento caducatorio richiesto a questa Corte), deve evidenziarsi - come correttamente osservato dal giudice rimettente - che la sospensione condizionale della pena ha conosciuto, nel tempo, una profonda evoluzione.



Essa, «sin dalla sua origine pensata come funzionale ad assicurare nel condannato per reati di non particolare gravità un effetto di monito associato alla sentenza di condanna pronunciata nei suoi confronti, risparmiandogli tuttavia, in particolare nel caso di prima condanna, l'esperienza del carcere» (e ciò sul presupposto che «le pene detentive brevi - troppo brevi per provocare un cammino di rieducazione, ma già idonee a esporre il condannato all'influenza di subculture criminali e, comunque, a interrompere le sue relazioni affettive, familiari, sociali, lavorative con la comunità - producessero importanti effetti criminogeni e desocializzanti»), ha conservato, ancora oggi, tale sua «ratio essenziale» (sentenza n. 208 del 2024). Tanto è avvenuto «in piena armonia con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.: finalità che la sospensione condizionale persegue, peraltro, non solo in forma negativa - evitando i menzionati effetti criminogeni e desocializzanti della pena detentiva breve -, ma anche attraverso la minaccia di revoca del beneficio, che stimola l'astensione da ulteriori reati da parte del condannato durante il periodo di sospensione, nonché attraverso gli obblighi riparatori, ripristinatori o di recupero che, secondo i casi, possono o debbono essere imposti al condannato (così, nuovamente, sentenza n. 208 del 2024, in particolare punto 3.1. del Considerato in diritto).

Nondimeno, se le finalità della sospensione sono rimaste, nel tempo, immutate, diversi ne sono divenuti i presupposti rispetto alle scelte iniziali del codice penale del 1930.

In particolare, la sospensione era concepita, in origine, come un beneficio del quale fruire una sola volta, sul presupposto che la «ricaduta» nel reato - allorché avesse interessato un delitto punito con pena detentiva - fosse preclusiva della sua rinnovata applicazione, denotando una proclività a delinquere del reo. A questa stessa logica si ispira(va), dunque, la previsione - art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen. - in forza della quale la sospensione condizionale non può essere accordata a chi abbia «riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione», così come «al delinquente o contravventore abituale o professionale». Il solo fatto della «recidiva» - pure da parte di un soggetto «riabilitato» - precludeva, in questa prospettiva, la fruizione del beneficio; ciò in forza, sostanzialmente, di una «presunzione» (assoluta) di non meritevolezza.

Senonché, questa Corte - come rammenta il giudice *a quo* - ha non solo dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di doppia concessione della sospensione condizionale (escludendo, invece, l'illegittimità costituzionale della scelta legislativa di limitare a due volte la fruizione del beneficio, ritenendo non irragionevole «consentire la sospensione condizionale della pena anche in caso di recidiva, ma di recidiva primaria e non già di recidiva plurima»; sentenza n. 133 del 1980, in senso analogo sentenza n. 361 del 1991), ma ha pure ammesso che essa possa essere accordata, per la prima volta, in presenza di una precedente condanna a pena non sospesa (sentenza n. 95 del 1976, più volte citata), e, dunque, di una situazione nella quale il precedente «giudizio negativo» sulla futura astensione dal delinquere «potrebbe ritenersi convalidato e confermato dai fatti successivamente intervenuti». Infatti, la valutazione sull'applicabilità della sospensione condizionale, lungi dall'essere affidata ad automatismi, deve compiersi sul presupposto che «la personalità umana è soggetta ad evoluzione e cambiamenti», non essendo, pertanto, «ragionevole condizionare l'apprezzamento sulla proclività al delitto del colpevole» a una «valutazione effettuata in tempo precedente o addirittura remoto da altro giudice» (così, nuovamente, sentenza n. 95 del 1976), dovendo, invece, lasciarsi all'autorità giudiziaria, chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità per il nuovo reato, la libertà di compiere quella «prognosi di ravvedimento» - che è alla base della concessione del beneficio - «secondo le regole di giudizio di cui all'art. 133 del codice penale» (sentenza n. 361 del 1991) e nella prospettiva che concepisce la sospensione condizionale come uno di quegli «istituti chiave nell'ottica della funzione oggi costituzionalmente assegnata alla pena dall'art. 27, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 208 del 2024).

In forza di tali considerazioni, pertanto, è irragionevole che - pel sol fatto dell'esistenza di una precedente condanna, oggetto di riabilitazione - sia preclusa al giudice quella valutazione prognostica sull'assenza di proclività a delinquere che gli è, invece, consentita in presenza di una condanna anteriormente comminata e sospesa, e dunque pur sempre basata su di una prognosi di non recidività rivelatasi fallace. Non si comprende, infatti, quale sia il maggior «stigma» che connota - rispetto a quanto si verifica nell'ipotesi da ultimo delineata - la condotta del soggetto riabilitato, giacché il medesimo ha disatteso le aspettative in ordine alla propria completa risocializzazione non meno di chi abbia già fruito della sospensione, potendone, però, beneficiare nuovamente.

D'altra parte, corrobora la conclusione nel senso dell'accoglimento della questione la constatazione che due dei principali progetti governativi di riforma del codice penale, varati tra la fine del secolo trascorso e l'inizio dell'attuale, pur muovendo da visioni opposte della sospensione condizionale della pena, giacché l'una diretta a estendere la portata dell'istituto, l'altra invece a ridurla, concordassero sulla necessità dell'abrogazione dell'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., ritenuto non più in linea con la disciplina dell'istituto, conseguita agli interventi di questa Corte, prima ancora che del legislatore.



6.3.- Non osta, invece, alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., la circostanza - della quale, in parte, si è già detto al punto 5.2. - che l'accoglimento della questione avrebbe come ulteriore conseguenza di escludere che, in caso di precedente condanna oggetto di riabilitazione, la pena detentiva per delitto illo tempore comminata possa rilevare anche (solo) ai fini dell'osservanza dei limiti di pena di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen., così consentendo la fruizione del beneficio pur quando, cumulata la pena detentiva oggetto di sospensione con quella in precedenza irrogata, siano superati, appunto, tali limiti.

Questa Corte, invero, ha affermato che la sospensione condizionale è istituto la cui disciplina resta rimessa «all'apprezzamento discrezionale del legislatore in via generale ed astratta prima ancora che a quello del giudice, da compiersi caso per caso» (sentenza n. 85 del 1997), avendo pure precisato che la discrezionalità legislativa - che, in via generale, contraddistingue tutti gli interventi operati nella modulazione degli «istituti del diritto penale punitivo “non carcerario”» (sentenza n. 191 del 2025, punto 3.2. del Considerato in diritto) - si è tradotta, in particolare, nell'aver fissato quale «preliminare condizione» per l'operatività dell'istituto «che la pena inflitta non ecceda un certo limite» (ordinanza n. 475 del 2002), ritenendo tale scelta espressione di quell'«ampia discrezionalità» di cui il legislatore «gode nella conformazione dell'istituto stesso» (ordinanza n. 296 del 2005), discrezionalità nel cui esercizio «spicca» proprio la previsione di detto «limite massimo di pena detentiva concretamente inflitta (ordinariamente, pari a due anni)» (sentenza n. 208 del 2024).

Tali rilievi, tuttavia, non precludono l'accoglimento della questione sollevata.

Invero, la circostanza che la richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 164, secondo comma, numero 1), cod. pen., avrebbe come effetto di consentire la fruizione della sospensione condizionale anche quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, risultino superati - in ragione del cumulo delle pene detentive irrogate, rispettivamente, con la precedente pronuncia, oggetto di riabilitazione, e con quella successiva - i limiti di cui al combinato disposto degli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen., deve considerarsi una conseguenza intrinsecamente connaturata alle caratteristiche proprie dell'istituto della riabilitazione.

Difatti, l'intervenuta riabilitazione comporta l'estinzione di «ogni» effetto penale della condanna, tra i quali vi sarà - una volta rimossa, in ragione della decisione di questa Corte, l'automatica preclusione alla concessione della sospensione condizionale, derivante dalla precedente condanna oggetto di riabilitazione - anche quello che la pena detentiva per delitto già comminata non potrà assumere rilievo neppure ai fini del cumulo previsto dagli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen.

6.4. - Non ignora questa Corte che la descritta “neutralizzazione” degli effetti della condanna oggetto di riabilitazione potrebbe rivelarsi non irreversibile, potendo pur sempre verificarsi - alle condizioni indicate dall'art. 180 cod. pen. - la revoca di diritto della riabilitazione già intervenuta (la quale, peraltro, richiede una pronuncia che la dichiari, affinché possano prodursi i suoi effetti *ex tunc*: Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 17 giugno-30 dicembre 2016, n. 55359). Evenienza, a ben guardare, suscettibile persino di concretizzarsi allorché il delitto - non colposo, nonché commesso nel lasso temporale di sette anni, al quale dà rilievo la norma testé richiamata - sia proprio quello in relazione al quale si discute della possibilità della sospensione della pena. Ricorrendo, tuttavia, una situazione siffatta, resterebbe ferma, per il giudice chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità per tale ulteriore reato, la possibilità di procedere alla revoca della riabilitazione, giusta il disposto dell'art. 683, comma 1, secondo periodo, del codice di procedura penale, a mente del quale è il tribunale di sorveglianza a decidere sulla revoca della riabilitazione, sempre che non sia già stata «disposta con la sentenza di condanna per altro reato». Risulta, dunque, evidente che in presenza di tale situazione, rivivendo - in ragione della disposta revoca - gli effetti della precedente condanna, tornerebbe a operare anche la preclusione alla concessione della sospensione derivante dal cumulo delle pene di cui al combinato disposto degli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 164, secondo comma, numero 1), del codice penale, nella parte in cui preclude la concessione della sospensione condizionale della pena a chi abbia riportato precedente condanna a pena detentiva per la quale sia intervenuta riabilitazione, anche nell'ipotesi in cui le pene cumulate siano superiori ai limiti di cui agli artt. 163 e 164, quarto comma, cod. pen.;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 178, ultimo inciso, del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 marzo 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260032

N. 33

Sentenza 12 gennaio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omessa custodia di armi - Necessaria osservanza, da parte del detentore comune, dell'obbligo di assicurarne la custodia con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica - Denunciata violazione del principio di determinatezza e tassatività della legge penale, del diritto di difesa nonché del diritto, anche convenzionale, alla prevedibilità e conoscibilità del precetto - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 18 aprile 1975, n. 110, combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

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 del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. B. con ordinanza del 24 ottobre 2024, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 ottobre 2024, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La prima delle disposizioni censurate prevede in capo a chiunque - diverso da chi esercita professionalmente attività in materia di armi o di esplosivi o è autorizzato alla raccolta o alla collezione di armi - l'obbligo di assicurare la custodia di tali oggetti «con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica». A mente della seconda disposizione, il mancato rispetto di tale prescrizione è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto da uno a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 516,00.

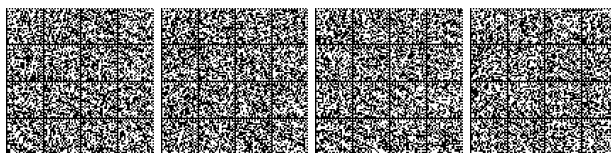
2.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a celebrare l'udienza predibattimentale di cui all'art. 554-*bis* del codice di procedura penale, a seguito di citazione diretta a giudizio di un soggetto non esercente attività di commercio o raccolta di armi, imputato del reato contravvenzionale di cui all'art. 20, secondo comma, della legge n. 110 del 1975 «perché nella custodia della armi corte e lunghe (con relativo munizionamento), legalmente detenute presso la sua abitazione [...], non osservava la diligenza necessaria a garantire un [non] facile accesso alle stesse da parte di soggetti non legittimati, mettendo così a repentaglio la pubblica sicurezza».

In tale fase processuale - afferma il rimettente - il giudice deve compiere il vaglio richiesto dall'art. 554-*ter* cod. proc. pen. e, dunque, in alternativa, fissare l'udienza dibattimentale per la prosecuzione del giudizio sulla base di una valutazione di «ragionevole previsione di condanna» o emettere una sentenza di non luogo a procedere a definizione del processo.

2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* illustra che, in ragione degli elementi fattuali raccolti, non ricorrerebbero nella fattispecie al suo esame né cause estintive del reato né la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, sicché dovrebbe disporsi la prosecuzione del processo con il dibattimento. Diversamente, l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione incriminatrice comporterebbe una immediata definizione del giudizio tramite l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sarebbe più previsto dalla legge come reato.

A sostegno di tale conclusione l'ordinanza ripercorre quanto risultante dagli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero:

- l'imputato è titolare di un porto d'armi e detiene nella propria abitazione cinque fucili e una pistola, riposti in un armadietto blindato collocato lungo il corridoio dell'abitazione;
- il figlio dell'imputato, a insaputa di quest'ultimo, nel perpetrare un tentativo di suicidio, ha utilizzato uno di tali fucili procurandosi una ferita d'arma da fuoco;
- il ragazzo, convivente con il padre, soffre di patologie psichiche (schizofrenia) per cui è in cura da lungo tempo presso il centro di igiene mentale;
- non è stato chiarito se al momento dell'incidente l'armadietto fosse o meno chiuso a chiave.



Alla luce di tali emergenze istruttorie (e, in particolare, in ragione del facile accesso alle armi per i familiari, della stabile convivenza tra padre e figlio e delle precarie condizioni di salute di quest'ultimo), il Tribunale reggino osserva che all'imputato era richiesto uno standard di diligenza nella complessiva attività di custodia delle armi superiore a quella concretamente osservata.

Il rimettente, poi, esclude, nel caso di specie, l'operatività della clausola di sussidiarietà prevista dall'art. 20, secondo comma, della legge n. 110 del 1975, a mente della quale la fattispecie contravvenzionale è esclusa se il fatto costituisce un più grave reato. In particolare, non sarebbero ravvisabili in capo all'imputato né profili di responsabilità omissiva impropria per lesioni dolose ai sensi del combinato disposto degli artt. 40, secondo comma, e 582 cod. pen. né profili di responsabilità omissiva per lesioni colpose ai sensi del combinato disposto degli artt. 40, secondo comma, e 590 cod. pen. Il genitore, infatti, non avrebbe alcun obbligo giuridico di impedire l'evento, posto che, per un verso, il figlio ha oltrepassato la maggiore età e, per altro verso, non è stato interdetto legalmente.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rimarca in premessa che, delle fattispecie di reato previste dal combinato disposto dei commi primo e secondo dell'art. 20 della legge n. 110 del 1975, intende censurare solo la violazione della condotta descritta nel primo periodo del primo comma e non già quella del secondo periodo, rivolta a individui che - a differenza dell'imputato - esercitano in forma professionale attività in materia di armi o esplosivi o sono autorizzati alla raccolta o alla collezione di armi.

Tanto chiarito, il Tribunale reggino solleva due gruppi di questioni.

2.2.1.- Innanzitutto, è lamentata la violazione degli artt. 25, secondo comma, 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Sotto un primo profilo, la disposizione censurata violerebbe il principio di tassatività e determinatezza imposto dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Infatti, la fattispecie incriminatrice sarebbe contestualmente contraddittoria e generica: per un verso, il legislatore punisce l'inosservanza di «prescrizioni» - utilizzando, dunque, una locuzione che in astratto si riferisce a specifici e analitici comandi o divieti -, ma per altro verso, individua una delle condotte pretese nella mera «diligenza», così facendo uso di un concetto generico e discrezionale.

Secondo il giudice *a quo*, nella delineazione della fattispecie neppure potrebbe soccorrere la locuzione usata dal secondo periodo del primo comma del censurato art. 20, che fa riferimento alle «modalità prescritte dalla autorità di pubblica sicurezza», in quanto questa è locuzione riferita alla condotta imposta su chi esercita professionalmente attività in materia di armi o di esplosivi o è autorizzato alla raccolta o alla collezione di armi. D'altro canto, una interpretazione estensiva di tale dizione sarebbe inammissibile perché contraria alla volontà della legge.

Il Tribunale di Reggio Calabria esclude, altresì, che la descrizione del fatto incriminato possa essere stabilita tramite una esegesi di tipo complessivo.

Sotto un secondo profilo, il rimettente assume che la mancanza di contenuto oggettivo e tassativo della previsione incriminatrice impedirebbe ai consociati la possibilità di comprendere, in termini di prevedibilità e conoscibilità, il preciso perimetro della fattispecie punita e conseguentemente lederebbe il concreto diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost., nell'eventuale giudizio penale.

Infine, l'indeterminatezza del fatto illecito contrasterebbe con il dovere sancito all'art. 117, primo comma, Cost. di osservare gli obblighi internazionali assunti, e, in particolare, quello stabilito dall'art. 7 CEDU, a norma del quale, secondo il consolidato indirizzo interpretativo della Corte europea dei diritti dell'uomo, «uno dei requisiti derivanti dall'espressione "[è] prevista dalla legge" è la prevedibilità. Pertanto, una norma non può essere considerata una "legge" se non è formulata con sufficiente precisione in modo da consentire ai cittadini di regolare la loro condotta; essi devono essere in grado - se necessario, mediante appropriata consulenza - di prevedere, a un livello ragionevole nelle specifiche circostanze, le conseguenze che un determinato atto può comportare» (si citano Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia, nonché sentenze 7 giugno 2012, Centro Europa 7 srl e Di Stefano contro Italia, e 20 maggio 1999, Rekvényi contro Ungheria, e ancora sentenze 25 maggio 1993, Kokkinakis contro Grecia e 26 aprile 1979, Sunday Times contro Regno Unito).

Sottolinea il rimettente che il precedente sul caso De Tommaso contro Italia è particolarmente significativo in quanto in quell'occasione il giudice di Strasburgo ha giudicato contraria all'art. 7 della Convenzione l'incriminazione per l'inosservanza delle «prescrizioni» del «vivere onestamente e rispettare le leggi» indicate nelle misure di prevenzione previste dall'art. 75 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 2010, n. 136). Ciò, in quanto tali prescrizioni non erano sufficientemente dettagliate e pertanto risultavano non prevedibili e non conoscibili, similmente a quanto accadrebbe, secondo il rimettente, per la fattispecie contravvenzionale indubbiata. Proprio sulla scorta della decisione della Corte EDU - ricorda l'ordinanza di rimessione - questa Corte, con la sentenza n. 25 del 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui prevedeva come reato la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale, con obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi».

2.2.2.- Con un secondo gruppo di questioni, il Tribunale rimettente censura il combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge n. 110 del 1975 per violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

In particolare, l'imposizione, con finalità precauzionali-cautelari, da parte della prima norma del dovere di osservare «ogni diligenza» nella custodia delle armi «incide[rebbe] negativamente ed irragionevolmente ex art. 2 Cost. sulla vita privata del consociato, sullo sviluppo della sua personalità e delle quotidiane e delle complessive formazioni sociali del medesimo»: infatti, sarebbe così richiesto costantemente uno sforzo «qualitativo e quantitativo» per osservare un dovere imprecisato e, di conseguenza, inesigibile.

Tanto implicherebbe altresì la «totale irragionevolezza» dell'intera previsione incriminatrice.

2.3.- Infine, il rimettente si premura di escludere la percorribilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge n. 110 del 1975, che punirebbe sic et simpliciter l'inosservanza di ogni tipo di diligenza nella custodia delle armi.

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

3.1.- In primo luogo, è eccepita l'inammissibilità per difetto di rilevanza. L'interveniente osserva che il rimettente, per un verso, porrebbe a monte della rilevanza lo stato d'incertezza della responsabilità penale legata all'assolvimento di un onere di diligenza di dubbia consistenza, in ragione della scarsa tipicità del relativo precetto, ma, per altro verso, compirebbe già il giudizio di accertata inosservanza da parte dell'imputato della diligenza da lui esigibile nella custodia, in relazione alla specifica e grave situazione in cui versava il suo nucleo familiare.

Ancora, secondo l'Avvocatura, mancherebbe una puntuale indicazione della direzione e dei contenuti dell'intervento correttivo auspicato, da parte del giudice *a quo*, il quale non si farebbe carico di indicare quale sia «il perimetro della diligenza per soddisfare la determinatezza della fattispecie» incriminatrice.

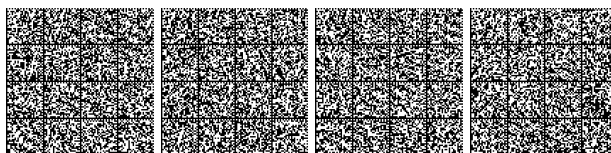
Inoltre, è eccepita l'inammissibilità per erronea ricostruzione del quadro normativo. L'interveniente osserva che, secondo il diritto vivente, l'obbligo di diligenza nella custodia delle armi, previsto dall'art. 20 della legge n. 110 del 1975 - per soggetti diversi da quelli che esercitano professionalmente attività in materia di armi ed esplosivi - consisterebbe nella adozione delle cautele che, nelle specifiche situazioni di fatto, possono esigersi da una persona di normale prudenza, secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*, e non sarebbe, dunque, individuabile in «qualsivoglia astratta diligenza», come affermato dal rimettente.

Infine, sarebbero inammissibili per omessa motivazione le questioni con cui si lamenta la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., mancando qualsivoglia argomentazione a loro sostegno.

3.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri assume la manifesta infondatezza del primo gruppo di questioni.

Quanto alla censura di lesione dell'art. 25, secondo comma, Cost., da un lato, si sostiene la preventiva individuabilità della condotta precauzionale richiesta in base al già ricordato criterio dell'*id quod plerumque accidit*; dall'altro lato, si rimarca che, per verificare il rispetto del principio di tassatività della fattispecie penale, occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce.

Quanto alla lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, l'Avvocatura, per un verso, assume che non vi è alcuna sentenza della Corte EDU che ha giudicato la contrarietà dell'art. 20 della legge n. 110 del 1975 all'evocato parametro interposto e, per altro verso, nega che possa assumere rilievo la sentenza n. 25 del 2019 di questa Corte, richiamata dal rimettente, in quanto l'inosservanza del «vivere onestamente e rispettare le leggi» di cui all'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 avrebbe caratteristiche strutturali diverse dalla inosservanza di «ogni diligenza» punita dalla contravvenzione di cui il rimettente dubita.



Considerato in diritto

4.- Il Tribunale di Reggio Calabria, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge n. 110 del 1975, che punisce con una contravvenzione il soggetto - diverso da quello che esercita professionalmente attività in materia di armi o di esplosivi o è autorizzato alla raccolta o alla collezione di armi - che non osserva l'obbligo di assicurare la custodia di tali oggetti «con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica».

A parere del giudice rimettente, la natura generica del precetto, imperniato sull'osservanza di «ogni diligenza», contrasterebbe con il principio di tassatività e determinatezza della legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., nonché, conseguentemente, con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., oltre che con l'obbligo internazionale imposto dall'art. 7 CEDU di determinatezza della fattispecie criminosa. Infatti l'inosservanza di «ogni diligenza», non essendo sufficientemente delimitata, non consentirebbe ai cittadini di regolare la propria condotta sulla base di un precetto prevedibile e conoscibile e di poter adeguatamente approntare e modulare la propria difesa.

Viene altresì dedotta la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. per «totale irragionevolezza» dell'intera previsione incriminatrice, in quanto imporrebbe «astrattamente e costantemente» il dovere di osservare «ogni diligenza» nella custodia delle armi si risolverebbe in un dovere imprecisato - quindi inesigibile - che «incide negativamente ed irragionevolmente» sulla vita privata del consociato, «sullo sviluppo della sua personalità e delle quotidiane e delle complessive formazioni sociali del medesimo».

5.- In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

5.1.- Innanzitutto, viene dedotto il difetto di rilevanza, sostenendosi che il rimettente avrebbe già formulato un giudizio (in fatto) di accertata inosservanza della diligenza nella custodia ascrivibile all'imputato. Il che condurrebbe, appunto, a escludere la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto le stesse si incentrano proprio sulla «non determinazione del fatto che comporta uno stato d'incertezza (della responsabilità legata all'assolvimento) della diligenza richiesta che, a cagione della scarsa tipicità del precetto, apparirebbe (o dovrebbe apparire) dubbia».

In realtà, il giudice *a quo* osserva unicamente che la specifica e grave situazione familiare esigeva uno standard superiore a quello osservato dall'imputato. Siffatte considerazioni si limitano a fare riferimento alla situazione concreta, sulla base di una analisi effettuata ex post alla luce dell'avvenuto impossessamento dell'arma da parte del figlio dell'imputato. E, dunque, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, non cristallizzano in alcun modo un giudizio di accertata inosservanza della diligenza richiesta dalla normativa censurata, il cui perimetro a monte - secondo la prospettiva del rimettente - non è adeguatamente definito.

L'eccezione va pertanto rigettata.

5.2.- L'Avvocatura deduce, poi, l'inammissibilità per mancata indicazione, da parte del giudice *a quo*, della direzione e dei contenuti dell'intervento correttivo auspicato.

In tema di indeterminatezza del petitum per omessa indicazione del tipo di intervento richiesto, «la costante giurisprudenza della Corte afferma che “l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un petitum, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure” (sentenza n. 136 del 2022)» (sentenza n. 54 del 2024).

Nel caso in esame, se pure il rimettente non avanza una richiesta puntuale - indicando, come vorrebbe l'Avvocatura, «il perimetro della diligenza per soddisfare la determinatezza della fattispecie» -, non sembrano ravvisabili quell'ambiguità e quell'indeterminatezza del petitum idonei a costituire motivo di inammissibilità (sentenze n. 21 del 2020 e n. 239 del 2019), in quanto risulta ben chiara la questione posta dal rimettente che contesta proprio l'indeterminatezza del precetto.

Anche tale eccezione va dunque disattesa.

5.3.- Ad analogo esito negativo è destinata anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità per una non corretta ricostruzione del quadro normativo, per non avere, il giudice *a quo*, preso adeguatamente in considerazione il diritto vivente formatosi sulla nozione di «ogni diligenza» prevista dalla normativa censurata. L'interveniente lamenta che, alla luce dell'opera di perimetrazione della costante giurisprudenza formatasi in materia, non sarebbe richiesta «qualsivoglia



astratta diligenza, come dal rimettente implicitamente affermato e posto a base della rilevanza della questione», ma l'adozione di quelle cautele che, nelle specifiche situazioni di fatto, possono esigersi da una persona di normale prudenza secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit*.

Tali doglianze, per come prospettate, non riguardano la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, ma involgono profili di merito delle questioni, alla cui trattazione devono essere quindi ricondotte.

5.4.- Va, invece, accolta l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione delle questioni relative agli artt. 2 e 3 Cost.

Le censure sono, infatti, del tutto carenti di motivazione quanto al requisito della non manifesta infondatezza, mentre la giurisprudenza di questa Corte richiede, al riguardo, «che i parametri siano evocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità delle questioni proposte (*ex multis*, ordinanze n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012)». Tali omissioni «compromettono irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate, ciò che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (ordinanza n. 127 del 2024; sulla medesima linea anche, tra le ultime, sentenze n. 5 del 2025 e n. 110 del 2024).

6.- Nel merito, le restanti questioni sollevate non sono fondate.

7.- Le disposizioni censurate si collocano all'interno della disciplina in materia di armi comuni e oggetti atti ad offendere; disciplina la cui peculiarità trova giustificazione nella particolare natura degli strumenti considerati.

Questa Corte, in diverse occasioni, infatti, ha sottolineato «le caratteristiche intrinseche di pericolosità» di tali oggetti e l'«estrema gravità delle conseguenze» ricollegabili a un loro utilizzo improprio o alla mancata conservazione in condizioni di sicurezza (tra le ultime, sentenza n. 208 del 2023 e, in senso analogo, sentenza n. 5 del 2023), idonei a compromettere beni giuridici primari - la vita umana, la sicurezza e l'incolumità pubblica - che lo Stato ha il dovere costituzionale di tutelare (sentenza n. 109 del 2019).

D'altro canto, lo scopo della disciplina in materia di acquisto, porto e circolazione di armi è assicurarne il controllo e la piena tracciabilità, a garanzia della sicurezza circa il loro buon uso da parte del detentore oltre che la diligente custodia in luogo idoneo, onde minimizzare il rischio che di esse si impossessino terze persone per farne un uso illecito, anche solo involontariamente (sentenze n. 208 e n. 5 del 2023).

Più volte questa Corte ha sottolineato che «il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, un'eccezione al normale divieto di portare le armi e che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e completa sicurezza circa il "buon uso" delle armi stesse» (sentenze n. 109 del 2019 e n. 440 del 1993), come peraltro a più riprese ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 22 luglio 2024, n. 6565; 22 aprile 2024, n. 3585; 24 ottobre 2023, n. 9209).

La licenza di porto d'armi consente l'acquisto e la detenzione di armi da fuoco per particolari motivi (difesa personale; esercizio della caccia; uso sportivo, oltre che collezionismo) ed è rilasciata, all'esito di una articolata procedura, sulla base di «requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi» (sentenze n. 5 del 2023 e n. 109 del 2019).

8.- Tanto premesso, le fattispecie di omessa custodia di armi sono attualmente quelle previste dagli artt. 20, commi primo e secondo, e 20-*bis* della legge n. 110 del 1975. Inoltre, l'ultimo comma dell'art. 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) prescrive che «[i]l detentore delle armi deve assicurare che il luogo di custodia offra adeguate garanzie di sicurezza».

Il primo periodo del predetto primo comma dell'art. 20 si rivolge al detentore comune e prevede che «[l]a custodia delle armi di cui ai precedenti articoli 1 e 2 e degli esplosivi deve essere assicurata con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica». Il secondo periodo prescrive che «[c]hi esercita professionalmente attività in materia di armi o di esplosivi o è autorizzato alla raccolta o alla collezione di armi deve adottare e mantenere efficienti difese antifurto secondo le modalità prescritte dalla autorità di pubblica sicurezza».

Il secondo comma del medesimo art. 20 sanziona l'inosservanza dei precetti dianzi descritti, stabilendo che «[c]hiunque non osserva le prescrizioni di cui al precedente comma è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'arresto da uno a tre mesi o con l'ammenda fino a lire un milione [euro 516]».

L'ultimo comma, introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), prevede che «[c]on uno o più decreti del Ministro dell'interno, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono determinate le modalità ed i termini di custodia delle armi e delle parti di cui al primo comma in relazione al numero di armi o parti di armi detenute, prevedendo anche sistemi di sicurezza elettronici o di difesa passiva». Tali decreti, allo stato, non sono stati ancora adottati.



Il successivo art. 20-*bis*, introdotto dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, sanziona, in maniera sostanzialmente sovrapponibile all'abrogato art. 702 cod. pen., i comportamenti, attivi od omissivi, che rendano armi ed esplosivi disponibili a minori di anni diciotto che non siano in possesso della licenza dell'autorità, a persone anche parzialmente incapaci, a tossicodipendenti o a persone imperite nel maneggio di un'arma. La condotta omissiva è disciplinata dal secondo comma, a norma del quale è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a lire due milioni «[c]hiunque trascura di adoperare, nella custodia delle armi, munizioni ed esplosivi di cui al comma 1 le cautele necessarie per impedire che alcuna delle persone indicate nel medesimo comma 1 giunga ad impossessarsene agevolmente». Entrambe le fattispecie contravvenzionali assumono la natura di delitti qualora le condotte abbiano ad oggetto armi o munizioni da guerra ovvero esplosivi ad esse legislativamente assimilati nonché armi clandestine.

9.- Il reato di omessa custodia di armi è un reato di pericolo, che si perfeziona per il solo fatto che l'agente non abbia adottato le cautele necessarie, sulla base di circostanze da lui conosciute o conoscibili con l'ordinaria diligenza.

La *ratio* delle predette disposizioni è quella di imporre che siano osservate cautele idonee a impedire che armi o esplosivi possano in qualsiasi modo venire in possesso di soggetti che non ne abbiano titolo; ciò che riflette quel particolare rigore che, con le varie leggi in materia, il legislatore ha adottato allo scopo di prevenire la circolazione incontrollata di armi e di esplosivi.

Il bene giuridico tutelato dal censurato art. 20 è la «sicurezza pubblica», nel cui interesse la disposizione in esame espressamente prevede che la custodia delle armi debba essere assicurata con «ogni diligenza». La tutela in parola è, in realtà, strumentale alla protezione di altri beni giuridici, come la vita e l'incolumità personale, i quali, attraverso l'uso delle armi, possono essere offesi o messi in pericolo.

Il primo comma del censurato art. 20 impone al detentore comune di armi che «[l]a custodia [...] deve essere assicurata con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica».

Proprio l'utilizzo di questa locuzione è censurato dal giudice rimettente, il quale fa derivare dalla ritenuta natura generica del precetto la violazione del principio di tassatività e determinatezza, cui sarebbe altresì collegata la violazione del diritto di difesa - stante l'impossibilità per l'imputato, in assenza di elementi costitutivi chiari e precisi, di elaborare una puntuale strategia difensiva - e del principio di prevedibilità della responsabilità penale di cui all'art. 7 CEDU.

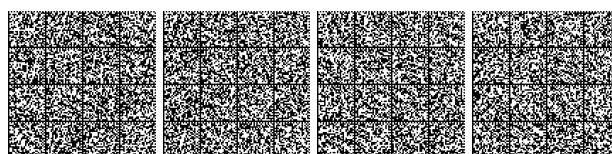
10.- Il principio di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si sostanzia nell'esigenza che il legislatore descriva la fattispecie criminosa in forma precisa e in modo intellegibile.

È stato, sul punto, chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte che tale principio si pone quale «garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini» (sentenze n. 101 del 2025 e n. 185 del 1992), sottolineandosi che «[s]ottesi al principio di legalità e tassatività vi sono, infatti, due obiettivi fondamentali consistenti, “per un verso, nell'evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito; e, per un altro verso, nel garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 54 del 2024); più recentemente, nello stesso senso, sentenza n. 10 del 2026).

Al contempo, pur costantemente affermando la centralità e l'irrinunciabilità della tassatività e della determinatezza del precetto penale, questa Corte ha rimarcato che «[o]gni enunciato normativo [...] presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati» (sentenza n. 110 del 2023).

E ha, altresì, aggiunto che «[l]'impiego di espressioni polisense, di clausole generali o di lemmi elastici o l'insorgere di contrasti interpretativi non denotano di per sé l'antitesi con il canone di determinatezza, quando ai consociati sia comunque possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso (sentenze n. 278 e n. 141 del 2019)» (da ultimo, sentenza n. 101 del 2025).

A fronte dell'utilizzo di tali forme espressive, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato precisi criteri per misurare il rispetto del principio di determinatezza. Si è, così, affermato che non può sussistere violazione di tale principio quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione e al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta,



sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo, così da uniformare la propria condotta alle regole e ai divieti dettati dalla legge (tra le più recenti, sentenze n. 101 del 2025, n. 54 del 2024, n. 278, n. 141 e n. 25 del 2019, ma anche sentenze n. 282 del 2010, n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004).

Per verificare il rispetto del principio di determinatezza, è stata, di volta in volta, valorizzata la descrizione complessiva del fatto incriminato e il contesto della disciplina in cui si inerte (sentenza n. 25 del 2019), nonché la correlazione tra la condotta vietata e il bene protetto (sentenza n. 101 del 2025).

Ulteriore elemento costantemente richiamato da questa Corte è, poi, la giurisprudenza formatasi sulla disposizione indubbiata: da un lato, si è precisato che l'esigenza, presidiata dal principio di determinatezza, di assicurare al destinatario del precetto penale la conoscenza preventiva di ciò che è lecito e di ciò che è vietato «deve sussistere sin dalla prima fase di applicazione della norma, e non già solo nel momento (che può essere anche di molto successivo) in cui si è consolidata in giurisprudenza una certa interpretazione, peraltro sempre suscettibile di mutamenti»; dall'altro lato - si è aggiunto - «[c]iò non esclude, tuttavia, che l'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale costante possa assurgere ad elemento di conferma della possibilità di identificare, sulla scorta d'un ordinario percorso ermeneutico, la più puntuale valenza di un'espressione normativa in sé ambigua, generica o polisensa» (sentenza n. 327 del 2008).

11.- Alla luce di tali coordinate va escluso il lamentato carattere di indeterminatezza del precetto.

11.1.- Le disposizioni censurate riprendono la descrizione della fattispecie colposa come delineata dall'art. 43 cod. pen., richiamando il concetto di diligenza, logicamente implicato in tutte le fattispecie criminose punibili a titolo di colpa.

Se è vero che per i reati di evento il verificarsi dello stesso rende più agevole l'individuazione delle condotte necessarie a evitarlo, sia pure sotto il profilo colposo, nei reati di pericolo, come quello in esame - in cui il problema della indeterminatezza della norma punitiva si pone in maniera più rilevante -, va valorizzata la funzione selettiva, rispetto all'area di perimetro dell'illecito, del bene giuridico tutelato, costituito - come si è detto - dall'interesse della sicurezza pubblica.

La condotta richiesta al detentore non qualificato di armi ed esplosivi dalla normativa censurata di custodia delle armi «con ogni diligenza nell'interesse della sicurezza pubblica» è, cioè, facilmente percepibile, innanzitutto, alla luce della chiara finalità sottesa alla disciplina in materia di circolazione di armi ed esplosivi, che è quella - sopra già esposta - di evitare che tali strumenti possano in qualsiasi modo venire in possesso di altri soggetti, frustrando lo scopo ultimo di prevenirne una diffusione e circolazione incontrollata, in tal modo compromettendo la protezione di altri beni giuridici come la vita e l'incolumità personale, i quali, attraverso l'uso delle armi, possono essere offesi o messi in pericolo.

11.2.- Inoltre, tale opera di perimetrazione dell'obbligo di custodia imposto ai detentori comuni prescritto dal primo periodo del primo comma dell'art. 20 della legge n. 110 del 1975 è guidata dal contesto normativo in cui si inserisce, ivi compresa, in particolare, la disciplina di cui al secondo periodo del medesimo primo comma, che, per i detentori qualificati (rivenditori e collezionisti di armi), espressamente richiede cautele specifiche, quali «difese antifurto secondo le modalità prescritte dall'autorità di pubblica sicurezza».

A essa si affianca la previsione di una differente ipotesi criminosa di cui all'art. 20-bis, che, stante la particolare vulnerabilità delle categorie di soggetti coinvolti, richiede cautele ancora più specifiche, per come chiarito anche dalla giurisprudenza penale.

11.3.- Viene altresì in rilievo al riguardo una sorta di perimetrazione in negativo e, per converso, una definizione in positivo dell'illecito operata dalla Corte di cassazione.

Da una parte, infatti, quest'ultima ha chiarito che il «generico dovere di diligenza nella custodia delle armi, posto dalla legge n. 110 del 1975, art. 20, comma 1, parte prima, [...] non deve essere confuso con quello, specifico, che impone di adottare efficienti difese antifurto, sancito dalla seconda parte dello stesso comma 1 dell'art. 20, soltanto a particolari categorie di soggetti (rivenditori e collezionisti di armi), né con quello previsto dall'art. 20-bis, diretto ad impedire che armi, munizioni ed esplosivi vengano in possesso di minori, di incapaci, di tossicodipendenti o di persone imperite nel maneggio degli stessi (Sez. 1, n. 1868 del 21/01/2000; Sez. 1, n. 46265 del 06/10/2004; Sez. 1, n. 16609 del 11/02/2013; Sez. 1, 4 novembre 1999, Digrandi; Sez. 1, 19 dicembre 1994, Rossi)» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 7 maggio-8 luglio 2019, n. 29849).

Dall'altra parte, la giurisprudenza di legittimità - al di là del confronto con le predette contigue fattispecie di reato - ha operato una piana e sistematica perimetrazione in positivo dell'obbligo di custodia richiesto dalla normativa censurata, chiarendo che essa impone che «risultino adottate cautele che, nelle specifiche situazioni di fatto, possono esigersi da una persona di normale prudenza secondo il criterio dell'id quod plerumque accidit» (tra le più recenti, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 26 settembre-21 ottobre 2025, n. 34316; in senso analogo, sentenze 2 maggio-28 luglio 2025, n. 27602; 11 maggio-24 settembre 2021, n. 35453; 11 febbraio-12 aprile 2013, n. 16609; 25 gennaio-2 marzo 2011, n. 8027).



Ed è sulla base di tale criterio guida che si è formata l'articolata casistica giurisprudenziale in materia di omessa custodia di armi, modulando, di volta in volta, in base alla specifica situazione di fatto, l'obbligo di diligenza esigibile da una persona di normale prudenza.

La fisiologica differenziazione rinvenibile nella casistica giurisprudenziale - lungi dal costituire un indice della lamentata indeterminatezza delle norme - è dovuta proprio all'esigenza di calibrare diversamente l'obbligo di diligenza in base alle «specifiche situazioni di fatto», non potendo, tale obbligo, delinearsi in maniera identica, per esemplificare le ipotesi estreme, per la persona, che detiene un'unica pistola e vive solitario in una baita sul picco di una montagna, e per il soggetto, detentore di più armi o di armi particolarmente pericolose, che vive in un'abitazione a piano terra, insieme alla propria famiglia con bambini e adolescenti, al centro di un paesino in cui sia consuetudine lasciare aperta la porta di casa. Tra queste due situazioni, chiaramente di scuola, si pongono una serie indefinita di ipotesi, rispetto alle quali l'obbligo di diligenza si attegga inevitabilmente in maniera fortemente diversificata, secondo una valutazione riservata al giudice di merito, che è tenuto a fornire al riguardo logica e adeguata motivazione.

E, d'altronde, tale opera di "adattamento" del precetto al singolo caso concreto rappresenta, in definitiva, proprio una garanzia per il destinatario del precetto medesimo, stante l'impossibilità di dettare regole generali idonee a comprendere tutta la possibile casistica e la necessità di verificare la congruità delle precauzioni caso per caso.

12.- Quanto esposto comporta il rigetto delle questioni sollevate in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

Ne consegue la non fondatezza anche delle questioni relative all'art. 24 Cost., in quanto - come già affermato nella sentenza n. 327 del 2008 - l'accertata insussistenza di un vulnus al principio di determinatezza travolge altresì le ulteriori censure relative al diritto di difesa, ad esso strettamente correlate, nonché delle questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, non venendo meno la prevedibilità e la conoscibilità del precetto imposto dalla norma incriminatrice.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 20, primo comma, primo periodo, e secondo comma, della legge n. 110 del 1975, sollevate, in riferimento agli artt. 24, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

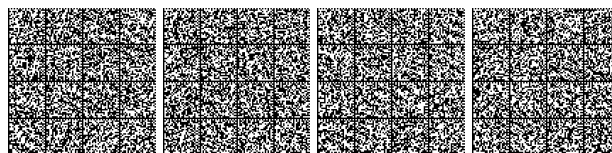
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260033



N. 34

Sentenza 26 gennaio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Favoreggiamento della prostituzione - Trattamento sanzionatorio - Reclusione da due a sei anni, anziché fino a sei anni - Attenuante per i casi di lieve entità - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione penale - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3, primo comma, numero 8).
- Costituzione, artt. 3 e 27, 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, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di V. R., A. A. ed E. G., con ordinanza del 17 dicembre 2024, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2025.

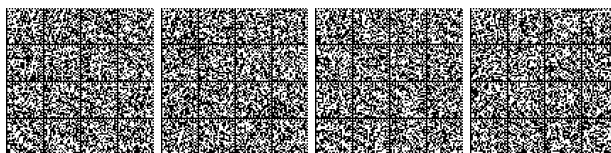
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Bologna, prima sezione penale, con ordinanza del 17 dicembre 2024, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), «relativamente alla condotta di favoreggiamento della prostituzione, nella parte in cui commina la pena della reclusione “da due a sei anni” anziché “fino a sei anni” o, in subordine, nella parte in cui non prevede la possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità».



La disposizione viene censurata per «contrasto con i principi di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della sanzione penale (artt. 3, 27 comma 3 Cost.)». L'attuale regime sanzionatorio, infatti, sarebbe «irragionevole e sproporzionato rispetto alle circostanze di fatto del caso concreto nonché alle finalità di tutela della dignità della persona sottese alla fattispecie».

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare tre soggetti imputati del delitto di favoreggiamento della prostituzione, previsto dall'art. 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958. A ciascuno di essi si contesta di aver posto in essere una pluralità di azioni distinte, esecutive di un medesimo disegno criminoso, volte a favorire la prostituzione di alcune ragazze. In particolare, il giudice *a quo* precisa che le azioni delittuose attribuite ai singoli imputati sono consistite, rispettivamente, nello stipulare un contratto di lavoro simulato con una ragazza per consentirle di ottenere il rilascio (o il rinnovo) del permesso di soggiorno, nello stipulare un contratto di locazione di un appartamento, poi ceduto in uso per l'esercizio della prostituzione, nel contrarre un matrimonio simulato con una donna ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, nonché - per tutti e tre gli imputati - «nell'accompagnare abitualmente» le ragazze presso i luoghi del meretricio, «premurososi, poi, di riaccomagnar[e]» presso le rispettive dimore.

Inoltre, nei confronti di due degli imputati è contestata l'aggravante di cui all'art. 4, numero 7), della legge n. 75 del 1958, che prevede il raddoppio della pena se il fatto risulta commesso ai danni di più persone.

1.2.- Con riguardo al requisito della rilevanza, il rimettente sottolinea che la condotta consistita «nell'accompagnare le ragazze nei luoghi di meretricio» assume, nel contesto delle imputazioni, «un ruolo centrale». Gli imputati l'hanno posta in essere «per ragioni essenzialmente riconducibili al loro rapporto personale» con le ragazze, in assenza di alcun compenso e su richiesta di queste ultime. Si evidenzerebbe in ciò «un intento solidaristico», volto a proteggere le ragazze e a preservarne la sicurezza personale, «evitando che rimanessero sole per strada nei luoghi in cui si svolgeva l'attività di prostituzione». Ne conseguirebbe una valutazione dei fatti in termini di «minore gravità», ferma restando la pacifica configurazione del reato di favoreggiamento, come derivante dall'azione dell'accompagnamento e del riaccompnamento delle ragazze.

Il rimettente sottolinea l'impossibilità di graduare la risposta sanzionatoria rispetto alla descritta tipologia di condotta, pur agevolativa della prostituzione, ma costituente espressione di una istanza di tutela nei confronti della persona «individualmente e volontariamente» coinvolta in tale attività. A giudizio del rimettente non sarebbe praticabile, a fronte dell'«ampiezza della littera legis e [del]la stabilità del diritto vivente», una diversa interpretazione della disposizione censurata. Ne deriverebbe uno «squilibrio» sul piano delle conseguenze sanzionatorie, vieppiù dovendosi considerare che la disposizione di cui si tratta accomuna le due diverse condotte di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione, «imbrigliando il giudizio entro il medesimo quadro punitivo».

Né l'irragionevolezza del trattamento punitivo potrebbe essere mitigata attraverso i consueti strumenti di diminuzione della pena. Venendo in considerazione la dignità della persona, come bene indisponibile protetto dalla fattispecie incriminatrice *de qua*, non si potrebbe attribuire rilevanza al consenso della persona coinvolta nel favoreggiamento, rimanendo quindi non applicabile la circostanza attenuante del concorso doloso della persona offesa (di cui all'art. 62, numero 5, del codice penale). Né potrebbe giovare l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche, in quanto, come da giurisprudenza di questa Corte, esse «non hanno la funzione di riequilibrare un trattamento sanzionatorio già in partenza sproporzionato». Analogamente dovrebbe poi dirsi quanto all'istituto della particolare tenuità del fatto (di cui all'art. 131-bis cod. pen.), la cui portata applicativa, peraltro, risulterebbe nella specie limitata in ragione della possibile natura di «reato eventualmente abituale» del favoreggiamento, potendo quest'ultimo configurarsi, come «unico reato», anche mediante la reiterazione di più azioni omogenee. Inoltre, la cornice edittale del reato *de quo* impedirebbe l'accesso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova (di cui all'art. 168-bis cod. pen.).

Sempre in punto di rilevanza, il rimettente fa notare che le circostanze aggravanti ad effetto speciale, previste dall'art. 4 della legge n. 75 del 1958, sarebbero parimenti espressione di un «rigore sanzionatorio» incompatibile con i principi costituzionali. L'aggravante, avente natura oggettiva, di cui al numero 7) della citata disposizione (fatto commesso ai danni di più persone), che nel caso di specie si configura nei confronti di due dei tre imputati, fa per loro conseguire l'automatico raddoppio della pena, precludendo di fatto la possibilità di ricorrere allo strumento ex art. 131-bis cod. pen., e ciò anche nell'ipotesi-limite (che riguarda uno degli imputati) in cui le persone offese siano solo due. Ne conseguirebbe, a maggior ragione, «un effetto inesorabilmente e ingiustificatamente severo».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 141 del 2019 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti «la latitudine applicativa» dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958, nella parte in cui configura come illecito penale pure il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata. Il rimettente ricorda che, secondo questa Corte, la prostituzione è assimilabile a una forma di attività economica, in quanto tale soggetta, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, ai limiti della sicurezza, della libertà e della dignità umana. L'incriminazione del favoreggiamento, in



altri termini, avrebbe una funzione di presidio della dignità umana, sul presupposto che la prostituzione, anche volontaria, costituisce un'attività che degrada e svilisce l'individuo e che il bene protetto dalla previsione penale è proprio la dignità umana. Viene sottolineato che, con la menzionata sentenza, questa Corte avrebbe «affidato al giudice del merito il compito di selezionare - sulla base del principio di offensività - le condotte prive di rilevanza penale in quanto sprovviste di ogni potenzialità lesiva».

Tuttavia - osserva il rimettente - l'applicazione di simile «visione binaria (offensività - non offensività del fatto)» rischierebbe, a fronte di una fattispecie di ampia latitudine applicativa, di determinare la violazione «degli artt. 3, 13 e 27 della Costituzione», in particolare sotto il profilo della proporzionalità del trattamento sanzionatorio. Nella disposizione censurata, infatti, difetterebbero strumenti atti a calibrare le conseguenze sanzionatorie al reale disvalore del fatto, vieppiù considerando che le condotte di favoreggiamento e di sfruttamento, pur «dotate di una palese differenza in termini di capacità lesiva della dignità personale», sono state equiparate quanto alla pena applicabile. A giudizio del rimettente, infatti, la condotta dello sfruttamento (cui conseguirebbe un duplice mercimonio del corpo) non potrebbe essere parificata a «quella di chi si limita, ad esempio, a dare un passaggio alla prostituta» volendola proteggere dai pericoli della strada: condotta, quest'ultima, che, a differenza dell'altra, potrebbe risultare dovuta a un palese intento solidaristico con «effetto protettivo nei confronti della persona, della sua incolumità e della sua dignità».

L'ordinamento, peraltro, offrirebbe esempi della differenza concettuale tra favoreggiamento e sfruttamento, calibrando le relative risposte sanzionatorie. Il rimettente cita la fattispecie-base del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (di cui all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), rispetto alla quale si differenzia l'ipotesi aggravata concernente la condotta sorretta dal dolo specifico di trarne profitto, che viene punita con un aumento di pena da un terzo alla metà (art. 12, comma 3-ter, del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998). In questo caso - sottolinea il rimettente - vi è dunque stata una diversa valutazione da parte del legislatore, che ha ritenuto di graduare il trattamento sanzionatorio a seconda che la condotta favoreggiatrice sia ispirata da finalità lucrative o meno. La mancanza di una simile distinzione in tema di sfruttamento della prostituzione finirebbe con il parificare, in maniera irragionevole, ipotesi significativamente differenti, senza contare che, nel caso dell'immigrazione clandestina, la condotta di favoreggiamento accede ad un comportamento che costituisce di per sé un illecito penale (a differenza di quanto accade per l'azione del prostituirsi, che non configura un illecito penale né per il soggetto che si prostituisce, né per il fruitore della prestazione).

La sproporzione del trattamento sanzionatorio in questione emergerebbe anche confrontando la fattispecie di cui si tratta con l'ipotesi “generale” del favoreggiamento, di cui all'art. 378 cod. pen., punita con la reclusione fino a quattro anni, pena significativamente meno elevata rispetto a quella prevista per il favoreggiamento della prostituzione, nonostante, secondo il giudice *a quo*, si tratti di «una condotta dotata di un disvalore sicuramente superiore a quello proprio» di quest'ultimo reato.

Nell'operare un confronto con altre fattispecie “agevolative”, parimenti incidenti sulla dignità della persona, il rimettente inoltre richiama il delitto di violenza sessuale di lieve entità (di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen.) e il delitto di istigazione a commettere tortura (di cui all'art. 613-ter cod. pen.), sottolineando che i relativi trattamenti sanzionatori sono equivalenti o, addirittura, inferiori rispetto a quello previsto per il reato di favoreggiamento della prostituzione.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con i principi di personalità della responsabilità penale e della finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27 Cost., per la descritta irragionevole sproporzione del trattamento sanzionatorio in assenza della possibilità di operare una concreta modulazione della pena. In proposito, il rimettente richiama la recente giurisprudenza di questa Corte che, proprio per porre rimedio a situazioni simili, è intervenuta sulla dosimetria sanzionatoria di varie fattispecie, introducendo la possibilità, per il giudice, di riconoscere un'attenuazione per le ipotesi di minore gravità (sono richiamate le sentenze n. 91 e n. 86 del 2024, e n. 120 del 2023) o incidendo direttamente sul minimo edittale della pena (è citata la sentenza n. 46 del 2024). A giudizio del Tribunale rimettente sarebbe dunque necessaria, anche per la presente fattispecie, l'introduzione di una “valvola di sicurezza” che elida la censurata sproporzione, mediante un intervento correttivo sul minimo edittale della pena o, in subordine, mediante l'introduzione di un'attenuante per il fatto di lieve entità.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale di Bologna.

Sotto il primo profilo, la difesa statale osserva che quelle contestate agli imputati nel giudizio *a quo*, come descritte dall'ordinanza di remissione, sarebbero «mere condotte di aiuto alle persone e non all'attività di prostituzione, anche quand'anche indirettamente agevolata», laddove secondo la giurisprudenza di legittimità, richiamata anche da questa Corte nella già citata sentenza n. 141 del 2019 - la condotta di favoreggiamento è riscontrabile solo allorché l'agente abbia favo-



rito l'attività di prostituzione e non la persona che la esercita. Il rimettente avrebbe omissso di considerare «tali coordinate ermeneutiche» e le conseguenti «ricadute sulla stessa configurazione dei fatti di reato», con ciò incorrendo in una «decisiva lacuna» nella ricostruzione del quadro normativo «su cui si fonda la rilevanza della dedotta questione».

Nel merito, comunque, le questioni sarebbero manifestamente infondate.

Sulla premessa che le scelte discrezionali del legislatore in materia penale sono censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, «solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio», la difesa statale sostiene che, quanto alla fattispecie oggi in esame, non potrebbe ravvisarsi alcuna violazione dell'art. 3 Cost., anzitutto sotto il profilo della dedotta «irragionevole sproporzione in sé del minimo edittale». Il trattamento sanzionatorio minimo stabilito dalla disposizione censurata, al contrario, apparirebbe «congruo e non sproporzionato», posto che, nella forma base del reato, e ricorrendone i presupposti, non risulterebbe precluso né l'accesso all'istituto dell'art. 131-*bis* cod. pen. (esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto), né la sospensione condizionale della pena, né ancora «l'accesso alla maggior parte delle misure alternative». Peraltro, in presenza dell'aggravante di cui all'art. 4, numero 7), della legge n. 75 del 1958 (fatto commesso ai danni di più persone), l'inasprimento sanzionatorio sarebbe l'inevitabile «conseguenza del maggior disvalore del fatto», non più qualificabile dal giudice come di «lieve entità». A ben vedere, osserva l'Avvocatura, non sarebbe il minimo di pena edittale ad essere sproporzionato, quanto piuttosto - nella prospettiva del rimettente - il trattamento sanzionatorio che discende dalle forme aggravate del reato. L'ordinanza di remissione, pertanto, «avrebbe dovuto dirigere (già astrattamente) le sue censure verso il trattamento sanzionatorio, discendente dall'aggravante contestata, e non verso il trattamento sanzionatorio di base».

In ogni caso, sarebbe priva di pregio anche la stessa censura di sproporzione della sanzione applicabile alle ipotesi aggravate. Infatti, rimarrebbe pur sempre praticabile un giudizio di comparazione con le circostanze attenuanti generiche, insieme alla possibilità, per il giudice, di concedere la sospensione condizionale della pena ovvero di applicare «la maggior parte delle sanzioni sostitutive».

La censura di violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe manifestamente infondata anche quanto al profilo riferito ai *tertium comparationis* che l'ordinanza di remissione individua nelle diverse fattispecie penali all'uopo indicate. Anzitutto, sarebbe «privo di sostanza» il richiamo al reato di favoreggiamento, di cui all'art. 378 cod. pen., che si colloca dopo un precedente fatto di reato, laddove il favoreggiamento della prostituzione «consiste in un contributo materiale nella commissione del fatto che il legislatore vuole dissuadere». Né avrebbe pregio il richiamo alla pena prevista per la violenza sessuale di minore gravità, attesa la diversità dei beni giuridici protetti e considerati i «livelli molto elevati, anche maggiori», che l'aggressione alla dignità della persona può raggiungere nel favoreggiamento alla prostituzione «rispetto alle aggressioni sessuali di minore gravità». Del tutto «esorbitante» sarebbe, poi, il richiamo al reato di istigazione a commettere tortura (di cui all'art. 613-*ter* cod. pen.), posto che l'istigazione opererebbe «sul solo piano morale» senza concretizzare alcuna condotta materiale di agevolazione, come invece previsto nel favoreggiamento della prostituzione. «Ancora meno meritevole di [...] comparazione» sarebbe, infine, il reato di tortura, di cui all'art. 613-*bis* cod. pen., dovendosi semmai comparare il minimo edittale di quest'ultima fattispecie (pari a quattro anni di reclusione) con il minimo edittale dell'ipotesi-base di favoreggiamento della prostituzione (pari a due anni di reclusione) e non certo dell'ipotesi aggravata ex art. 4, numero 7), della legge n. 75 del 1958.

Destituita di fondamento, infine, sarebbe pure la censura ex art. 27, terzo comma, Cost., atteso che l'«ampio range edittale» previsto dalla disposizione censurata consentirebbe al giudice penale di calibrare adeguatamente «la sanzione al diverso disvalore del fatto, in armonia con il principio di rieducazione della pena», fermo restando il ricorso agli istituti generali, previsti dal codice penale, che consentono di alleggerire la pena per le fattispecie di minore entità.

In definitiva, a giudizio della difesa statale, non potrebbe ravvisarsi alcun irragionevole o abnorme trattamento sanzionatorio, né in relazione all'ipotesi-base del reato di favoreggiamento della prostituzione, né in relazione alle fattispecie aggravate dello stesso, né, infine, in relazione ai casi di lieve entità.

Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Bologna, prima sezione penale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958, relativamente alla condotta di favoreggiamento della prostituzione, «nella parte in cui commina la pena della reclusione “da due a sei anni” anziché “fino a sei anni” o, in subordine, nella parte in cui non prevede la possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità». Il giudice *a quo* ravvisa un contrasto di tale disposizione «con i principi di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della sanzione penale (artt. 3, 27 comma 3 Cost.)».



Il Collegio rimettente sottolinea che la condotta contestata a ciascuno degli imputati tratti a giudizio nel procedimento principale, è consistita - «sia pure unitamente ad altre» - «nell'accompagnare le ragazze nei luoghi di meretricio», e che tale condotta ha acquisito, nel contesto dell'imputazione, un ruolo centrale. Assumerebbe rilievo, in proposito, l'«intento solidaristico» degli agenti, i quali avrebbero perseguito, con le azioni di accompagnamento, l'obiettivo di «tutelare le persone offese sotto il profilo [...] della loro sicurezza personale», al fine di «evita[re] che rimanessero sole per strada nei luoghi in cui si svolgeva l'attività di prostituzione». In tale ambito, il regime sanzionatorio stabilito dalla disposizione censurata, in assenza della possibilità di graduare la risposta punitiva in relazione all'ampiezza del tenore letterale della stessa, si rivelerebbe «irragionevole e sproporzionato rispetto alle circostanze di fatto del caso concreto nonché alle finalità di tutela della dignità della persona sottese alla fattispecie».

Inoltre, il fatto che la distinzione tra le due fattispecie di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione non trovi alcuna ricaduta sul piano sanzionatorio, avendo il legislatore equiparato, sotto tale profilo, le due diverse condotte, determinerebbe un irragionevole squilibrio.

4.- Deve, in via preliminare, essere esaminata la eccezione di inammissibilità delle questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di rilevanza avuto riguardo alla «inesatta ricostruzione del quadro normativo». L'ordinanza di remissione non avrebbe considerato la giurisprudenza di legittimità, secondo cui l'azione di accompagnamento della prostituta sarebbe da qualificarsi come mera condotta di aiuto in favore della persona, e non anche, direttamente, in favore dell'attività di prostituzione. Viceversa - aggiunge la difesa statale richiamando la sentenza di questa Corte n. 141 del 2019 - il reato di favoreggiamento potrebbe configurarsi solo nei casi in cui l'agente abbia favorito l'attività di prostituzione e non la persona che la esercita.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di remissione - mediante richiamo a diverse pronunce della Corte di cassazione - non ha mancato di dar conto della giurisprudenza di legittimità che, a differenza di quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, in presenza di determinate condizioni ha più volte inquadrato la condotta di "accompagnamento" delle prostitute, contestata agli imputati, proprio nell'ipotesi del favoreggiamento, al pari di ogni altra attività che sia idonea a procurare più facili condizioni per l'esercizio della prostituzione. Sulla base di tale preliminare inquadramento, il giudice *a quo* ha ricostruito la figura astratta del favoreggiatore - che, come egli osserva, in base alla riflessione della giurisprudenza penale, si caratterizza per la sua posizione di terzietà rispetto agli altri attori necessari (prostituta e cliente) e per il fatto di svolgere un'attività di intermediazione tra offerta e domanda - e ha aggiunto che, al di là dei richiamati requisiti oggettivi, le condotte animate da mero sentimento di cortesia e di rispetto della dignità della prostituta, pur accessorie alla condotta principale, non appaiono meritevoli di sanzione.

Il giudice *a quo* ha, dunque, ricostruito adeguatamente il quadro normativo ed ermeneutico di riferimento, con riguardo ai margini di configurabilità del reato di favoreggiamento della prostituzione, mostrandosi consapevole della distinzione astratta tra mero aiuto alla persona (che configura una condotta accessoria non punibile) e attività agevolativa vera e propria (punibile). Nondimeno, all'esito di una valutazione del merito di sua esclusiva spettanza, il rimettente ha ritenuto che nel caso di specie - e proprio sulla scorta della ricordata giurisprudenza di legittimità - si configuri una condotta di diretta agevolazione della prostituzione, pur se sorretta da un intento "solidaristico" e "protettivo" da parte dell'agente, tale da richiedere un minor rigore sanzionatorio.

L'iter logico seguito dal giudice *a quo*, pertanto, non risulta affatto compromesso in punto di motivazione sulla rilevanza, onde la non fondatezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2021 e n. 30 del 2019).

5.- Sotto un diverso profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi rilevato - sia pure nell'ambito delle difese sul merito della questione - che la lamentata sproporzione del trattamento sanzionatorio andrebbe ricondotta, secondo il ragionamento sviluppato dall'ordinanza di remissione, non tanto al minimo edittale di pena previsto dalla disposizione censurata (due anni di reclusione), ma, piuttosto, alla pena raddoppiata come risultante dall'applicazione della circostanza aggravante ad effetto speciale contemplata dall'art. 4, numero 7), della legge n. 75 del 1958 (fatto commesso «ai danni di più persone»). Si è conseguentemente eccepito che l'ordinanza di remissione «avrebbe dovuto dirigere (già astrattamente) le sue censure verso il trattamento sanzionatorio, discendente dall'aggravante contestata, e non verso il trattamento sanzionatorio di base».

Il richiamato rilievo, con il quale, in sostanza, si addebita al giudice *a quo* una non corretta identificazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale (*aberratio ictus*), non può essere condiviso.

Nel caso in esame, infatti, le censure sviluppate dal rimettente sono chiaramente orientate sulla previsione della pena-base del reato in questione (il minimo edittale di due anni). L'accenno che, nell'ordinanza, viene compiuto all'aumento di pena derivante dalla circostanza aggravante di cui all'art. 4, numero 7), della legge n. 75 del 1958 è funzionale a corroborare la motivazione sul requisito della rilevanza delle questioni, laddove il giudice *a quo* rimarca che l'aggravante *de qua* si configura nei confronti solo di due dei tre imputati e sottolinea che il conseguente aumento di pena, pur se collegato alla



condotta dell'accompagnamento, rende nella specie non applicabili altri strumenti di giudizio (come quello ex art. 131-bis cod. pen.) atti a contrastare o a mitigare l'automatismo sanzionatorio. Nella parte dedicata al requisito della non manifesta infondatezza, l'ordinanza di remissione si è poi unicamente soffermata sulla pena-base, concentrando su quest'ultima (e non anche sulla pena come aumentata per effetto dell'aggravante) i propri rilievi di illegittimità costituzionale.

Non residuano dubbi, pertanto, sul fatto che il rimettente abbia inteso sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la previsione della pena-base del reato di favoreggiamento della prostituzione, a prescindere dalla possibilità che il trattamento sanzionatorio possa risultare aggravato, con l'automatico raddoppio della pena, in caso di fatto commesso ai danni di più persone.

6.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Bologna sono, pertanto, ammissibili anche se, in punto di rilevanza, la motivazione dell'ordinanza di remissione è incorsa in un'apparente contraddizione, solo implicitamente risolta dallo stesso rimettente. Infatti, nelle premesse si è dato conto del fatto che, per tutti e tre gli imputati, le condotte poste in essere sono state caratterizzate da «una pluralità di azioni distinte», non limitate al solo «accompagnamento abituale» delle prostitute, ma altresì consistite nello stipulare il contratto di locazione di un appartamento, poi ceduto in uso per l'esercizio della prostituzione, ovvero nel contrarre matrimonio simulato, o ancora, nello stipulare un contratto di lavoro simulato ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno. Tuttavia, il giudizio sulla meritevolezza della pena si è poi dispiegato in riferimento alla sola condotta dell'accompagnamento, realizzata con modalità tali da garantire la «sicurezza personale» delle prostitute e, come tale, a giudizio del rimettente, qualificabile come fatto di minore gravità. La stessa ordinanza di remissione ha poi specificato che la condotta consistita nell'accompagnare le ragazze presso i luoghi in cui si svolgeva la prostituzione «assume nel contesto dell'imputazione un ruolo centrale», salvo poi non esplicitare il senso preciso di tale affermazione.

Il controllo demandato a questa Corte sul requisito della rilevanza, tuttavia, è meramente esterno e non si spinge fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, a meno che, *ictu oculi*, la sua valutazione appaia del tutto priva di fondamento (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2025): situazione, quest'ultima, che nel caso di specie non ricorre, attesa la valutazione di «centralità» della descritta condotta, rientrando nell'esclusivo sindacato del Tribunale rimettente.

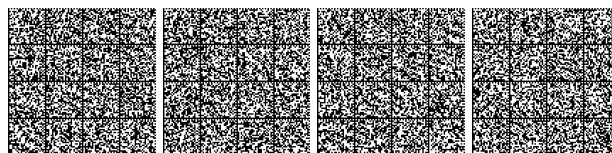
7.- Nel merito, le questioni sollevate in via principale non sono fondate.

Va premesso che il sindacato sollecitato a questa Corte deve focalizzarsi sul principio di proporzionalità delle pene, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 197 del 2023), il quale impone al legislatore, che, pure, dispone di ampia discrezionalità in materia, il limite della non manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, limite da ritenere superato, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, solo allorché la severità della pena comminata sia manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: «il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità (da ultimo, sentenza n. 28 del 2022)» (in tal senso, tra le tante, sentenza n. 63 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La descritta declinazione del principio di proporzionalità, oltre a interessare l'attività normativa, si impone anche all'opera quotidiana del giudice comune, chiamato a tradurre i precetti astratti della legge in comandi che vivono nella variegata realtà delle fattispecie concrete.

La giurisprudenza costituzionale si è da sempre mostrata particolarmente attenta ai risvolti applicativi del principio di proporzionalità delle pene, come testimonia, tra l'altro, proprio la riflessione sul delitto di favoreggiamento della prostituzione. Nella sentenza n. 141 del 2019, più volte ricordata dallo stesso rimettente, questa Corte ha invero sottolineato il dovere interpretativo del giudice di ricondurre la fattispecie delittuosa in esame, che è denotata da spiccata latitudine descrittiva, entro confini di punibilità che siano conformi, per l'appunto, al principio di proporzionalità nella sua proiezione concreta: in linea di principio, la configurabilità del reato va quindi esclusa «in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva» (punto 7.3. del Considerato in diritto).

In tale prospettiva, non è irrilevante il fatto che la giurisprudenza di legittimità (anch'essa invero richiamata dal rimettente) rinvenga un'attitudine concretamente lesiva nella condotta dell'accompagnamento delle prostitute, che è stata contestata ai tre imputati del giudizio *a quo*. Secondo la Corte di cassazione, infatti, per favoreggiamento deve intendersi «l'attività finalizzata a facilitare, favorire o comunque apportare un contributo determinante all'esercizio della prostituzione», mediante «qualsiasi comportamento oggettivamente idoneo a facilitare consapevolmente lo svolgimento dell'attività della prostituta, indipendentemente dal fine di lucro personale dell'agente che può anche mancare» (così, tra le tante, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 13 marzo-24 settembre 2025, n. 31842). In tale contesto, l'accompagnamento delle prostitute, per giunta, nella specie, abituale, costituisce «una condotta attiva funzionalmente orientata a migliorare le condizioni organizzative per l'esercizio in concreto della prostituzione» (come di recente ha ribadito la Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 6 marzo-9 aprile 2025, n. 13825), la quale non perde il proprio intrinseco disvalore neppure



qualora risulti caratterizzata, in ipotesi, da un intento protettivo nei confronti del soggetto debole, posto che, come pure è stato affermato, «la presenza sul posto a garanzia di violenze e minacce realizza la protezione necessaria» perché l'attività di prostituzione possa svolgersi (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 29 settembre-9 novembre 1999, n. 12633).

Del resto, come già sottolineato da questa Corte, la *ratio* dell'incriminazione che ha ispirato la riforma legislativa del 1958 - al di là delle «motivazioni di ordine più propriamente etico e morale (delle quali pure i lavori parlamentari recano ampia traccia)» - è stata proprio quella di evitare situazioni di approfittamento della condizione di vulnerabilità della donna (condizione, a sua volta, derivante da cause individuali e sociali, quali «la distruzione della vita di famiglia, l'insufficienza dell'educazione, il bisogno», «i rischi speciali inerenti a certe professioni» o il «quadro ambientale» di moralità degradata), nell'ambito di una concezione di politica criminale che considera «[l]a persona che vende prestazioni sessuali [...] potenzialmente una vittima» (sentenza n. 141 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). L'incriminazione del favoreggiamento, ai sensi dell'art. 3, primo comma, numero 8), della legge n. 75 del 1958, è dunque strumentale all'obiettivo di tutelare i diritti fondamentali e la dignità umana della persona che, proprio a causa della descritta situazione di vulnerabilità, cade nel vortice della prostituzione. Pertanto, l'assoggettamento a pena anche delle azioni che, pur se con intento di «protezione», oggettivamente agevolano il compimento dello scambio sessuale a pagamento si iscrive coerentemente nel descritto quadro di politica criminale, perseguito dal legislatore, rendendo esercizio di discrezionalità quello di stabilire tanto se una determinata pena minima sia, o meno, adeguata al riscontrato disvalore sociale, quanto se le due fattispecie di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione siano meritevoli del medesimo trattamento sanzionatorio.

Non possono trovare adesione, pertanto, le osservazioni del rimettente circa l'esigenza che la mera condotta di accompagnamento delle prostitute, nel contesto fattuale dallo stesso descritto, sia derubricata a fatto di minore gravità e che, per l'effetto, la previsione normativa venga rimodulata mediante l'elisione dell'attuale pena minima (con conseguente riespansione della regola generale che estende la durata della pena della reclusione a partire dai quindici giorni, ai sensi dell'art. 23 cod. pen.). Così come non è possibile effettuare una comparazione, nel solco dell'ordinanza di remissione, tra la fattispecie penale in esame e altre ipotesi delittuose regolate dal codice penale che, come correttamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, non presentano significativi punti di contatto con la prima.

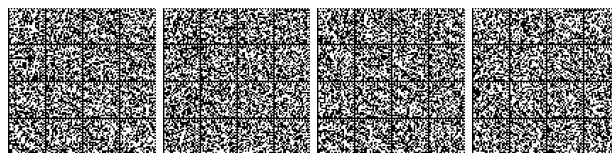
8. - Per le ragioni esposte non sono fondate neanche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata con riferimento alla mancata previsione della possibilità di attenuare il trattamento sanzionatorio per i casi di lieve entità.

Va, al riguardo, rimarcato che l'attuale formulazione della norma penale non esclude, di per sé, la possibilità, per il giudice, di avvalersi di altri strumenti approntati dall'ordinamento, rimessi alla sua libera valutazione, i quali comunque consentono di pervenire ad un'attenuazione del trattamento sanzionatorio. In tale direzione, non risultano conferenti le osservazioni, contenute nell'ordinanza di remissione, in ordine all'istituto delle circostanze attenuanti generiche, di cui all'art. 62-*bis* cod. pen. Tale istituto, infatti, come già osservato da questa Corte, è specificamente volto a consentire una graduazione della pena con riguardo a circostanze del caso concreto non prevedibili in sede legislativa, anche valorizzando - in ipotesi - eventuali profili di comprensibilità umana della condotta posta in essere dagli imputati (sentenza n. 197 del 2023).

È pur vero che, come ricordato dal rimettente, le attenuanti generiche non possono, di per sé, servire a correggere una sproporzione intrinseca dei minimi edittali (analogamente a quanto affermato da questa Corte in diverse occasioni, come nella sentenza n. 63 del 2022, punto 4.6. del Considerato in diritto). E tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, tale istituto svolge «l'essenziale funzione di attribuire rilevanza, ai fini della commisurazione della sanzione, a specifiche e puntuali caratteristiche del singolo fatto di reato o del suo autore - non tipizzabili ex ante dal legislatore in ragione della loro estrema varietà, e diverse da quelle che già integrano ipotesi «nominate» di attenuazione della pena - che connotano il fatto di un minor disvalore, rispetto a quanto la conformità della condotta alla figura astratta del reato lasci a prima vista supporre» (sentenza n. 197 del 2023, punto 5.3.2. del Considerato in diritto). In tal senso, le attenuanti generiche possono rinvenirsi in «circostanze espressive di una minore offensività o di una minore colpevolezza del fatto», anche avuto riguardo, ad esempio, alla «particolare intensità e comprensibilità umana dei motivi che hanno spinto l'autore a commetterlo», e consentono altresì al giudice di «valorizzare tutti gli ulteriori parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. [...] comprese le circostanze sopravvenute al fatto di reato, o comunque inerenti alla persona dell'autore, che siano indicative di una sua minore pericolosità, o che comunque la rendano meno meritevole e bisognosa di pena» (ancora, sentenza n. 197 del 2023).

Ancor più in radice, anche a prescindere dalle considerazioni appena svolte, occorre ribadire che l'ordinamento pre-dispone un ampio ventaglio di rimedi per ricondurre a proporzionalità un determinato trattamento sanzionatorio, qualora il giudice ritenga che esso non sia calibrato sui concreti accadimenti. In particolare, lo strumento di chiusura a disposizione del giudice, che assurge a vero e proprio canone ermeneutico, è quello di ritenere che la condotta contestata all'imputato non sia effettivamente suscumbibile nella descrizione tipica del reato (in tal senso, da ultimo, sentenza n. 113 del 2025, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Siffatta operazione, che costituisce attuazione del principio di offensività in concreto, consente al giudice «di espungere dalla fattispecie - nei limiti in cui il dato normativo lo consenta - condotte incapaci di attingere la soglia di disvalore



congeniale alla gravità del compasso edittale, collocandosi così in una zona in cui alla “formale” integrazione degli elementi costitutivi della fattispecie astratta non corrisponde, sul piano “sostanziale”, l’integrazione del nucleo di disvalore che dovrebbe caratterizzare quella fattispecie, secondo la stessa valutazione del legislatore riflessa nella misura della pena edittale» (ancora, sentenza n. 113 del 2025).

Come già accennato, il descritto criterio interpretativo-applicativo, che il giudice è chiamato ad osservare, è stato già valorizzato da questa Corte, con la sentenza n. 141 del 2019, proprio con riguardo al delitto di favoreggiamento della prostituzione, laddove si è chiarito, in rapporto alla disciplina vigente, che «resta d’altra parte ferma, in ogni caso, l’operatività del principio di offensività nella sua proiezione concreta e, dunque, il potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva» (punto 7.3. del Considerato in diritto).

9.- In conclusione, deve ribadirsi che, per la fattispecie di reato in esame, la latitudine della pena, che va da un minimo di due ad un massimo di sei anni di reclusione, «ben consente al giudice di infliggere in concreto una pena del tutto proporzionata alla gravità della violazione», come, non a caso, questa Corte ha già avuto occasione di affermare con una delle più risalenti pronunce in tema (sentenza n. 119 del 1973). Il legislatore, mediante una descrizione generica della fattispecie incriminatrice, ha infatti «preferito lasciare al giudice un largo potere di valutazione della concreta varietà del fatto, prendendo in considerazione tutti gli elementi indicati dall’art. 133 del codice penale fra cui la natura, la specie, i mezzi, l’oggetto, il tempo ed il luogo ed ogni altra modalità dell’azione» (ancora, sentenza n. 119 del 1973), fermo restando che il concetto di agevolazione della prostituzione altrui (così come, del resto, quello di sfruttamento) presenta «una obiettività ben definita, anche perché acquisit[o] da tempo nel Codice penale e sottopost[o] a lunga elaborazione dottrinale» (sentenza n. 44 del 1964).

Rimangono dunque intatti, per il giudice comune, i margini di apprezzamento della pena in relazione alla gravità dei fatti concreti contestati a titolo di favoreggiamento della prostituzione.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, primo comma, numero 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bologna, prima sezione penale, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

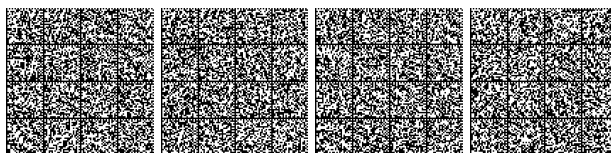
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 35

Sentenza 9 febbraio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Utilizzo o resa di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, al fine di ottenere indebitamente il beneficio del reddito - Pena, salvo che il fatto costituisca più grave reato, della reclusione da due a sei anni, anziché della reclusione da sei mesi a tre anni o, in subordine, della reclusione da sei mesi a sei anni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 27, 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, 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. 7, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G.E. G., con ordinanza del 12 maggio 2025, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 maggio 2025 (reg. ord. n. 109 del 2025), il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui punisce «con la reclusione da due a sei anni» anziché «con la reclusione da sei mesi a tre anni» o, «in



subordine», «con la reclusione da sei mesi a sei anni», chiunque, al fine di ottenere indebitamente il cosiddetto «reddito di cittadinanza» (di seguito: Rdc, o anche: reddito), rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute.

Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a giudicare una persona imputata del reato di cui al censurato art. 7, comma 1, e che nel giudizio ne è emersa la responsabilità. Riporta, infatti, che dagli atti e dai documenti acquisiti risulta che l'imputata, nella dichiarazione sostitutiva unica (sottoscritta nel gennaio del 2020), prodotta con la domanda per ottenere il Rdc, aveva dichiarato di essere l'unica componente del proprio nucleo familiare, occultando la presenza in esso del padre, titolare di reddito da pensione e proprietario della casa di abitazione del nucleo. In tal modo, aveva fatto figurare la sussistenza dei requisiti per accedere al reddito di cittadinanza, percepandone otto mensilità alle quali non aveva diritto (nell'an prima ancora che nel quantum).

L'ordinanza precisa che alla stessa conclusione si giungerebbe anche avendo riguardo al momento della presentazione della domanda (nell'aprile del 2020), in cui l'imputata faceva ormai parte di altro nucleo familiare, rispetto al quale continuavano a non sussistere i requisiti per beneficiare del suddetto reddito.

Inoltre il giudice *a quo* esclude che il fatto possa ritenersi di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale.

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente premette innanzitutto che il delitto si è consumato nell'aprile del 2020, allorché era in vigore il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, poi abrogato dall'art. 1, comma 318, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). Tuttavia, «il fatto in contestazione costituisce [...] tuttora reato», in quanto - come avrebbe chiarito la Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 24 gennaio-21 febbraio 2024, n. 7541 - la formale abrogazione della disciplina sul Rdc e, per ciò che rileva, dell'indicata norma incriminatrice, non integrerebbe un'ipotesi di abolitio criminis di cui all'art. 2, comma secondo, cod. pen., bensì darebbe luogo a un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo, inquadrabile nel disposto di cui al comma terzo del medesimo articolo.

Tanto chiarito, il giudice *a quo* ritiene rilevante la questione poiché all'imputata andrebbe applicata «una pena base prossima al minimo editale (fatta salva l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche)»; pena che è ritenuta tuttavia eccessiva e sproporzionata.

1.2.- Ciò premesso, a parere del Tribunale di Firenze, la pena prevista dalla norma censurata, in primo luogo, sarebbe intrinsecamente sproporzionata, così violando gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., poiché il suo «minimo editale così significativamente elevato» impedirebbe al giudice di applicare una pena adeguata sia alle condotte delittuose, sia alla pericolosità dell'autore del reato. Per quanto riguarda il primo profilo, il giudice *a quo* osserva che le condotte, per quanto conformi al tipo considerato, risultano caratterizzate da una lesività modesta, poiché le somme erogate in relazione al beneficio del Rdc sono sempre di importo contenuto e costituiscono una misura di natura temporanea. In relazione al secondo profilo, mette in evidenza che, potendo il reato in questione perfezionarsi anche rispetto a soggetti che avrebbero comunque diritto ad accedere al Rdc, ma in misura minore nel quantum, si applicherebbe anche a soggetti che effettivamente verserebbero in condizioni di povertà o di rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro, come dimostrerebbe proprio il caso da cui è sorta la questione di legittimità costituzionale, nel quale l'imputata, pur risultando priva dei requisiti di accesso al suddetto reddito, è persona che versa in condizioni di disagio psichico, sociale ed economico (del tutto priva di reddito e risorse proprie, e quindi interamente dipendente, nonostante l'età adulta avanzata, dal genitore).

A fronte dei citati fattori, la previsione per il reato in questione della «reclusione da due a sei anni» sarebbe pertanto sproporzionata per eccesso e quindi irragionevole.

1.3.- Il giudice *a quo* reputa il trattamento sanzionatorio stabilito dalla norma censurata manifestamente irragionevole e sproporzionato anche in comparazione con quello previsto per le fattispecie analoghe dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 316-ter cod. pen., e della truffa aggravata, di cui agli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis cod. pen.

Richiamando testualmente quanto affermato dalla Corte di cassazione, terza sezione penale, nella sentenza 9 novembre 2023-21 febbraio 2024, n. 7528, il rimettente rileva che il legislatore, con la censurata fattispecie incriminatrice, avrebbe inteso punire più severamente di quanto disposto in casi analoghi condotte che, altrimenti, potrebbero sfuggire alla sanzione penale, non potendo ricadere in astratto nell'ambito di applicazione degli artt. 316-ter o 640-bis cod. pen.

1.3.1.- In primo luogo, l'ordinanza raffronta il reato previsto dal censurato art. 7, comma 1, con il reato, e la relativa sanzione, di indebita percezione di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 316-ter cod. pen., rispetto al quale la giurisprudenza di legittimità ritiene esservi un rapporto di specialità.



Il Tribunale di Firenze rileva, invero, che, nonostante le differenze esistenti tra le due fattispecie incriminatrici, il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche ex art. 316-ter cod. pen. costituirebbe un valido termine di raffronto, a fini sanzionatori, con quello in esame.

Anche la fattispecie codicistica, infatti, punisce il rendere documenti o dichiarazioni false o attestanti cose non vere, e il silenzio antidoveroso, ma prevede una soglia di punibilità al di sotto della quale le condotte vengono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria.

A parere del giudice fiorentino, la presenza di detta soglia, unitamente alla circostanza che il Rdc è un beneficio di portata significativa e relativamente facile da conseguire da parte di un gran numero di persone, potrebbero giustificare la scelta del legislatore di creare un'apposita figura criminosa, ma non quella di corredare tale nuovo reato con una cornice edittale decisamente più severa rispetto a quella di cui al richiamato art. 316-ter cod. pen.

1.3.2.- Secondo il rimettente, la manifesta irragionevolezza e sproporzione del trattamento sanzionatorio, di cui al censurato art. 7, comma 1, emergerebbe anche dal confronto con la truffa aggravata di cui agli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis cod. pen.

Tali disposizioni, pur contemplando un trattamento sanzionatorio più severo di quello di cui all'art. 316-ter cod. pen., per «giurisprudenza di legittimità [...] unanime», delineano circostanze aggravanti e non reati autonomi e pertanto non sottratte alle regole generali sul bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen. in caso di concorso con le circostanze attenuanti. Se ne ricava che la maggiore severità del trattamento sanzionatorio previsto dagli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis cod. pen. risulterebbe in concreto «solo teorica». Allorché operi una circostanza attenuante, per la commisurazione della pena deve, infatti, aversi riguardo alla cornice edittale prevista per il delitto di truffa, di cui all'art. 640, primo comma, dello stesso codice, vale a dire la reclusione da sei mesi a tre anni, oltre la multa.

Viceversa, il delitto di cui al censurato art. 7, comma 1, si presenta come un reato autonomo, il cui minimo edittale, pari a due anni di reclusione, potrebbe essere solo minimamente ridotto in virtù delle circostanze.

Il giudice *a quo* chiede, pertanto, che anche per il suddetto reato venga introdotta una cornice edittale compresa tra sei mesi e tre anni di reclusione, oppure, quanto meno, posto che «le maggiori criticità si pongono con riguardo al minimo edittale», di sostituire la cornice edittale vigente con quella compresa tra sei mesi e sei anni di reclusione, che consentirebbe, comunque, di applicare una pena contenuta per le ipotesi meno gravi.

1.4.- Da ultimo, il Tribunale di Firenze, preso atto che il dato testuale della disposizione censurata non parrebbe consentire un'interpretazione conforme agli evocati parametri costituzionali, osserva che, qualora fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 7, comma 1, si potrebbe determinare un'incongruenza con la fattispecie incriminatrice di cui al suo comma 2, che punisce, con la pena della reclusione da uno a tre anni, l'omessa comunicazione, dopo il riconoscimento del beneficio, di informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio stesso.

Ciò in quanto il reato di cui all'art. 7, comma 1, attualmente punito con maggior rigore rispetto a quello di cui al comma 2, finirebbe, a seguito della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, per essere connotato da una cornice edittale in tutto o in parte meno severa.

Per superare tale criticità, ad avviso del giudice *a quo*, questa Corte dovrebbe ricorrere alla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevede una pena «da uno a tre anni», anziché «fino a tre anni», con conseguente operatività della regola generale di cui all'art. 23 cod. pen., che stabilisce in quindici giorni la durata minima della reclusione ogni qualvolta la legge non disponga espressamente.

A parere del rimettente dovrebbe essere dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche dell'art. 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, che ha riproposto, con riguardo alla misura dell'assegno di inclusione, lo stesso contenuto delle disposizioni dettate dall'art. 7, commi 1 e 2, del richiamato d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Viene, innanzitutto, rilevato che le censure si fonderebbero su una ricognizione non corretta dell'istituto, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe considerato che l'incriminazione, di cui ai commi 1 e 2 del censurato art. 7, troverebbe la sua *ratio* nel dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni dalle quali riceve un beneficio economico.



Sarebbe, altresì, errata, dal punto di vista socio-criminologico, l'affermazione che il reato in questione, per l'entità delle somme indebitamente corrisposte al singolo percettore, non avrebbe una grave valenza di danno patrimoniale a carico dello Stato.

Premesso ciò, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che la prima censura di asserita sproporzione in sé del trattamento sanzionatorio rappresenterebbe una «mera petizione di principio», smentita «dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (sul reato in oggetto)», che avrebbe riconosciuto la non irragionevolezza della scelta legislativa. Quest'ultima, infatti, sarebbe giustificata dall'esigenza di sanzionare penalmente illeciti che non raggiungono la soglia di punibilità prevista dall'art. 316-ter cod. pen., contrastando, «con sanzione adeguata, l'indebito accesso a un beneficio di larga applicazione».

Per quanto riguarda la comparazione con figure delittuose affini, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che il raffronto con i reati di truffa aggravata ai sensi degli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis cod. pen. sarebbe stato «(dubbiosamente) ipotizzato dal giudice *a quo*, senza motivazione alcuna»; mentre il raffronto con l'art. 316-ter cod. pen. sarebbe «privo di rilevanza e in definitiva non utile». In ragione delle differenze strutturali e della disomogeneità, almeno parziale, tra le due fattispecie incriminatrici, che il rimettente non avrebbe considerato, il citato art. 316-ter non avrebbe potuto essere evocato quale *tertium comparationis*.

Non vi sarebbe, poi, alcuna violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., posto che il minimo editale di due anni, previsto dal censurato art. 7, comma 1, consentirebbe «a qualsivoglia imputato di ottenere tutti i benefici di legge previsti dall'ordinamento (tra cui la sospensione condizionale e la non menzione della condanna)».

Da ultimo, a parere dell'Avvocatura generale, la manifesta infondatezza delle sollevate questioni emergerebbe anche dalla complessiva richiesta rivolta, «infondatamente, se non in modo inammissibile», a questa Corte, di riscrivere l'intero impianto sanzionatorio, dichiarando l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019 e dell'art. 8, commi 1 e 2, del d.l. n. 48 del 2023, come convertiti.

Considerato in diritto

3.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d. l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui punisce «con la reclusione da due a sei anni» anziché «con la reclusione da sei mesi a tre anni» o, «in subordine», «con la reclusione da sei mesi a sei anni», chiunque, al fine di ottenere indebitamente il «reddito di cittadinanza» (di seguito: Rdc, o anche: reddito), rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero omette informazioni dovute.

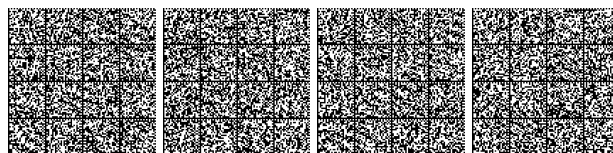
Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a giudicare una persona imputata del reato di cui al censurato art. 7, comma 1, alla quale andrebbe applicata, essendone nel giudizio emersa la responsabilità, «una pena base prossima al minimo editale (fatta salva l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche)», ritenuta, però eccessiva e sproporzionata.

In primo luogo, il rimettente si duole della manifesta sproporzione della pena prevista dal censurato art. 7, comma 1, in quanto sarebbe impedito al giudice di adeguare la pena sia alla gravità concreta della condotta, che, pur rientrando astrattamente nella fattispecie, può presentare un disvalore modesto, sia alla pericolosità dell'autore, che può essere ridotta o addirittura marginale.

L'ordinanza sottolinea in proposito che il reato può perfezionarsi anche se il soggetto avrebbe comunque avuto diritto al reddito, ma in misura inferiore, finendo così per colpire anche persone che versano in condizioni di disagio economico e sociale, come dimostrerebbe il caso concreto, caratterizzato da una condizione di fragilità psichica ed economica dell'imputata.

In secondo luogo, il giudice *a quo* reputa il trattamento sanzionatorio della norma censurata manifestamente irragionevole e sproporzionato anche in relazione a quello previsto dalle fattispecie analoghe dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 316-ter cod. pen., e della truffa aggravata, di cui agli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis dello stesso codice.

4.- Le questioni sono rilevanti, poiché il rimettente ha non implausibilmente motivato sulla necessità di fare applicazione della norma censurata nel giudizio principale, dando altresì correttamente conto del perché il censurato art. 7, pur se abrogato, continui a trovare applicazione. Come, infatti, ha già avuto modo di chiarire questa Corte (si vedano la



sentenza n. 54 del 2024, punto 2.1. del Considerato in diritto, e la giurisprudenza di legittimità ivi citata), l'abrogazione della disciplina del reddito di cittadinanza e, con essa, delle fattispecie incriminatrici di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 7, non ha determinato una abolitio criminis, rimanendo le condotte da esse previste ancora penalmente rilevanti.

5.- All'esame del merito delle questioni giova premettere un breve inquadramento della figura criminosa prevista dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

La suddetta disposizione punisce con la pena della reclusione da due a sei anni il soggetto che, al fine di ottenere l'ammissione al beneficio del Rdc, fornisce o utilizza dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, oppure omette informazioni rilevanti per la decisione sulla relativa spettanza.

La condotta illecita consiste, pertanto, nel rendere o utilizzare dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere, oppure nell'omettere di fornire informazioni dovute.

Il bene giuridico protetto, come rilevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 13 luglio-13 dicembre 2023, n. 49686, non è il dovere di lealtà del cittadino verso le istituzioni dalle quali riceve il beneficio (come pure sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri nel proprio atto di intervento), bensì deve essere individuato nel «patrimonio dell'ente erogante e, in particolare, [n]elle specifiche (e limitate) risorse destinate all'erogazione del beneficio ed al perseguimento del fine pubblico ad esso sotteso».

Occorre, poi, precisare che quello delineato dal censurato art. 7, comma 1, è un reato di pericolo concreto - per la consumazione del quale non è richiesta l'effettiva erogazione del sussidio, poiché esso si perfeziona al realizzarsi delle condotte ivi contemplate e tese a precostituire le condizioni per l'ottenimento del Rdc - e, come si evince dall'avverbio «indebitamente», a dolo specifico, che «svolge una funzione selettiva tra condotte penalmente rilevanti e quelle che tali non sono, estromettendo dalla fattispecie quelle insuscettibili di mettere in pericolo il bene protetto»; dolo specifico il quale non si limita solo «a tipizzare il movente dell'azione ma assolve anche allo scopo di qualificare la condotta, costituendo, sul piano oggettivo, un elemento della fattispecie rivelatore dell'offesa che si intende prevenire (e punire)» (in questo senso la citata Cass., sez. un. pen., n. 49686 del 2023).

5.1.- Per comprendere le ragioni della scelta legislativa occorre considerare anche le specificità del Rdc.

È, innanzitutto, necessario ricordare che, come già chiarito più volte da questa Corte, il Rdc, muovendosi lungo l'asse tracciato dai principi di dignità, eguaglianza e solidarietà, «pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)» (ancora sentenza n. 19 del 2022)» (sentenza n. 31 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Tale misura era volta a immettere il nucleo familiare beneficiario nel percorso personalizzato diretto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, tanto che gli obiettivi dell'intervento implicavano una complessa operazione di integrazione sociale e lavorativa (così sentenza n. 19 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto; in senso analogo, più di recente, sentenze n. 31 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto; e n. 54 del 2024, punto 5 del Considerato in diritto).

In altri termini, con la misura in discorso si è venuto a delineare un complesso sistema di inclusione attiva - fondato sul principio di condizionalità e di impegno attivo dei beneficiari - caratterizzato da un'ampia platea di destinatari, che potevano facilmente accedervi, e con un impiego notevole di risorse economiche. In merito al procedimento per l'erogazione del beneficio, occorre ricordare - per ciò che è strettamente rilevante per le odierne questioni di legittimità costituzionale - che ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, con la domanda, che poteva essere presentata presso gli uffici postali, i centri di assistenza fiscale o gli istituti di patronato (comma 1), il richiedente autocertificava il possesso dei requisiti richiesti per il Rdc (comma 5) e se tali requisiti erano già stati dichiarati dal nucleo familiare ai fini dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), la domanda di Rdc doveva essere associata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) alla corrispondente dichiarazione unica sostitutiva (comma 1).

In base allo stesso articolo, una volta ricevuta la domanda, l'INPS, nei successivi cinque giorni lavorativi, doveva verificare il possesso dei requisiti per l'accesso al Rdc, sulla base delle informazioni disponibili nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni titolari dei dati, e doveva riconoscere tale reddito al più tardi entro la fine del mese successivo (comma 3). Inoltre, se pure poteva sospendere il pagamento delle somme in attesa delle verifiche anagrafiche che riteneva di richiedere ai comuni, tale sospensione poteva essere disposta per un termine non superiore a centoventi giorni, decorso inutilmente il quale, l'Istituto avrebbe dovuto comunque disporre il pagamento delle somme (art. 5, commi 4 e 4-*quater*, del citato d.l.).



6.- Venendo al merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., con la quale viene denunciata la sproporzione intrinseca della pena prevista dal censurato art. 7, comma 1, non è fondata.

Le coordinate dello scrutinio sono rappresentate dalla costante giurisprudenza di questa Corte nel senso che «le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano al legislatore, con il solo limite delle scelte sanzionatorie che si rivelino arbitrarie o manifestamente irragionevoli (*ex multis*, tra le ultime, sentenze n. 91 e n. 46 del 2024, n. 120 del 2023, n. 260 e n. 95 del 2022, n. 62 del 2021)» (sentenza n. 202 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto).

Questa Corte ha però precisato che la «discrezionalità» che si riconosce al legislatore non può «equivale[re] ad arbitrio». Infatti, «[q]ualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (sentenza n. 46 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto).

In altri termini, il sindacato sulla proporzionalità della pena può e deve svolgersi entro i confini della non manifesta irragionevolezza della scelta sanzionatoria, superati i quali, soltanto, quest'ultima può reputarsi arbitraria e, pertanto, giustificare l'intervento di questa Corte.

Al fine, poi, di perimetrare la valutazione di legittimità costituzionale, è stato sviluppato un modello di sindacato sulla proporzionalità «intrinseca» della pena in cui assumono rilievo la formulazione particolarmente ampia della disposizione censurata, atta a ricomprendere fattispecie significativamente diversificate sul piano criminologico e del tasso di disvalore, e l'asprezza del minimo edittale (fra le più recenti, sentenze n. 202, punto 7 del Considerato in diritto, n. 171, punto 8.1. del Considerato in diritto, e n. 83, punto 4.5 del Considerato in diritto, del 2025, nonché n. 91 del 2024, punto 3. del Considerato in diritto).

6.1.- Alla luce delle richiamate coordinate giurisprudenziali, la pena della reclusione da due a sei anni, prevista dalla disposizione censurata, non può essere ritenuta intrinsecamente sproporzionata.

La fattispecie ivi considerata non è delineata in termini ampi e indeterminati e pertanto non è idonea a includere nel proprio ambito applicativo ipotesi notevolmente dissimili sul piano criminologico e significativamente differenziate nel tasso di disvalore. Le condotte sanzionate risultano, infatti, fortemente tipizzate e presentano, quindi, una latitudine circoscritta, in quanto attengono allo specifico procedimento volto all'ottenimento del beneficio del reddito di cittadinanza e pertanto la produzione o l'utilizzo di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti cose non vere o il silenzio antidoveroso vanno a collocarsi nel ristretto ambito dei requisiti necessari per l'accesso a tale misura.

La riscontrata natura circoscritta della fattispecie incriminatrice vale a escludere l'intrinseca sproporzione della pena dalla stessa prevista, senza che possa deporre in senso contrario l'elemento, autonomamente considerato, del suo minimo edittale.

Il minimo edittale di anni due di reclusione, previsto dal censurato art. 7, comma 1, pur costituendo una sanzione severa per le condotte contemplate da tale disposizione, non può essere considerato di per sé irragionevolmente aspro e pertanto manifestamente sproporzionato.

Esso può certamente essere oggetto di critica sul piano della politica criminale, ma tali valutazioni sono estranee al giudizio di legittimità costituzionale, in cui questa Corte è chiamata non a soppesare la bontà delle varie soluzioni normative possibili, ovvero se sia, o no, auspicabile una maggiore o minore severità del trattamento sanzionatorio, ma soltanto a valutare - in ragione dell'indubbio rilievo costituzionale che deve riconoscersi anche alla discrezionalità del legislatore nelle scelte di politica criminale, e non solo - se la scelta legislativa sia o meno manifestamente irragionevole e quindi si ponga in contrasto con la Costituzione.

Non a caso, nella circostanza in cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analogo limite minimo edittale previsto per il reato di appropriazione indebita di cui all'art. 646, primo comma, cod. pen. (sentenza n. 46 del 2024) la ragione del contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. è stata individuata non nella «misura» della pena, autonomamente considerata, ma nel fatto che rimanevano oscure le ragioni per le quali il legislatore aveva bruscamente innalzato a due anni di reclusione il precedente minimo edittale di quindici giorni, pur a fronte del dato di comune esperienza che il delitto di appropriazione indebita comprende condotte di disvalore assai differenziato.

7.- Neppure sul piano della comparazione esterna la pena detentiva minima prevista dal censurato art. 7, comma 1, si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione.



Come la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di rimarcare a più riprese, «il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative [...] deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009)» (sentenza n. 90 del 2025, punto 5.5.1. del Considerato in diritto).

Pertanto, unicamente «a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» si può ritenere che la scelta legislativa trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (sentenza n. 68 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto).

7.1.- Per quanto riguarda il raffronto con le ipotesi di truffa aggravata - che per ragioni di chiarezza e semplicità espositiva si antepone alla valutazione delle doglianze risultanti dalla comparazione con l'art. 316-ter cod. pen. - deve preliminarmente essere ricordato che le fattispecie di cui agli artt. 640, secondo comma, numero 1), e 640-bis cod. pen. costituiscono circostanze aggravanti del reato di cui all'art. 640, primo comma, dello stesso codice (sulla natura di fattispecie aggravante del citato art. 640-bis, per tutte, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno-10 luglio 2002, n. 26351) e, pertanto, nel loro raffronto con la fattispecie oggi in esame assumono rilievo gli elementi caratterizzanti il reato-base della truffa.

Tanto premesso, non risulta idonea a dimostrare la manifesta irragionevolezza e sproporzione della pena prevista dalla disposizione censurata la comparazione con la fattispecie aggravata di cui all'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen., che prevede - per ciò che qui rileva - la pena «della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 309 a euro 1.549 [...] se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o dell'Unione europea».

Seppur vi sia una coincidenza con il reato di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, per ciò che concerne il soggetto passivo (lo Stato, per ciò che qui interessa), vi sono, in primo luogo, rilevanti differenze con riguardo alla tipizzazione della condotta, in quanto quella integrativa dell'ipotesi aggravata della truffa ha quali elementi caratterizzanti l'induzione fraudolenta in errore, mediante gli artifici e i raggiri, tale da determinare l'ingiusto profitto e il danno patrimoniale altrui (ossia gli elementi propri del reato-base). La similitudine fra le due fattispecie non può essere predicata, in secondo luogo, neanche in relazione alla *ratio* dell'incriminazione di cui al censurato art. 7, comma 1, che è quella di contrastare l'indebita percezione del Rdc, ossia di una specifica misura con le particolari caratteristiche che si sono già messe in evidenza, mentre la fattispecie aggravata della truffa è volta a contrastare l'indebita aggressione a qualsiasi elemento costitutivo del patrimonio pubblico. Ciò determina una diversa gradazione sul piano del disvalore delle varie condotte che può abbracciare la truffa aggravata di cui si discorre, con la conseguenza, rilevante ai presenti fini, che tale più ampia latitudine applicativa costituisce anche la ragione del minimo edittale della relativa pena di un anno di reclusione, previsto dall'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen.

La diversità quanto alla tipizzazione delle condotte e, soprattutto, la disomogeneità sul piano dell'offensività delle fattispecie poste a raffronto inducono, quindi, a ritenere non fondato il profilo di censura.

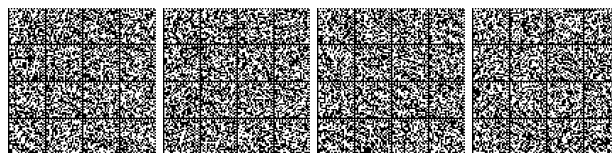
7.2.- A esito analogo conduce anche la comparazione con la fattispecie aggravata di cui all'art. 640-bis cod. pen., che prevede la pena «della reclusione da due a sette anni» «se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee».

Seppur fra tale fattispecie incriminatrice e il reato di cui al censurato art. 7, comma 1, vi sia - ferme le differenze derivanti dall'inclusione nella disposizione codicistica degli elementi del reato-base della truffa - una parziale coincidenza per ciò che concerne l'oggetto materiale del reato e il bene giuridico tutelato, sono proprio tali e coincidenti elementi a giustificare, peraltro significativamente, l'elevata cornice edittale (reclusione da due a sette anni) dell'aggravante in parola, che risulta più severa anche di quella prevista dal censurato art. 7, comma 1.

Proprio la severa cornice edittale della fattispecie di cui al citato art. 640-bis porta a escludere che quest'ultima possa rappresentare un idoneo modello comparativo, dal quale ricavare la manifesta irragionevolezza della disposizione censurata.

Non può, infatti, essere condivisa l'argomentazione spesa sul punto dal giudice *a quo*, ossia che la fattispecie di cui al censurato art. 7, comma 1, sarebbe manifestamente irragionevole in considerazione del fatto che per il reato aggravato di cui all'art. 640-bis cod. pen. la pena potrebbe essere in concreto più bassa, all'esito di un eventuale giudizio di equivalenza o prevalenza delle circostanze attenuanti.

Nel giudizio di comparazione, finalizzato a valutare la non manifesta irragionevolezza della dosimetria sanzionatoria, una volta dimostrata l'omogeneità fra le due fattispecie poste a raffronto - omogeneità di cui si può anche dubitare nel caso in esame, posto che, in forza della natura di circostanza aggravante, permangono gli elementi di differenziazione derivanti dal fatto che essa ripete quelli propri della struttura della truffa - il confronto deve essere



invero condotto avendo come riferimento la cornice edittale delle due fattispecie incriminatrici, per come è normativamente definita, perché è questa a esprimere il disvalore che astrattamente il legislatore ha riconosciuto a quelle determinate condotte.

Se, come ha già avuto modo di chiarire questa Corte, l'applicazione delle circostanze attenuanti non è idonea, poiché solo eventuale, a sanare il vulnus costituzionale insito nella previsione di una pena manifestamente eccessiva (sentenze n. 46 del 2024, punto 3.4. del Considerato in diritto, e n. 63 del 2022, punto 4.6. del Considerato in diritto), a contrario non è possibile ricavare la manifesta irragionevolezza di una determinata cornice edittale dal raffronto con un'altra, astrattamente analoga o addirittura più gravosa, la quale può tuttavia essere mitigata nel caso concreto, attraverso il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti.

Deve quindi concludersi per la non fondatezza anche di tale profilo di censura.

7.3.- Da ultimo, è anche non fondata la censura di manifesta irragionevolezza e sproporzione della pena prevista dal censurato art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2029, come convertito, che si ricaverebbe dal raffronto con quella comminata dall'art. 316-ter cod. pen., in relazione al delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato.

Tale disposizione punisce «chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee».

La pena prevista è la «reclusione da sei mesi a tre anni», salvo che la somma indebitamente percepita sia pari o inferiore a 3999,96 euro, nel qual caso si applica soltanto una sanzione amministrativa pecuniaria.

La *ratio* dell'incriminazione risiede nella protezione del patrimonio dell'ente erogante, nonché nella corretta gestione delle risorse pubbliche, e la fattispecie incriminatrice trova applicazione «[s]alvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis», ossia la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, dal quale differisce proprio per la mancanza dell'elemento dell'induzione in errore mediante artifici e raggiri.

Si tratta di un reato di evento, che si consuma al momento e nel luogo in cui si consegue l'indebita erogazione di danaro e richiede un dolo generico, consistente nella rappresentazione e volontà, da un lato, della falsità o non veridicità delle dichiarazioni, dei documenti o delle attestazioni, ovvero della mancanza delle informazioni dovute, e dall'altro, del carattere indebito dell'erogazione.

7.3.1.- Tanto premesso sugli elementi essenziali della fattispecie richiamata quale *tertium comparationis*, risulta chiaro che fra quest'ultima e quella di cui al censurato art. 7, comma 1, è rintracciabile una diversità in ordine al momento consumativo e all'elemento soggettivo (reato di pericolo concreto e a dolo specifico, quello di cui all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, di evento e a dolo generico, quello all'art. 316-ter cod. pen.), nonché per la previsione della soglia di punibilità nell'art. 316-ter cod. pen., al di sotto della quale le condotte sono punite con una sanzione amministrativa pecuniaria.

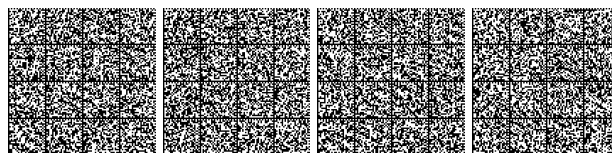
Le due fattispecie sono invece assimilabili per ciò che concerne la tipizzazione delle condotte, entrambe punendo la produzione di documenti falsi o attestanti cose non vere o il silenzio antidoveroso, nonché per il bene tutelato, ossia il patrimonio dell'ente erogante.

Nonostante la segnalata somiglianza, la differenza nel trattamento sanzionatorio prevista dalle due fattispecie non risulta manifestamente irragionevole.

In primo luogo, e seppure non sia priva di fondamento l'osservazione del rimettente che l'art. 316-ter cod. pen. possa abbracciare condotte volte a ottenere erogazioni statali anche di rilevante portata, occorre considerare che tale fattispecie può altresì comprendere condotte volte all'indebito ottenimento di erogazioni una tantum e di minore entità; erogazioni, cioè, che, pur se nel loro ammontare superino la soglia di punibilità prevista dalla disposizione codicistica, si rivelino inferiori agli importi mediamente attribuiti per il Rdc.

Quest'ultimo, infatti, era un contributo periodico riconosciuto «per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi», rinnovabile, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6, d.l. n. 4 del 2019, come convertito). Esso, inoltre, consisteva in un beneficio economico che costituiva un'«integrazione del reddito familiare» fino alla soglia di 6.000 euro annui (incrementata a seconda dei componenti del nucleo familiare), alla quale si poteva aggiungere un'integrazione del reddito dei nuclei familiari locatari di un'abitazione, fino a un massimo di 3.360 euro annui (comma 1 del citato art. 3).

Quanto rilevato, per un verso, giustifica il minimo edittale di sei mesi previsto dall'art. 316-ter cod. pen. e, per l'altro e di conseguenza, mette in discussione la comparazione effettuata dal rimettente per fondare la valutazione di manifesta sproporzione della cornice sanzionatoria della disposizione censurata.



7.3.2.- Se si pone mente alle caratteristiche del Rdc sopra ricordate, il diverso e più grave trattamento sanzionatorio stabilito dal censurato art. 7, comma 1, trova, poi, una ulteriore e non manifestamente irragionevole giustificazione nella necessità di far corrispondere a un beneficio di larga applicazione e di facile accesso una sanzione dotata di adeguata efficacia dissuasiva.

L'ampia platea dei destinatari del Rdc rappresenta indubbiamente una circostanza oggettiva di maggiore capacità lesiva del bene protetto dalla norma incriminatrice, da un lato, perché ampia avrebbe potuto essere la platea di indebiti percettori del reddito di cittadinanza, non legittimati nell'an o nel quantum della misura, con una conseguente maggiore esposizione, in termini di distrazione o non corretta allocazione, del patrimonio dell'ente erogante; dall'altro, perché avrebbe potuto rappresentare un elemento di criticità per i controlli riguardanti il possesso dei requisiti richiesti dalla misura, il cui esito si sarebbe avuto, e nei fatti si è effettivamente avuto, a distanza di diverso tempo rispetto all'erogazione effettiva, e non dovuta, del beneficio.

In tal senso, la norma censurata ha inteso neutralizzare anche il danno medio tempore derivante al patrimonio dell'ente erogante dall'indebito accesso al Rdc e dall'erogazione di quest'ultimo durante il tempo necessario all'effettuazione dei controlli.

7.3.3.- Per tutte le ragioni che precedono, l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, esprime una precisa strategia di politica criminale e non risulta arbitraria la scelta legislativa di riservare alla specifica fattispecie considerata un trattamento sanzionatorio distinto e più severo di quello prefigurato dall'art. 316-ter cod. pen. Deve, pertanto, concludersi nel senso della non fondatezza anche di tale profilo di censura.

8.- Vanno, dunque, dichiarate non fondate tutte le questioni sollevate sull'art. 7, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, 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 9 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

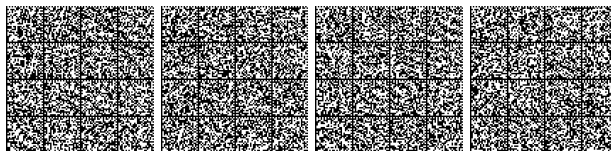
Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 36

Sentenza 11 febbraio - 20 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Campania - Ineleggibilità a presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei sindaci dei comuni della Regione - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se gli interessati cessano dalla carica non oltre 60 giorni (in luogo dei 90 precedenti) prima della data di scadenza naturale del Consiglio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della competenza legislativa concorrente nella materia elettorale regionale, dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nonché del diritto di elettorato passivo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Campania 29 maggio 2025, n. 6, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 122, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 29 maggio 2025, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

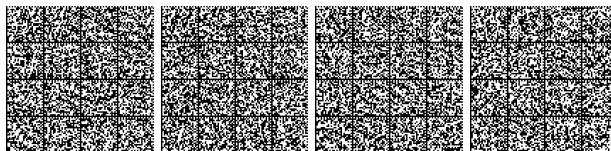
udito l'avvocato dello Stato Massimo Di Benedetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 25 luglio 2025 e iscritto al n. 24 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 29 maggio 2025, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)».

Tale disposizione modifica la disciplina dell'ineleggibilità alle cariche di presidente della Giunta regionale e di consigliere regionale della Campania, incidendo sulla causa di ineleggibilità prevista per «i sindaci dei comuni compresi nel



territorio regionale» all'art. 1, comma 212, lettera *i*), della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (Collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Campania 11 novembre 2024, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)».

In particolare, la disposizione impugnata ha modificato il successivo comma 213-*bis* dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 16 del 2014 (come introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *b*, della citata legge reg. Campania n. 17 del 2024), che si occupa della rimozione dell'indicata causa di ineleggibilità.

Il testo del comma 213-*bis* anteriore alla disposizione impugnata era il seguente: «La causa di ineleggibilità prevista per i soggetti di cui alla lettera *i*) non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate almeno novanta giorni prima della data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale. In caso di cessazione anticipata del Consiglio regionale, la causa di ineleggibilità non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate entro sette giorni successivi alla data di indizione delle elezioni».

L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 6 del 2025 ha sostituito le parole corrispondenti al primo periodo del comma 213-*bis* con le seguenti: «La causa di ineleggibilità prevista per i soggetti di cui alla lettera *i*) non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate almeno sessanta giorni prima della data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale, intendendosi per data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale quella relativa alla data del voto per il rinnovo del Consiglio regionale stesso del quinquennio precedente, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165».

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione, in primo luogo, dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».

In sostanza, sussisterebbe la violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia elettorale regionale, della quale l'evocata norma interposta esprimerebbe un principio fondamentale.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, pur attenuando i profili di irragionevolezza e di sproporzione che caratterizzavano il testo anteriore del comma 213-*bis* (il quale, come visto, stabiliva il più lungo termine di novanta giorni prima della cessazione del Consiglio regionale), non li avrebbe eliminati, nonostante l'impegno formalmente assunto in tal senso dalla Regione nel corso di interlocuzioni con il Governo, impegno che aveva indotto quest'ultimo a non impugnare il testo anteriore.

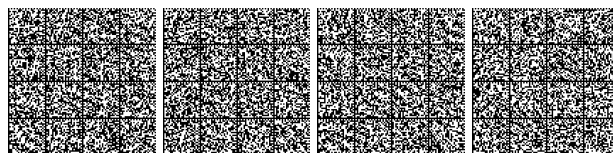
La novella, infatti, determinerebbe comunque «ricadute penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo dei comuni di minori dimensioni (cioè con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti)», considerato che i sindaci interessati dovrebbero dimettersi molto prima di avere la certezza della loro candidatura. Ne deriverebbe un effetto discriminatorio nei confronti dei sindaci dei suddetti comuni e un pregiudizio al buon andamento delle relative amministrazioni comunali, che rimarrebbero prive degli organi di governo per un tempo irragionevolmente elevato.

1.2.- Sarebbero violati, in secondo luogo, gli artt. 3 e 51 Cost., per lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché del diritto di elettorato passivo, costituenti limiti non valicabili dalla potestà legislativa regionale.

Sussisterebbe, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei sindaci dei comuni campani, essendo costoro soggetti a un regime di ineleggibilità più restrittivo di quello stabilito dalla legge statale per i sindaci delle altre regioni.

L'eccessiva anticipazione del termine per le dimissioni provocherebbe, inoltre, una surrettizia riduzione della platea dei soggetti partecipanti alle elezioni, escludendo di fatto molti sindaci in carica, senza alcuna modulazione o distinzione dei relativi comuni su base demografica. Ciò rivelerebbe l'irragionevolezza del bilanciamento, operato dal legislatore regionale, degli interessi in gioco, risultando sacrificati gli interessi degli organi di governo locali a pervenire alla loro scadenza naturale e ad assicurare la continuità amministrativa, nonché quelli delle comunità locali ad avere un governo stabile e conforme agli esiti elettorali per l'intera durata della consiliatura, oltre agli interessi dei potenziali candidati e dei potenziali elettori a un «arricchimento della competizione elettorale, e quindi a vantaggio anche delle istituzioni politiche medesime».

1.3.- Il ricorrente osserva, infine, che in caso di accoglimento delle questioni promosse dovrebbe applicarsi, quale termine ultimo per le dimissioni, il «giorno fissato per la presentazione delle candidature», ai sensi del citato art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004, in linea con la recente sentenza n. 131 del 2025, con la quale questa Corte ha accolto questioni analoghe, relative a una disposizione legislativa della Regione Puglia.



2.- La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

3.- Il 25 agosto 2025 l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) ha depositato un'opinione in qualità di amicus curiae adesiva al ricorso, che è stata ammessa con decreto presidenziale del 5 dicembre 2025.

Considerato in diritto

4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 24 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 6 del 2025, che modifica la disciplina dell'ineleggibilità alle cariche di presidente della Giunta regionale e di consigliere regionale della Campania, incidendo sulla causa di ineleggibilità prevista per «i sindaci dei comuni compresi nel territorio regionale» all'art. 1, comma 212, lettera i), della legge reg. Campania n. 16 del 2014, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Campania n. 17 del 2024.

In particolare, la disposizione impugnata ha modificato il comma 213-bis dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 16 del 2014 (come introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera b, della citata legge reg. Campania n. 17 del 2024), sostituendo le parole corrispondenti al primo periodo di tale comma con le seguenti: «La causa di ineleggibilità prevista per i soggetti di cui alla lettera i) non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate almeno sessanta giorni prima della data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale, intendendosi per data di scadenza naturale del quinquennio di durata del Consiglio regionale quella relativa alla data del voto per il rinnovo del Consiglio regionale stesso del quinquennio precedente, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165».

Per effetto della novella, dunque, il sindaco di un comune compreso nel territorio della Campania che aspirasse alla carica di presidente della Giunta regionale o di consigliere regionale dovrebbe cessare dalla funzione, per dimissioni, almeno sessanta giorni prima del compimento della fisiologica durata quinquennale del Consiglio regionale, invece dei «novanta giorni» prima della stessa scadenza, stabiliti dalla disposizione nel testo antecedente la modifica.

Il secondo periodo dello stesso comma 213-bis non è stato modificato, pertanto resta fermo che «[i]n caso di cessazione anticipata del Consiglio regionale, la causa di ineleggibilità non ha effetto se le funzioni esercitate dall'interessato sono cessate entro sette giorni successivi alla data di indizione delle elezioni».

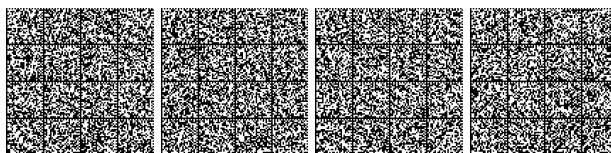
4.1.- Secondo il ricorrente sarebbe violato, in primo luogo, l'art. 122, primo comma, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 165 del 2004, ove si prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle loro funzioni «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 6 del 2025 determinerebbe «ricadute penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo dei comuni di minori dimensioni (cioè con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti)», considerato che i sindaci interessati dovrebbero dimettersi molto prima di avere la certezza della nuova candidatura, e determinerebbe un effetto discriminatorio nei confronti dei sindaci dei suddetti comuni e un pregiudizio al buon andamento delle relative amministrazioni comunali, che rimarrebbero prive degli organi di governo per un tempo irragionevolmente elevato.

Sarebbero violati, in secondo luogo, gli artt. 3 e 51 Cost., per lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché del diritto di elettorato passivo, in quanto l'eccessiva anticipazione del termine per le dimissioni determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento dei sindaci dei comuni campani rispetto ai sindaci delle altre regioni, nonché una surrettizia riduzione della platea dei soggetti partecipanti alle elezioni, poiché escluderebbe di fatto molti sindaci in carica, senza alcuna modulazione o distinzione dei relativi comuni su base demografica, rivelando in tal modo l'irragionevolezza del bilanciamento degli interessi in gioco operato dal legislatore regionale.

5.- In via preliminare, nessun rilievo può attribuirsi, come ha osservato l'Avvocatura, alla mancata impugnazione dell'antecedente previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Campania n. 17 del 2024, che, nell'introdurre il comma 213-bis nell'art. 1 della legge reg. Campania n. 16 del 2014, aveva stabilito per le dimissioni dei sindaci il più lungo termine di novanta giorni prima della scadenza naturale del Consiglio regionale, così presentando, in ipotesi, un contenuto maggiormente lesivo di quello censurato in questa sede dal ricorrente.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tale circostanza non è ostativa all'esame delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nel presente giudizio, data la non operatività dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata, anche se preceduta da altra di contenuto identico (o in ipotesi maggiormente lesivo), e non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (tra le tante, sentenze n. 22 del 2025, n. 151 del 2024 e n. 56 del 2020).



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

7.- Quanto alla prima di esse, con la quale è dedotta la violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., si osserva che tale parametro è stato innovato dall'art. 2 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), alla stregua del quale il menzionato nuovo primo comma ora prevede che «[i]l sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

A seguito della riforma, pertanto, «l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2018).

In attuazione della novella costituzionale, lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, «con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità», lasciando «ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002)» (sentenza n. 143 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 134 del 2018).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004 ha dettato i principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi nel disciplinare con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, Cost., disponendo, alla lettera *b*), come detto, la «inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata contrasterebbe con tale principio fondamentale dettato dal legislatore statale nella materia a competenza legislativa ripartita di cui all'art. 122, primo comma, Cost.

Tuttavia, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004 non vieta alle regioni di individuare un termine anticipato rispetto a quello di presentazione delle candidature, in quanto consente, in via alternativa, che l'inefficacia delle cause di ineleggibilità derivi dalla cessazione dalle attività o dalle funzioni «non oltre [...] altro termine anteriore altrimenti stabilito» dalle regioni stesse.

La norma statale interposta, in definitiva, esprime il principio fondamentale che la rimozione delle cause di ineleggibilità, per cessazione dalle attività o dalle funzioni che le determinano, non può in ogni caso avere luogo dopo il giorno fissato per la presentazione delle candidature.

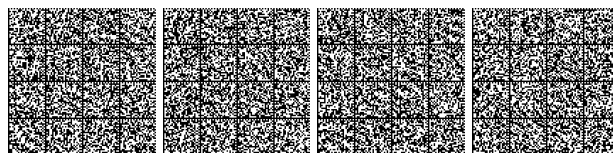
Questa scelta è coerente con le ragioni sottese alla previsione delle cause di ineleggibilità, che mirano a scongiurare condizionamenti della libertà di voto o violazioni della parità di chances tra i candidati, e si è conformata al costante orientamento di questa Corte, alla cui stregua «il legislatore, nella sua discrezionalità, può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità [...]; ma in nessun caso tale data può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo» (sentenza n. 46 del 1969, richiamata dalle sentenze n. 56 del 2017 e n. 309 del 1991).

Lo stesso principio fondamentale indicato dal ricorrente, dunque, riserva alla discrezionalità del legislatore regionale il potere di stabilire un termine anteriore a quello di presentazione delle candidature, che rappresenta il limite temporale invalicabile, oltre il quale le cause di ineleggibilità non si possono più rimuovere.

Tale discrezionalità può essere esercitata nei modi più vari. La concreta esperienza legislativa rivela quali sono le modalità solitamente utilizzate: un termine anteriore decorrente a ritroso dalla data fissata per la presentazione delle candidature (data mobile, che a sua volta dipende da quella individuata di volta in volta per le elezioni) ovvero decorrente a ritroso da un altro *dies a quo*, identificato (come nella specie) in quello di scadenza quinquennale del consiglio regionale, scadenza che dipende dalla data di svolgimento delle ultime elezioni.

Anche la determinazione dell'entità dell'anticipazione temporale è rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale. È vero che quest'ultimo, nell'individuare un «altro termine anteriore altrimenti stabilito», deve ricorrere comunque a criteri razionali, ma lo scrutinio, sotto questo profilo, va condotto sulla base non già dei titoli di competenza legislativa ripartita ex art. 122, primo comma, Cost., bensì dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che vengono in rilievo nell'esame della seconda questione, con la quale è prospettata la violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

8.- Come si è appena ricordato, con la seconda questione sono evocati congiuntamente gli artt. 3 e 51 Cost., per lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e proporzionalità, nonché del diritto di elettorato passivo, in quanto l'ecces-



siva anticipazione del termine per le dimissioni determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento dei sindaci dei comuni campani rispetto ai sindaci delle altre regioni, nonché una surrettizia riduzione della platea dei soggetti partecipanti alle elezioni, escludendo di fatto molti sindaci in carica, senza alcuna modulazione o distinzione dei relativi comuni su base demografica, e rivelando in tal modo l'irragionevolezza del bilanciamento degli interessi in gioco operato dal legislatore regionale.

Sono pertinenti a tale questione, anche se formalmente riferite alla violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., le censure del ricorrente che prospettano «ricadute penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo dei comuni di minori dimensioni (cioè con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti)», per il fatto che i sindaci interessati dovrebbero dimettersi molto prima di avere la certezza della loro candidatura.

8.1.- Non sussiste, innanzi tutto, la lamentata violazione del principio di eguaglianza.

La previsione di un termine anticipato rispetto a quello cui sono soggetti i sindaci dei comuni compresi in altre regioni, in forza delle rispettive discipline sulla rimozione della causa di ineleggibilità, non è, di per sé, lesiva dell'indicato principio. La Regione Campania ha operato nell'ambito della competenza legislativa concorrente a essa attribuita in materia elettorale regionale. In tale competenza è compreso il potere di stabilire «altrimenti», in luogo del giorno fissato per la presentazione delle candidature, un «altro termine anteriore» per la cessazione delle cause di ineleggibilità, nel rispetto del principio fondamentale della materia di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 165 del 2004, sicché è sufficiente osservare che il riconoscimento stesso di tale competenza comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina diversa rispetto a quella vigente in altre parti del territorio nazionale.

8.2.- In secondo luogo, non è condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni verrebbe irragionevolmente imposto di rinunciare all'ufficio senza avere la certezza dell'inclusione nelle liste elettorali.

Sul punto va menzionata la sentenza n. 131 del 2025, là dove questa Corte, richiamando il proprio orientamento in materia, ha escluso che il rischio di rinuncia della carica “al buio” sia lesivo del diritto di elettorato passivo degli interessati, trattandosi di un rischio «immanente al sistema, che non consente all'interessato di avere, prima della cessazione dalla carica, “la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata”».

8.3.- Anche le altre ragioni dedotte dal ricorrente ricalcano quelle già esaminate da questa Corte.

Esse esprimono un'unitaria censura di irragionevolezza, in quanto il legislatore regionale non avrebbe operato un adeguato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, tutti di rilievo costituzionale: da un lato, l'interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità sia disciplinata in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l'effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale; d'altro lato, l'interesse delle comunità locali a che sia assicurata la continuità e stabilità amministrativa, considerando che le dimissioni dei sindaci determinano lo scioglimento dei relativi consigli e la nomina di un commissario, ex art. 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

La sentenza n. 131 del 2025, nel valutare la medesima censura, in primo luogo ha precisato che, «[s]econdo la costante giurisprudenza costituzionale, “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)” (sentenza n. 88 del 2023, richiamata dalla sentenza n. 184 del 2023)».

In secondo luogo, ha ritenuto che la disposizione allora scrutinata, di cui all'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), come sostituito dall'art. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», che prevedeva il termine per le dimissioni di ben centottanta giorni prima della scadenza naturale del Consiglio regionale, non avesse superato l'indicato test di proporzionalità.

Questa Corte, sempre nella medesima sentenza n. 131 del 2025, ha ravvisato la sproporzione della disciplina, e quindi la sua irragionevolezza, nella «notevole anticipazione», rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, del termine anteriore altrimenti stabilito dal legislatore pugliese, «in una con la generale previsione del suo ambito applicativo», vale a dire «anche e soprattutto» per la sua «applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione» per soglie minime di popolazione.



Più precisamente, la richiamata sentenza n. 131 del 2025 ha ritenuto che la misura si collocasse tra quelle più restrittive dell'interesse alla continuità e stabilità dell'azione di governo locale, da contrapporsi a quello di assicurare l'effettiva rimozione della causa di ineleggibilità, a tutela della par condicio dei candidati e della genuinità complessiva del voto, «senza che tale maggior sacrificio [fosse] temperato, come in analoghe previsioni rinvenibili nell'ordinamento, o dalla limitazione dell'ineleggibilità ai comuni con popolazione superiore a determinate soglie o, comunque, dalla fissazione di termini per le dimissioni sensibilmente ridotti rispetto a quello di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale».

In questa sede si deve dunque verificare se abbia preminente rilievo la circostanza che il termine stabilito dalla disposizione impugnata è di sessanta giorni prima della scadenza del Consiglio regionale, pari a un terzo del periodo di centottanta giorni fissato, con la stessa decorrenza a ritroso, dalla disposizione regionale di cui questa Corte ha già accertato l'illegittimità costituzionale.

La verifica conferma tale ipotesi e depone nel senso della non fondatezza della questione.

La più volte citata sentenza n. 131 del 2025, infatti, ha assunto a paradigma di proporzionalità, tra le «altre normative regionali [che] prevedono un termine per dimettersi dalla carica molto più contenuto», proprio il caso del termine di sessanta giorni previsto dall'art. 1, comma 213-bis, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 (come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 6 del 2025).

Allo stesso caso la medesima sentenza si è evidentemente riferita là dove, nel rilevare la sproporzione della misura pugliese, ha affermato che il maggior sacrificio da essa imposto all'interesse per la continuità e stabilità dell'azione di governo locale non era temperato, «comunque, dalla fissazione di termini per le dimissioni sensibilmente ridotti rispetto a quello di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale».

La *ratio* decidendi sottesa alla sentenza n. 131 del 2025 consente dunque di valutare positivamente la compatibilità costituzionale dell'arretramento del termine stabilito dalla disposizione impugnata, in quanto «molto più contenuto» di quello già ritenuto eccessivo da questa Corte, a prescindere dall'applicabilità della misura ai sindaci di tutti i comuni della Regione, senza distinzioni su base demografica.

Di conseguenza, il legislatore campano, adottando un termine di cessazione delle funzioni anteriore al giorno fissato per la presentazione delle candidature, nell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente nella materia elettorale regionale, ha operato un bilanciamento di interessi che non è trasmodato in una disciplina irragionevole e sproporzionata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 29 maggio 2025, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)», promosse, in riferimento agli artt. 3, 51 e 122, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

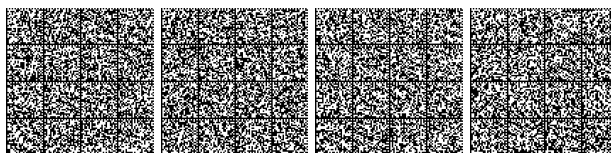
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 37

Sentenza 14 gennaio - 23 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Pensione privilegiata - Abrogazione, mediante decreto-legge, per la generalità dei dipendenti pubblici, eccettuati taluni comparti - Disciplina transitoria che esclude l'immediata operatività dell'abrogazione per alcuni casi - Inclusione, tra questi, dei procedimenti per i quali il termine di proposizione della domanda non sia iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del decreto-legge - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, terzo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, con due ordinanze del 7 aprile 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 100 e 101 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e di M. D.S.;

visti gli atti di intervento del Procuratore generale della Corte dei conti e del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Rino Lucadamo per M. D.S., Sergio Preden per l'INPS nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze del 7 aprile 2025, di identico tenore, iscritte rispettivamente ai numeri 100 e 101 reg. ord. del 2025, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, terzo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.



La predetta disposizione ha abrogato l'istituto della pensione privilegiata - oltre a quelli dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio e dell'equo indennizzo (comma 1, primo periodo) -, escludendo però, dal proprio ambito applicativo il «personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico» (secondo periodo), e sottraendo, inoltre, dall'immediata operatività dell'abrogazione i «procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, [...] [i] procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché [i] procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data» (terzo periodo).

La norma è censurata dal giudice *a quo* nella parte in cui non ha incluso, tra le ipotesi esentate, quella dei procedimenti volti al riconoscimento del trattamento previdenziale privilegiato, rispetto ai quali il termine per la presentazione della domanda non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011.

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 100 reg. ord. del 2025, la Sezione regionale rimettente espone di dover decidere il ricorso proposto da M. D.S. - già dipendente dell'Ispettorato nazionale del lavoro e che nel 2000 aveva subito un infortunio da cui era derivata un'infermità, ascrivibile all'ottava categoria, riconosciuta dipendente da causa di servizio nel 2004 - volto al conseguimento della pensione privilegiata. La relativa domanda era stata presentata dal ricorrente una volta collocato in quiescenza, a fine 2019, e rigettata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) in ragione dell'intervenuta abrogazione del trattamento previdenziale disposta dall'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Ciò premesso, il giudice *a quo* esclude, in primo luogo, la ricorrenza di una delle ipotesi derogatorie previste dalla stessa disposizione censurata: il ricorrente non rientrava, infatti, in uno dei comparti esentati dall'abrogazione, né era pendente, al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, un procedimento volto al riconoscimento della pensione privilegiata né era in corso il termine per la presentazione della relativa domanda - che, in base all'art. 169 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), va presentata entro cinque, o dieci, anni dalla cessazione dal servizio - e neppure vi erano i presupposti per un procedimento instaurabile d'ufficio, ai sensi dell'art. 167 del medesimo d.P.R.

Lo stesso giudice osserva, inoltre, come le eccezioni di cui al terzo periodo dell'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, siano tutte accomunate dal dato fattuale della «collocazione temporale dell'evento eziologicamente rilevante, in una data antecedente alla novella», nonché dalla medesima *ratio* legis, ossia quella per cui, in riferimento a detto evento, l'interessato «vantava un vero e proprio diritto quesito» che «non poteva venir obliterato ex abrupto, con valenza sostanzialmente retroattiva».

Pertanto, la Sezione rimettente esclude che il caso al suo esame sia «assimilabile a quello in cui vi sia un procedimento in corso» poiché, in base alla «costante interpretazione giurisprudenziale a cui deve annettersi valenza di “diritto vivente”», le ipotesi sopra dette presuppongono che la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della novella (circostanza, appunto, non verificatasi per il ricorrente, collocato in quiescenza solo nel 2019, sia pure con un'infermità eziologicamente riconducibile a un evento risalente a data antecedente).

Per il giudice *a quo*, dunque, a fronte della *ratio* legis sopra detta, l'esclusione della fattispecie in oggetto dal novero di quelle sottratte all'effetto abrogativo dell'istituto della pensione privilegiata sarebbe «ingiustificata ed irrazionale», comportando, «analogamente alla vicenda riguardata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n° 13/2024, “... l'irragionevole conseguenza di negare il diritto a colui che ha maturato i presupposti costitutivi di esso sulla base di un fattore ...”», quale la cessazione dal servizio, «“... che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto stesso”».

Quanto, infine, alla rilevanza della questione, la Sezione regionale rimettente osserva che, a fronte della tempestività della domanda presentata dal ricorrente per ottenere la pensione privilegiata, l'unica preclusione al suo accoglimento risulterebbe essere la «censurata omessa previsione dell'ulteriore eccezione in argomento»; ritiene, d'altra parte, non ostative le questioni preliminari eccepite dalle amministrazioni resistenti nel giudizio *a quo* e da ultimo osserva come lo specifico profilo sotteso all'odierna questione di legittimità costituzionale differisca «limpidamente» dai profili già esaminati da questa Corte con la sentenza n. 20 del 2018.

2.1.- Si è costituito in giudizio M. D.S., chiedendo di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, terzo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e, in via subordinata, di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea «sull'interpretazione dei principi di non discriminazione e tutela dell'affidamento, anche alla luce della CEDU».

Ad avviso della parte - che ha argomentato per l'irrazionalità e la disparità di trattamento asseritamente insite nell'interpretazione della disposizione in questione adottata dal diritto vivente - sussisterebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli



obblighi internazionali, con particolare riguardo agli artt. 7 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto «[i]l mancato riconoscimento della pensione privilegiata in situazioni analoghe determina una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, nonché dei principi di buona amministrazione, anche alla luce del diritto unionale e convenzionale».

2.2.- Si è altresì costituito in giudizio l'INPS, che ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

Secondo l'Istituto, le fattispecie poste a confronto dal rimettente non sarebbero assimilabili né omogenee: quelle delineate nel terzo periodo dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sarebbero, infatti, caratterizzate dalla già intervenuta cessazione del rapporto di impiego alla data di entrata in vigore del decreto-legge, e dunque dalla maturazione del diritto alla pensione privilegiata anteriormente all'intervento normativo in esame; diversamente, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il diritto al trattamento previdenziale non sarebbe ancora sorto, attesa la pendenza del rapporto di impiego alla data di abrogazione del trattamento stesso.

Ad avviso dell'INPS, dunque, questa differenza sostanziale giustificerebbe la diversa disciplina dettata dal legislatore «nell'esercizio dell'ampia discrezionalità della quale dispone nel regolare la transizione da un regime ad un altro». Del resto, per l'Istituto, il criterio adottato dal legislatore, oltre ad essere ragionevole, risulterebbe coerente con le esigenze di risparmio di spesa che hanno ispirato le riforme in materia di previdenza sociale, nel cui ambito rientra il d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Di contro, l'accoglimento della questione nei termini auspicati dal rimettente «renderebbe incerta la quantificazione della platea dei salvaguardati e dilaterrebbe oltremodo i tempi necessari alla definitiva transizione al nuovo regime».

2.3.- Il Procuratore generale della Corte dei conti ha depositato atto di intervento, esponendo, in primo luogo, le ragioni dell'ammissibilità della propria iniziativa nell'ambito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale e argomentando poi, nel merito, per il rigetto della questione.

2.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa erariale ha in particolare evidenziato come, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011, il presupposto della cessazione dal servizio - condizione alla base dell'istituto del trattamento speciale di quiescenza, come riconosciuto dalla già richiamata pronuncia di questa Corte n. 20 del 2018 - non si fosse ancora verificato per il ricorrente nel giudizio *a quo*. Di conseguenza, per l'interveniente, il richiamo operato dalla Sezione regionale rimettente alla sentenza n. 13 del 2024 - con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) - non sarebbe pertinente, in quanto il diritto alla pensione di privilegio, pur avendo come presupposto l'infortunio subito per causa di servizio, «si perfeziona solo con la proposizione della relativa domanda», senza la quale, dunque, il diritto non può essere esercitato. La difesa erariale ha poi escluso ogni profilo di illegittimità costituzionale nell'esercizio della discrezionalità da parte del legislatore.

2.5.- In prossimità dell'udienza, la parte privata e l'Avvocatura generale dello Stato hanno depositato memorie difensive insistendo nelle argomentazioni già svolte nei precedenti scritti.

3.- Con l'ordinanza iscritta al n. 101 reg. ord. del 2025, la Sezione rimettente espone di dover decidere il ricorso proposto da R. M. - già dipendente del Ministero della difesa e al quale era stata riconosciuta, tra il 2001 e il 2004, la dipendenza da causa di servizio di talune infermità ascrivibili all'ottava categoria - al fine di ottenere l'attribuzione della pensione privilegiata. La relativa istanza, avanzata nell'agosto 2021, successivamente al collocamento in quiescenza, era stata rigettata dall'INPS in ragione della non ascrivibilità dell'interessato alla categoria di personale esentata dall'abrogazione dell'istituto in questione.

Il giudice *a quo*, dopo aver escluso l'appartenenza del ricorrente al personale del comparto difesa - caratterizzato dallo svolgimento di «mansioni di carattere essenzialmente militare», quali non sarebbero quelle all'epoca svolte da R. M., rientrante nei ruoli del personale civile del Ministero della difesa -, ha dedotto la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sulla base delle medesime considerazioni già svolte nell'ordinanza iscritta al n. 100 reg. ord. del 2025.

3.1.- Anche in questo giudizio si è costituito l'INPS, chiedendo che la questione sollevata dalla sezione regionale della Corte dei conti sia dichiarata non fondata alla stregua delle stesse argomentazioni spese nel precedente giudizio.

3.2.- È intervenuto in giudizio altresì il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, pure a sostegno della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.3.- Ugualmente, è intervenuto il Procuratore generale della Corte dei conti, argomentando per la non fondatezza della questione, previa dichiarazione di ammissibilità del proprio intervento.



Considerato in diritto

4.- Con due ordinanze di identico tenore (reg. ord. numeri 100 e 101 del 2025), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, dubita, con riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, terzo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, nella parte in cui non annovera, fra i casi in cui la disciplina transitoria esclude l'immediata operatività dell'abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata, l'ipotesi dei procedimenti volti al riconoscimento di tale trattamento, per i quali il termine di proposizione della relativa domanda non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

Il suddetto art. 6, comma 1, primo periodo, ha disposto l'abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata - accanto a quello dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio e dell'equo indennizzo - stabilendo, nondimeno, che tale abrogazione non trova applicazione «nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico» (secondo periodo), né con riferimento «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data» (terzo periodo).

In entrambi i giudizi a quibus la Sezione regionale rimettente è chiamata a decidere sul ricorso volto all'ottenimento della pensione privilegiata, proposto da ex dipendenti che, pur avendo subito un evento lesivo e ottenuto il riconoscimento della causa di servizio prima dell'entrata in vigore della norma abrogativa, sono stati collocati in quiescenza dopo tale data, presentando solo allora domanda per il riconoscimento del trattamento previdenziale privilegiato.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'esclusione della fattispecie al suo esame dal perimetro del terzo periodo della disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, alla luce della *ratio* sottesa alla stessa norma censurata, consistente nel fatto che, in riferimento a un infortunio occorso prima dell'abrogazione dell'istituto previdenziale, sussista un «diritto quesito» dell'interessato che non può essere «obliterato ex abrupto».

5.- Preliminarmente, i due riferiti giudizi possono essere riuniti per identità di oggetto, per essere decisi con unica sentenza.

6.- Sempre in rito, non si ravvisano profili ostativi in ordine alla rilevanza della questione.

In entrambe le ordinanze di remissione il giudice *a quo* afferma che la «censurata omessa previsione dell'ulteriore eccezione in argomento preclude tout court l'accoglimento della domanda attorea, finalizzata appunto al conseguimento di quella pensione».

Nell'ordinanza iscritta al n. 100 reg. ord. del 2025, la Sezione rimettente afferma, inoltre, che le preliminari questioni di difetto di giurisdizione e di carenza di legittimazione, eccepite dalle amministrazioni resistenti nel giudizio *a quo*, «quand'anche si rivelassero fondate, appaiono inidonee a definire in toto l'odierno giudizio».

Tanto è sufficiente, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenza n. 137 del 2025), per superare il vaglio preliminare di questa Corte in ordine al requisito della rilevanza, rendendo, quindi, ammissibile la prospettata questione di legittimità costituzionale.

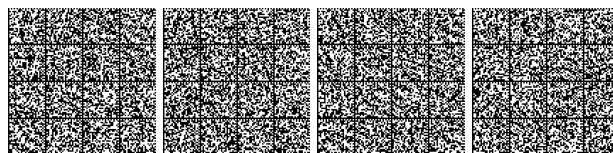
7.- Va poi rilevato che la parte privata, costituitasi nel giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 100 reg. ord. del 2025, nell'associarsi alla richiesta di accoglimento della questione come sollevata dalla Sezione rimettente, ha dedotto un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale relativo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 7 e 14 CEDU.

Tuttavia, come questa Corte ha avuto più volte modo di affermare, le parti del giudizio *a quo*, costituitesi nel giudizio incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il *thema decidendum* come esposto nell'ordinanza di remissione (tra le tante, sentenza n. 115 del 2025).

8.- Va infine dichiarato inammissibile, sulla base della costante giurisprudenza costituzionale, l'intervento, nei giudizi all'esame, del Procuratore generale della Corte dei conti (da ultimo, sentenza n. 174 del 2025 e ordinanza allegata).

9.- Nel merito, la questione non è fondata.

9.1.- Come già riconosciuto da questa Corte, la pensione privilegiata «è un istituto previdenziale che attribuisce un trattamento speciale di quiescenza e perciò presuppone la cessazione del rapporto d'impiego» (sentenza n. 428 del 1993). Essa «si atteggia come “una sorta di ‘riparazione’” per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato» (sentenza n. 20 del 2018).



Il diritto alla pensione privilegiata, pur essendo conseguenza di un evento dannoso (ferite, lesioni, infermità) correlato a una causa di servizio, non sorge quindi per effetto del solo riconoscimento del nesso eziologico, dovendo piuttosto l'interessato essere cessato dal servizio al fine della presentazione della relativa domanda, da proporsi entro cinque anni dalla cessazione del rapporto di impiego (art. 169 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che prevede inoltre un termine decennale qualora l'invalidità sia derivata da parkinsonismo).

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha più volte affermato che «il diritto a pensione, nel caso in cui non vi sia stata la cessazione dal servizio, non è neanche sorto» (tra le tante, Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, sentenza 3 novembre 2023, n. 56/A).

9.2.- In questo quadro, l'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito - che si inserisce in un più ampio disegno di contenimento della spesa pubblica perseguito dal legislatore in materia previdenziale - è intervenuto a delimitare la platea dei beneficiari del trattamento pensionistico privilegiato, eliminandolo per la generalità dei dipendenti pubblici. Da tale abrogazione è stato esentato il solo personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, in ragione del più elevato rischio ordinariamente connesso al servizio svolto in detti comparti, oltre che dell'esclusione del personale in discorso dalla tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (da ultimo, sentenza n. 207 del 2024).

9.3.- Il legislatore ha, inoltre, previsto una disciplina transitoria che ha escluso l'immediata operatività dell'abrogazione per: a) i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011; b) i procedimenti per i quali, alla suddetta data, non fosse ancora scaduto il termine per la presentazione della domanda diretta al riconoscimento del trattamento previdenziale; c) i procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi anteriori alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge (art. 6, comma 1, terzo periodo, del d.l. n. 211 del 2001, come convertito).

In base alla consolidata giurisprudenza contabile, le suddette fattispecie sono «ipotesi tassative contemplate dalla fonte normativa per salvaguardare i diritti già acquisiti ovvero acquisibili in presenza di determinate condizioni» (tra le altre, da ultimo, v. Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, sentenza 13 marzo 2024, n. 51) e «riguardano, tutte, il caso in cui la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della medesima. [...] [L]addove, invece, la cessazione è successiva, non può ritenersi possibile rientrare nel perimetro di applicazione delle norme di salvaguardia, poiché il diritto non può sorgere in una cornice normativa che non lo prevede più» (Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, sentenza 9 febbraio 2017, n. 26).

10.- Alla luce di quanto sopra, non può quindi condividersi l'assunto da cui muove il giudice rimettente circa la sostanziale sovrapposibilità della vicenda all'esame - nella quale, incontestato il fatto che la cessazione dal servizio sia successiva all'abrogazione dell'istituto, secondo la stessa giurisprudenza contabile non vi è alcun diritto acquisito alla pensione privilegiata - a quelle previste dalla disciplina transitoria dettata dal terzo periodo dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

10.1.- Queste ultime, infatti, presupponendo tutte l'intervenuta cessazione dal servizio prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, si riferiscono a diritti ormai acquisiti (*supra*, ipotesi sub a, quando cioè la domanda di riconoscimento della pensione privilegiata era già stata presentata al momento della novella) o che possono essere acquisiti con la presentazione della domanda (*supra*, ipotesi sub b, quando il relativo termine decadenziale, decorrente dalla cessazione del rapporto di lavoro, era ancora pendente al momento della novella) ovvero, ancora, a trattamenti liquidati d'ufficio dalla stessa amministrazione ai sensi dell'art. 167 del d.P.R. n. 1092 del 1973 (*supra*, ipotesi sub c, quando il dipendente risultava cessato dal servizio a ragione delle infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio).

10.2.- Nella fattispecie all'esame non vi è, invece, un diritto acquisito o acquisibile.

Infatti, come evidenziato sempre dalla giurisprudenza contabile, «qualora il perfezionamento degli elementi costitutivi del diritto a pensione [- ossia l'infortunio per causa di servizio e la cessazione dal servizio -] intervenga in epoca successiva all'abrogazione [...], nessun diritto al trattamento privilegiato può ritenersi mai maturato in capo all'interessato» (Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale di appello, sentenza 17 maggio 2024, n. 125).

10.3.- Ne deriva quindi che, al di fuori della disciplina transitoria, «volt[a] a salvaguardare le aspettative meritevoli di tutela» (sentenza n. 20 del 2018) perché, come detto, afferenti a diritti già acquisiti o acquisibili, non è possibile configurare un diritto alla pensione privilegiata in una cornice normativa in cui quel trattamento pensionistico risulta abrogato.

11.- Alla luce delle considerazioni sopra svolte, va pertanto esclusa la lamentata irragionevolezza del non aver ricompreso la vicenda all'esame nel perimetro del terzo periodo dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come



convertito, atteso che la netta differenza fra il caso in scrutinio e le fattispecie oggetto della disciplina transitoria esclude il ricorrere della medesima *ratio legis* sottesa alla norma che il giudice *a quo* vorrebbe estendere anche al caso sottoposto al suo esame.

12.- Alla stregua delle considerazioni ultime, anche il richiamo fatto dal giudice *a quo* alla sentenza n. 13 del 2024 si rileva inconferente.

Con detta pronuncia, questa Corte ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1801 cod. ordinamento militare nella parte in cui condizionava «l'attribuzione del beneficio al riconoscimento della infermità in costanza del rapporto di impiego, anziché al dato della sua insorgenza in attività di servizio». Nella vicenda allora scrutinata, diversamente da quella odierna, il diritto al trattamento stipendiale aggiuntivo era, infatti, già maturato in capo al militare, in conseguenza dell'infortunio riportato per causa di servizio, e non dipendeva dalla circostanza che il riconoscimento del nesso eziologico avvenisse in costanza di servizio. In tale quadro, detta circostanza si rivelava quindi «elemento estraneo e distonico», che non poteva condizionare l'esistenza del diritto.

12.1.- Diversamente accade per l'istituto della pensione privilegiata, in cui l'elemento della cessazione dal servizio non è estraneo al consolidamento del diritto, bensì presupposto della stessa fattispecie costitutiva.

13.- Infine vale osservare come, nella sentenza n. 20 del 2018, questa Corte abbia escluso che l'eliminazione della pensione privilegiata, «attuata nell'ambito di un graduale disegno di armonizzazione», nell'esercizio dell'ampia discrezionalità della quale il legislatore dispone nel regolare la transizione da un regime a un altro, contrasti con il principio di ragionevolezza, «“principio di sistema”, chiamato a orientare le scelte [legislative] in materia previdenziale».

In tale ottica, infatti, l'estensione del regime derogatorio in questione anche alle situazioni di mere aspettative di fatto, nei termini auspicati dal giudice *a quo*, comporterebbe la protrazione sine die del termine per la definizione delle domande di pensione privilegiata, rendendo incerta la quantificazione della platea dei salvaguardati e dilatando oltremodo i tempi necessari alla definitiva transizione al nuovo regime, che il legislatore ha invece voluto ragionevolmente scandire «secondo un percorso graduale» (sentenza n. 20 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, terzo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, con le ordinanze in epigrafe;

2) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal Procuratore generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

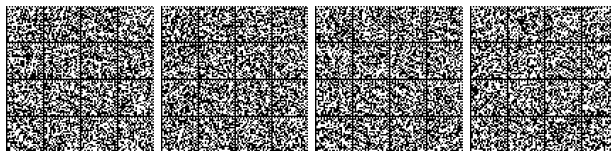
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 38

Sentenza 10 febbraio - 23 marzo 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche al regime di sospensione (art. 159 cod. pen.) - Applicazione della novella - Esclusione, in base all'interpretazione del diritto vivente, ai fatti commessi prima del 1° gennaio 2020 - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di legalità in materia penale e retroattività della *lex mitior* - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 settembre 2021, n. 134, art. 2, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3.
- Costituzione, artt. 3 e 25, secondo 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, 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. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), promosso dalla Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di O. D'A., con ordinanza dell'11 luglio 2025, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di O. D'A.;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato Riccardo Mele per O. D'A.;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 luglio 2025, iscritta al n. 182 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) e 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei



reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), «nella parte in cui, secondo il “diritto vivente” (Cass. pen. sez. un. 12.12.2024-5.6.2025, n. 20989), consentono l’interpretazione in base alla quale la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all’art. 159, commi 2, 3 e 4, c.p., nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017, si applica ai reati commessi dal 3.8.2017 al 31.12.2019, mentre [...] dovrebbe ritenersi definitivamente abrogata anche per tali reati».

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce di essere investito dell’appello proposto da un imputato avverso la sentenza che lo ha ritenuto responsabile di un’insolvenza fraudolenta commessa, secondo l’accusa, il 22 e il 23 agosto 2017.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, l’ordinanza di rimessione muove dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 12 dicembre 2024-5 giugno 2025, n. 20989, che ha affermato il seguente principio di diritto: «[l]a disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all’art. 159 cod. pen., nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, si applica ai reati commessi nel tempo di vigenza della legge stessa, ovvero dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, non essendo stata abrogata con effetti retroattivi dalla legge n. 3 del 2019, prima, e dalla legge n. 134 del 2021, poi, mentre per i reati commessi dall’1 gennaio 2020 si applica la disciplina posta a sistema dalla legge n. 134 del 2021».

In applicazione di tale principio, il reato ascritto all’imputato non sarebbe ancora estinto per prescrizione. Pur essendo decorsi più di sette anni e mezzo dalla sua commissione, infatti, la prescrizione non sarebbe ancora maturata, dovendo a detto termine aggiungersi il periodo di sospensione di un anno e sei mesi di cui all’art. 159, comma 2, numero 1), del codice penale, nel testo modificato dall’art. 1, comma 11, lettera b), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario). Pertanto, secondo il rimettente, «per effetto di questo ulteriore periodo di sospensione, il termine, che sarebbe venuto a scadenza in data 22-23.2.2025, come sostenuto dai difensori dell’appellante, verrà, invece, a maturare in data 22-23.8.2026».

Dal che la rilevanza delle questioni, poiché i motivi di gravame imporrebbero alla Corte d’appello di verificare se il reato per cui si procede sia estinto per prescrizione.

A tali fini, la rimettente dovrebbe, nel caso di specie, fare applicazione proprio di quel «diritto vivente» - costituito dall’interpretazione fornita dalla menzionata sentenza n. 20989 del 2025 delle Sezioni unite - della cui legittimità costituzionale il giudice rimettente dubita.

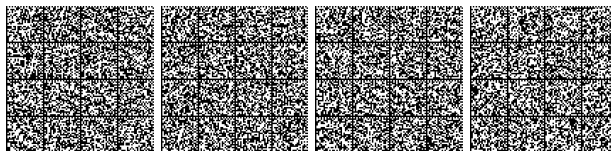
1.3.- Prima di illustrare il merito delle censure, il rimettente ricostruisce il quadro normativo di riferimento, attraverso una disamina degli interventi legislativi che hanno interessato la disciplina della sospensione del termine di prescrizione a seguito della pronuncia della sentenza (originariamente di condanna) di primo e di secondo grado.

Osserva, in particolare, che l’istituto della sospensione del termine di prescrizione per effetto della sentenza di condanna di primo o secondo grado - introdotto dalla legge n. 103 del 2017 mediante abrogazione dell’originario secondo comma dell’art. 159 cod. pen. e inserimento di tre nuovi commi, dopo il primo - è stato oggetto di due successivi interventi normativi. Dapprima la legge n. 3 del 2019 ha abrogato i commi terzo e quarto e sostituito il comma secondo dell’art. 159 cod. pen., prevedendo la sospensione del corso della prescrizione «sostanzialmente sine die dalla pronuncia della sentenza di primo grado (qualunque sentenza) o dal decreto penale di condanna». In seguito, la legge n. 134 del 2021 ha abrogato il secondo comma dell’art. 159 cod. pen. (e, con esso, lo stesso istituto della sospensione della prescrizione in conseguenza dell’impugnazione). La stessa legge, altresì, ha abrogato il quarto comma dell’art. 159 cod. pen., «come risultante per effetto delle precedenti abrogazioni e modifiche»; ha modificato l’art. 160 cod. pen., «prevedendo nuovamente il decreto penale di condanna come atto interruttivo della prescrizione»; ha introdotto l’art. 161-bis cod. pen., che disciplina «il nuovo istituto della cessazione del corso della prescrizione»; ha inserito, infine, l’art. 344-bis cod. proc. pen., che disciplina il nuovo istituto dell’improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

1.4.- Il giudice *a quo* si sofferma, quindi, sulla sentenza delle Sezioni unite n. 20989 del 2025, della quale richiama ampi stralci. Evidenzia, in particolare, che secondo tale pronuncia:

- nonostante l’art. 1, comma 2, della legge n. 3 del 2019 si limiti a differire l’entrata in vigore delle nuove disposizioni abrogative e modificative al 1° gennaio 2020, il legislatore avrebbe in realtà inteso «stabilire che tutte le nuove disposizioni in materia di prescrizione (prima tra tutte la sospensione sine die del termine di prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado inserita nell’art. 159 del codice penale da quella riforma) debbano trovare applicazione solo in relazione ai reati commessi dall’1 gennaio 2020»;

- proprio in tale prospettiva andrebbe individuata «la ragione della forte divaricazione temporale - non inferiore alla durata di un anno [...] - tra l’epoca di approvazione, promulgazione e pubblicazione della legge e quella di inizio di produzione dei suoi effetti»: essa avrebbe «segnato una cesura con la pregressa disciplina, del tutto svincolata da reali esigenze di conoscibilità del dettato normativo, così da sfociare in un vero e proprio regime transitorio, preclusivo del



raffronto fra la disciplina con essa introdotta e quelle pregresse»; il legislatore, in altri termini, avrebbe inteso procrastinare nel tempo gli effetti delle nuove norme, «al fine, del resto non sottaciuto, di adottare in quell'intervallo le opportune riforme necessarie per velocizzare il processo penale, in guisa da evitare, dopo l'introduzione della sospensione sine die della prescrizione del reato all'esito della sentenza di primo grado [...], l'ordinaria evenienza di un giudizio di cognizione suscettibile di durata indefinita nei gradi successivi»;

- l'inapplicabilità della disciplina della sospensione della prescrizione prevista dalla legge n. 3 del 2019 ai reati commessi prima del 1° gennaio 2020 rinverrebbe «il suo coerente sviluppo nella disciplina dell'art. 2, comma 3, legge n. 134 del 2021, chiaramente coordinato con le innovazioni apportate dalla legge del 2019, con particolare riferimento all'introduzione dell'istituto dell'improcedibilità riguardante gli stessi reati per i quali la legge del 2019 aveva previsto la sospensione indeterminata della prescrizione con la sentenza di primo grado»; tale disposizione, limitando l'applicabilità dell'istituto processuale di nuovo conio alle sole impugnazioni aventi a oggetto i reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020, manifesterebbe «la chiara volontà di limitare gli effetti a ritroso dell'improcedibilità ai soli reati commessi a partire da tale data».

In definitiva, secondo le Sezioni unite, la data del 1° gennaio 2020 identificherebbe, in materia di prescrizione, «la soluzione netta della continuità rispetto al passato». A questa data si sarebbe «sincronizzata l'efficacia temporale di operatività degli istituti dell'improcedibilità e della sospensione sine die del termine di prescrizione del reato con la pronuncia della sentenza di primo grado, istituto - quest'ultimo - riposizionato dalla legge n. 134 del 2021 nell'art. 161-bis cod. pen., con formula normativa non dissimile dalla precedente, sia pure con l'inserzione nella rubrica della disposizione del più forte riferimento al fenomeno della cessazione della prescrizione, da un lato, e con l'elisione dalla norma del richiamo (oltre che della sentenza di primo grado, anche) del decreto di condanna, ricollocato, nell'art. 160 cod. pen., fra gli atti interruttivi del decorso del termine prescrizionale».

Sulla base di tali argomenti, la Corte di cassazione ha tratto la conclusione che «la disciplina della sospensione della prescrizione introdotta dalla legge n. 3 del 2019 non possiede efficacia retroattiva e si applica ai soli reati commessi dall'1 gennaio 2020; la legge n. 134 del 2021 è intervenuta a modificare, nella stessa materia, le sole norme dettate dalla legge n. 3 del 2019, non quelle dettate dalla legge n. 103 del 2017; di conseguenza, la legge n. 134 del 2021, nella medesima materia, a sua volta, non dispiega efficacia retroattiva, applicandosi ai soli reati commessi dall'1 gennaio 2020. Pertanto, le disposizioni dettate dalla legge n. 3 del 2019 in materia di prescrizione, ivi inclusa la sospensione del decorso del relativo termine, hanno assunto efficacia dall'1 gennaio 2020».

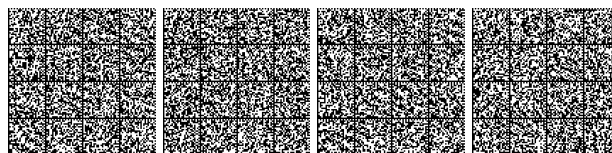
1.5.- Una tale conclusione sarebbe però, secondo il rimettente, «in contrasto con l'art. 3 Cost. e con il principio di legalità penale posto dall'art. 25, comma 2, Cost., che, come è noto, esprime un principio supremo dell'ordine costituzionale, che si estende anche al regime legale della prescrizione (Corte Cost. ordinanza n. 24/2017)».

In particolare, il diritto vivente ricavabile dalla pronuncia delle Sezioni unite si porrebbe «in contrasto con l'art. 25, comma 2, Cost., poiché costituirebbe interpretazione non in linea con il significato letterale delle norme, nonché con l'art. 3 Cost., poiché produttiva di un regime transitorio non previsto dalla legge ed irragionevole, in quanto generante effetti in malam partem per l'imputato».

Sotto il primo profilo, nello specifico, l'interpretazione violerebbe il «canone ermeneutico rappresentato, in materia di diritto penale, dal divieto di interpretazioni estensive o analogiche a sfavore del reo». Tale canone, «fondato a livello costituzionale [...] sul principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost.», impedirebbe «di riferire la norma penale (fra le quali [...] sono ricomprese anche quelle che attengono al regime della prescrizione) a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali» e costituirebbe «un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo» (sono richiamate le sentenze n. 98 del 2021 e n. 215 del 2008 di questa Corte).

Secondo il rimettente, «[i]l ragionamento delle Sezioni Unite [sarebbe] frutto di una duplice forzatura interpretativa di un testo normativo, perverso, chiaro nel suo significato letterale».

La prima forzatura riguarderebbe l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 3 del 2019, secondo il quale: «[l]e disposizioni di cui al comma 1, lettere d), e) e f), entrano in vigore il 1° gennaio 2020». «[A] differenza dell'art. 1, comma 15, della legge n. 103/2017», chiosa il rimettente, «la norma non prevede che le disposizioni citate si applicano “ai reati commessi dal 1° gennaio 2020”, [bensì] che le disposizioni entrano in vigore dall'1 gennaio 2020». Una simile previsione non si tradurrebbe in una specifica disciplina di diritto transitorio, intesa a limitare l'applicazione delle nuove norme (che potrebbero essere sia favorevoli che sfavorevoli al reo) ai soli fatti commessi da una certa data in poi - disciplina che risulterebbe insindacabile, sotto il profilo costituzionale, se non nei limiti della ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost. -, avendo invece il legislatore lasciato che il fenomeno resti regolato dalla disciplina generale in tema di successione di leggi penali nel tempo.



La seconda forzatura riguarderebbe «una sorta di sostanziale equiparazione dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione», come modificato dalla legge n. 3 del 2019, «a quello della cessazione del corso della prescrizione di cui all'art. 161-*bis* c.p., come introdotto dalla legge n. 134/2021». Tali istituti, invece, sarebbero solo in apparenza simili, presentando «significative differenze [...] non solo nel nomen iuris (cessazione del corso della prescrizione in luogo di sospensione), ma anche, e soprattutto, nella disciplina giuridica». Nel primo caso, infatti, si tratterebbe di una sospensione sine die del corso della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado e del decreto penale di condanna, anche a fronte dell'annullamento con regressione del processo al primo grado; nel secondo caso, di una cessazione del corso della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado (non più con il decreto penale di condanna), con eventuale sua ripresa in caso di annullamento con regressione del procedimento al primo grado o a una fase anteriore.

Osserva allora il rimettente che «[l]imitare l'effetto abrogativo dell'art. 159, comma 2, c.p., determinato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge n. 134/2021, ai soli reati commessi dall'1.1.2020, in mancanza di una espressa disciplina transitoria, per effetto di una forzatura esegetica di un testo normativo, quello di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 3/2019, che, sotto il profilo del significato letterale, afferma tutt'altro, [...] significa “creare” in via interpretativa un regime transitorio in malam partem in violazione degli artt. 3 e 25, comma 2, Cost.».

Più specificamente, «in maniera “creativa”» si sarebbe fatta «“rivivere” per i reati commessi dal 3.8.2017 al 31.12.2019 l'intera disciplina della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza di condanna di primo o di secondo grado», prevista dall'art. 159, commi secondo, terzo e quarto, cod. pen., nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, benché i commi terzo e quarto dello stesso articolo siano stati abrogati dalla legge n. 3 del 2019 e il secondo comma, come sostituito dalla legge n. 3 del 2019, sia stato abrogato dalla legge n. 134 del 2021. Tale operazione interpretativa sarebbe in malam partem, in violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., perché escluderebbe i reati commessi nel periodo di vigenza della legge n. 103 del 2017 dall'effetto abrogativo dell'istituto della sospensione dei termini di prescrizione prodotto dalla legge n. 134 del 2021; e sarebbe altresì «irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost.», perché priva di qualsiasi ragionevole giustificazione.

In realtà, secondo il rimettente, la legge n. 134 del 2021 avrebbe comportato, per un verso, che per i reati commessi dal 1° gennaio 2020 operino i due nuovi istituti di cui agli artt. 161-*bis* cod. pen. e 344-*bis* del codice di procedura penale; per altro verso, che «per tutti i reati commessi in precedenza, abrogato definitivamente ciò che restava dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della sentenza [...], la disciplina del termine di prescrizione [rimanga] quella della c.d. legge ex Cirielli, che non prevedeva l'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza». Ciò in quanto «la disciplina della prescrizione, come prevista dalla legge n. 251/2005, non [sarebbe] mai giuridicamente “morta”», essendosi solo innestato sulla stessa il predetto istituto, introdotto dalla legge n. 103 del 2017 e successivamente modificato dalla legge n. 3 del 2019.

Infine, il giudice *a quo* esclude la percorribilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, considerato che quella delle Sezioni unite costituirebbe «un'interpretazione in malam partem e, tuttavia, vincolante come autorevole precedente, costituente “diritto vivente”, che può essere rimossa solo attraverso l'intervento costituzionale».

2.- Si è costituito in giudizio O. D'A., imputato appellante nel giudizio principale, sostenendo la fondatezza delle questioni.

La parte ripercorre le argomentazioni svolte dal giudice rimettente, sostenendo che le Sezioni unite abbiano «inteso limitare, stravolgendone la portata, l'efficacia abrogativa del II comma dell'art. 159 c.p. prevista, dalla legge n. 134 del 2019 [*recte*: 2021] in assenza di una disciplina transitoria», fornendo così «non solo un'esegesi del testo normativo in contrasto con il dato letterale», che avrebbe «tutt'altro tenore e significato», ma anche «glissando sugli effetti abrogativi a catena» prodotti dal succedersi delle leggi n. 103 del 2017, n. 3 del 2019 e n. 134 del 2021.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato in diritto

4.- Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 134 del 2021 e 1, comma 2, della legge n. 3 del 2019, «nella parte in cui [...] consentono l'interpretazione» enucleata dal diritto vivente, «in base alla quale la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all'art. 159, commi 2, 3 e 4, c.p., nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017, si applica ai reati commessi dal 3.8.2017 al 31.12.2019, mentre [...] dovrebbe ritenersi definitivamente abrogata anche per tali reati».



Nella sostanza, la Corte rimettente censura il diritto vivente risultante dalla sentenza delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione n. 20989 del 2025, secondo la quale le modifiche introdotte dalla legge n. 134 del 2021 alla disciplina della sospensione della prescrizione di cui all'art. 159, secondo comma, cod. pen. non sono applicabili ai fatti commessi prima del 1° gennaio 2020.

Secondo il giudice *a quo*, tale interpretazione contrasterebbe con il tenore letterale della legge e, per tale ragione, violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost. Inoltre, essa determinerebbe un risultato irragionevole e, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost., impedendo che la riforma del 2021, in quanto *lex mitior*, si applichi retroattivamente ai fatti commessi antecedentemente al 1° gennaio 2020 e, segnatamente, ai fatti commessi durante la vigenza della legge n. 103 del 2017.

5.- Ai fini della migliore comprensione delle questioni, appare necessaria una preliminare ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in cui esse si collocano.

5.1.- La legge n. 103 del 2017 introdusse per la prima volta, nel riformulato secondo comma dell'art. 159 cod. pen., due distinte cause di sospensione del corso della prescrizione, operanti, rispettivamente, durante il giudizio di appello e in quello di cassazione, laddove il grado precedente si fosse chiuso con una sentenza di condanna.

Più precisamente, la disposizione prevedeva che il corso della prescrizione rimanesse sospeso: *a)* per un tempo, comunque non superiore a un anno e sei mesi, dal termine previsto dall'art. 544 cod. proc. pen. per il deposito della sentenza di condanna di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo di giudizio; *b)* per un tempo, parimenti non superiore a un anno e sei mesi, dal termine previsto dallo stesso art. 544 cod. proc. pen. per il deposito della sentenza di condanna di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva.

5.2.- La successiva legge n. 3 del 2019, nel quadro di una più ampia riforma della disciplina della prescrizione, modificò il secondo comma dell'art. 159 cod. pen., sostituendo alle due cause di sospensione previste nel 2017 un'unica causa di sospensione, operante a partire dalla pronuncia della sentenza di primo grado (non più necessariamente di condanna), o del decreto di condanna, «fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna».

Per effetto di tale modifica, il termine di prescrizione cessava di decorrere, di fatto definitivamente, una volta intervenuta la sentenza di primo grado.

La stessa legge n. 3 del 2019 (pubblicata nel gennaio dello stesso anno) prevede espressamente (all'art. 1, comma 2) che le nuove disposizioni - e in particolare le modifiche all'art. 159 cod. pen. da esse risultanti, certamente sfavorevoli per l'imputato rispetto al regime previsto nel 2017 (*infra*, 8.2.) - entrassero in vigore soltanto il 1° gennaio 2020, e dunque in una data significativamente posteriore rispetto alla consueta *vacatio legis*.

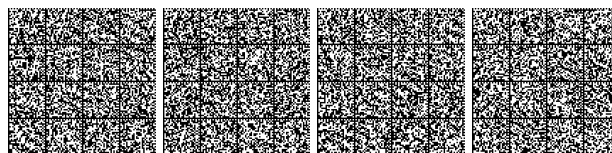
5.3.- La legge n. 134 del 2021, infine, ha tout court abrogato il secondo comma dell'art. 159 cod. pen., introducendo contestualmente un nuovo art. 161-*bis* cod. pen., rubricato «Cessazione del corso della prescrizione», che testualmente recita: «[i]l corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado. Nondimeno, nel caso di annullamento che comporti la regressione del procedimento al primo grado o a una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronuncia definitiva di annullamento».

Parallelamente, il legislatore del 2021 ha introdotto nel codice di procedura penale un nuovo art. 344-*bis*, che contempla due distinte cause di improcedibilità dell'azione penale, nell'ipotesi in cui, rispettivamente, il giudizio di appello non sia definito entro il termine di due anni, e il giudizio di cassazione non lo sia entro il termine di un anno.

Nulla prevede la legge n. 134 del 2021 quanto all'efficacia nel tempo delle sue disposizioni modificatrici della disciplina della prescrizione del reato. Per ciò che concerne, invece, la nuova disciplina dell'improcedibilità, si stabilisce espressamente che essa si applica «ai soli procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020» (art. 2, comma 3), salva l'applicabilità di un termine più lungo per la conclusione dei giudizi di appello e di cassazione ove introdotti entro il 31 dicembre 2024.

5.4.- A fronte di una successione di leggi modificatrici del regime della prescrizione in un così breve lasso di tempo, la giurisprudenza si è domandata quale sia, oggi, il regime applicabile ai reati commessi, in particolare, tra la data di entrata in vigore della legge n. 103 del 2017 (3 agosto 2017) e il 31 dicembre 2019, con specifico riferimento al regime della sospensione della prescrizione previsto, al momento della commissione del fatto, dall'art. 159, secondo comma, cod. pen., così come introdotto, appunto, dalla riforma del 2017.

Secondo un orientamento largamente maggioritario presso la giurisprudenza di legittimità, ai fatti in questione sarebbe rimasta applicabile la disciplina di cui alla legge n. 103 del 2017, in quanto disciplina più favorevole tra tutte quelle succedutesi nel tempo, e in ogni caso rispetto alla disciplina di cui alla legge n. 134 del 2021 (così, sia pure in



esito a vari percorsi argomentativi, fra le altre, Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenze 10-16 luglio 2024, n. 28474 e 12 giugno-4 luglio 2024, n. 26294; prima sezione penale, sentenza 29 settembre 2023-22 gennaio 2024, n. 2629; quarta sezione penale, sentenza 28 giugno-27 settembre 2023, n. 39170).

Secondo un orientamento minoritario, invece, l'abrogazione ad opera della legge n. 134 del 2021 del secondo comma dell'art. 159 cod. pen. avrebbe determinato la scomparsa di qualsiasi causa sospensiva del corso della prescrizione legata alla pendenza del giudizio di appello e di cassazione, e dunque anche di quella introdotta dalla legge n. 103 del 2017. Conseguentemente, sarebbe la legge n. 134 del 2021 a doversi considerare più favorevole rispetto alla legge n. 103 del 2017; con l'effetto pratico di determinare l'inapplicabilità di quest'ultima legge ai fatti commessi nel periodo di tempo compreso tra il 3 agosto 2017 e il 31 dicembre 2019, per i quali - quindi - non opererebbe alcuna causa sospensiva della prescrizione durante i gradi di impugnazione (così, ad esempio, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 27 febbraio-14 maggio 2024, n. 18873).

Il contrasto interpretativo è stato risolto dalle Sezioni unite penali della Corte di cassazione, che con la citata pronuncia n. 20989 del 2025 hanno enunciato il principio di diritto secondo cui «[l]a disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all'art. 159 cod. pen., nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, si applica ai reati commessi nel tempo di vigenza della legge stessa, ovvero dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, non essendo stata abrogata con effetti retroattivi dalla legge n. 3 del 2019, prima, e dalla legge n. 134 del 2021, poi, mentre per i reati commessi dall'1 gennaio 2020 si applica la disciplina posta a sistema dalla legge n. 134 del 2021».

Secondo le Sezioni unite, il legislatore del 2019 ha inteso senz'altro escludere l'efficacia retroattiva delle modifiche apportate alla disciplina della sospensione della prescrizione, disponendone l'applicazione ai soli reati commessi dal 1° gennaio 2020. La legge n. 134 del 2021 è poi intervenuta a modificare, nella stessa materia, le sole disposizioni dettate dalla legge n. 3 del 2019, e non dispiega pertanto essa stessa alcuna efficacia retroattiva, applicandosi ai soli reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020. Dal che la persistente applicabilità della legge n. 103 del 2017 ai reati commessi nel lasso di tempo in cui è stata in vigore.

6.- Ciò premesso, va osservato anzitutto che le questioni sollevate dalla Corte rimettente sono rilevanti, e pertanto ammissibili, dal momento che:

- il fatto di reato ascritto all'imputato sarebbe stato commesso il 22 e 23 agosto 2017, e dunque dopo l'entrata in vigore della legge n. 103 del 2017;

- alla data dell'ordinanza di rimessione, il termine prescrizionale di sette anni e sei mesi, risultante dal combinato disposto degli artt. 157 e 161 cod. pen., risultava ormai decorso;

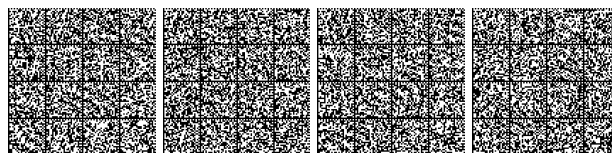
- in base al principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, opererebbe tuttavia la causa di sospensione del corso della prescrizione prevista dall'art. 159, secondo comma, cod. pen., nella versione introdotta dalla stessa legge n. 103 del 2017, sicché - non essendo ancora trascorso un anno e sei mesi dalla scadenza del termine per il deposito della sentenza di primo grado - il reato non potrebbe considerarsi prescritto;

- ove, invece, l'interpretazione adottata dalle Sezioni unite, costituente diritto vivente, fosse ritenuta da questa Corte incompatibile con i parametri costituzionali evocati, il giudice *a quo* potrebbe pervenire a una diversa soluzione interpretativa e ritenere inapplicabile la causa di sospensione in parola, con conseguente obbligo di prosciogliere l'imputato (ove non assolto nel merito) per intervenuta prescrizione del reato.

7.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. non è fondata.

7.1.- Come il rimettente giustamente rammenta, questa Corte ha più volte sottolineato che il principio di legalità in materia penale (di cui il divieto di analogia costituisce un corollario) «non consente di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, e costituisce così un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo» (sentenza n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto, nonché, nello stesso senso, più recentemente, sentenza n. 107 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto).

Ciò per due ragioni essenziali. Da un lato, perché «la *ratio* della riserva assoluta di legge in materia penale, che assegna alla sola legge e agli atti aventi forza di legge il compito di stabilire quali siano le condotte costituenti reato [...], verrebbe nella sostanza svuotata ove ai giudici fosse consentito di applicare pene al di là dei casi espressamente previsti dalla legge». Dall'altro, perché «il divieto di applicazione analogica delle norme incriminatrici da parte del giudice costituisce l'ovvio pendant dell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di “formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelligibilità dei termini impiegati” (sentenza n. 96 del 1981)», essendo evidente che «[l]a garanzia soggettiva che la determinatezza della legge penale mira ad assicurare



sarebbe [...] anch'essa svuotata, laddove al giudice penale fosse consentito assegnare al testo un significato ulteriore e distinto da quello che il consociato possa desumere dalla sua immediata lettura» (sentenza n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto).

Un'interpretazione della legge penale incompatibile con il dato testuale della legge medesima violerebbe, dunque, lo stesso principio di legalità penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.: il quale opera, al contempo, come criterio ermeneutico per il giudice comune (così, ancora, la sentenza n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto) e come possibile parametro di legittimità costituzionale di norme, risultanti dal diritto vivente, che abbiano tratto da singole disposizioni penali significati che si assumano incompatibili con il loro tenore letterale.

7.2.- Per altro verso, coerentemente con l'assunto generale che la prescrizione costituisce istituto non già di diritto processuale, ma di diritto sostanziale, la costante giurisprudenza costituzionale ritiene che la disciplina della prescrizione sia abbracciata dalla garanzia del principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, fra le più recenti, sentenze n. 2 del 2026, punto 9.2. del Considerato in diritto; n. 140 del 2021, punto 12 del Considerato in diritto; n. 278 del 2020, punto 9 del Considerato in diritto; n. 115 del 2018, punto 10 del Considerato in diritto; n. 265 del 2017, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 393 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto). Ciò anche con riferimento specifico alla disciplina, che qui viene in considerazione, della sospensione del corso della prescrizione (sentenza n. 140 del 2021, punto 12 del Considerato in diritto).

Ne consegue che il divieto di interpretazioni incompatibili con il tenore letterale delle disposizioni interpretate, discendente dallo stesso art. 25, secondo comma, Cost., non può non valere anche per le disposizioni in materia di prescrizione in generale, e di sospensione del corso della prescrizione in particolare.

7.3.- Tutto ciò posto, questa Corte non comprende tuttavia sotto quale profilo l'interpretazione delle Sezioni unite qui censurata possa essere ritenuta in contrasto con il tenore letterale delle disposizioni interpretate.

La Corte rimettente considera, invero, una «forzatura» l'interpretazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 3 del 2019 offerta dalle Sezioni unite, le quali leggono l'indicazione per cui le disposizioni qui rilevanti «entrano in vigore il 1° gennaio 2020» come espressiva della volontà del legislatore di restringere l'applicabilità delle disposizioni stesse ai fatti commessi a partire dalla data in questione. Ciò sarebbe in contrasto, secondo l'ordinanza di rimessione, con il tenore letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore, che sarebbero meramente riferibili alla data di entrata in vigore della riforma, non già alla sua possibile applicazione retroattiva ai fatti pregressi.

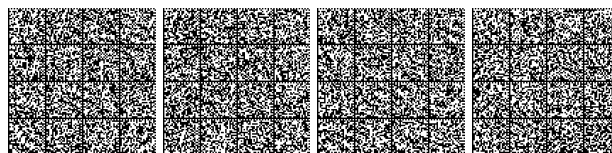
A prescindere però dal rilievo che la disciplina di cui al secondo comma dell'art. 159 cod. pen. introdotta nel 2019 era certamente peggiorativa per gli imputati rispetto a quella prevista nel 2017 - e come tale comunque inapplicabile ai fatti commessi tra l'agosto 2017 e il dicembre 2019 in forza non solo dell'art. 2 cod. pen., ma anche dello stesso art. 25, secondo comma, Cost. -, il nodo che le Sezioni unite erano chiamate a sciogliere era relativo non già all'eventuale effetto retroattivo della riforma del 2019 (che nessuno aveva mai ipotizzato), bensì all'efficacia nel tempo delle modifiche apportate alla disciplina con la successiva legge n. 134 del 2021.

Più precisamente, le Sezioni Unite dovevano chiarire se le modifiche apportate nel 2021 all'art. 159 cod. pen. avessero determinato il venir meno della causa di sospensione del corso della prescrizione introdotta nel secondo comma del medesimo art. 159 cod. pen. dalla legge n. 103 del 2017, con effetto esteso anche ai fatti commessi sotto il vigore di quest'ultima legge.

Su questo specifico profilo, la legge n. 134 del 2021 era affatto silente: sicché non si vede quale dato testuale sia stato, in ipotesi, ignorato o calpestato dalle Sezioni unite, nel complesso percorso argomentativo che le ha indotte a concludere nel senso dell'esclusione di qualsiasi effetto delle modifiche apportate nel 2021 rispetto ai fatti commessi dall'agosto 2017 al dicembre 2019.

Né appare in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. il passaggio argomentativo delle Sezioni unite - che il rimettente ritiene costituire una seconda «forzatura interpretativa» - in base al quale il contenuto normativo dell'art. 159, secondo comma, numero 1), cod. pen. nella versione modificata dalla legge n. 3 del 2019 (e dunque la sospensione sine die della prescrizione dopo la sentenza di primo grado) sarebbe stato in effetti trasfuso, o riallocato, nel nuovo art. 161-bis cod. pen., rubricato «Cessazione del corso della prescrizione». Decisiva è in tal senso la considerazione che il rimettente non ha indicato alcun dato testuale nella legge n. 134 del 2021 con il quale questo passaggio argomentativo risulterebbe incompatibile. La sua censura si risolve nell'espressione di un dissenso - in sé legittimo, ma certamente insuscettibile di tradursi in un vizio di illegittimità costituzionale del diritto vivente - contro la complessiva operazione interpretativa compiuta dalle Sezioni unite.

Né, infine, può convenirsi con il rimettente allorché sostiene che le Sezioni unite abbiano fatto indebitamente «rivivere» una disposizione abrogata dalla riforma del 2019 - l'art. 159, secondo comma, cod. pen., nella versione introdotta nel 2017 -, in spregio ancora una volta all'art. 25, secondo comma, Cost. È evidente, infatti, che l'abrogazione di una disposizione non comporta la sua definitiva scomparsa dall'ordinamento: in diritto penale, in particolare,



la disposizione abrogata continua di regola ad applicarsi ai fatti commessi nel tempo in cui è stata in vigore laddove sia più favorevole di quella che l'ha abrogata, sostituendola con una diversa e più severa disciplina. Le Sezioni unite hanno preso atto dell'avvenuta abrogazione dell'art. 159, secondo comma, cod. pen., a opera della riforma del 2021; ma al tempo stesso hanno tenuto ferma, in esito a un percorso argomentativo certo non incompatibile con la lettera di alcuna disposizione, l'applicabilità della disciplina in vigore al tempo dei fatti commessi, ritenendo che la disciplina sopravvenuta avesse inteso confinare la propria efficacia ai fatti commessi dopo il 1° gennaio 2020.

8.- Infondata è, altresì, la seconda censura, peraltro assai succintamente argomentata, relativa all'asserita incompatibilità dell'interpretazione delle Sezioni unite con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., sotto lo specifico profilo dell'ingiustificata deroga alla ordinaria retroattività della legge penale più favorevole.

8.1.- La giurisprudenza costituzionale è, invero, pacifica nell'assegnare al principio della retroattività della legge penale più favorevole rilievo costituzionale, in forza dell'art. 3 Cost. e - ora - dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché (limitatamente all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione) degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, primo paragrafo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A tale principio il legislatore può derogare soltanto in funzione della tutela di controinteressi prevalenti sul piano costituzionale, al metro di quello che la sentenza n. 393 del 2006 ha definito un «vaglio positivo di ragionevolezza» (punto 6.3. del Considerato in diritto; nello stesso senso, nella giurisprudenza più recente, sentenze n. 123 del 2025, punto 4.2. del Considerato in diritto, n. 95 del 2025, punto 5.1.5. del Considerato in diritto, e ivi per ulteriori riferimenti).

Nulla osta, pertanto, a che una norma enucleata dalla giurisprudenza possa essere censurata per il suo contrasto con tale principio costituzionale, laddove essa *a)* sottragga i fatti compiuti sotto il vigore di una precedente disciplina a una più favorevole disciplina entrata in vigore successivamente, e *b)* non sussistano ragioni di preminente rilievo costituzionale per giustificare tale conseguenza.

8.2.- Nel caso ora all'esame, difetta però già il primo di tali presupposti, dal momento che la disciplina introdotta dalla legge n. 134 del 2021 non può ritenersi più favorevole rispetto a quella risultante dalla legge n. 103 del 2017.

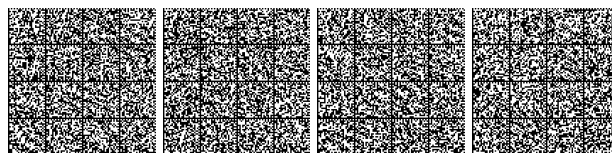
La valutazione del carattere più o meno favorevole di una determinata disciplina penale - tanto ai fini dell'applicazione dell'art. 2 cod. pen., quanto a quelli della verifica della sostenibilità costituzionale di eventuali deroghe al principio della retroattività *in mitius* della norma penale successiva - non può, infatti, essere effettuata sulla base del confronto tra singole sue disposizioni, ma deve necessariamente considerare l'insieme delle previsioni che, nel loro combinato disposto, incidono sulla sua applicazione nel caso concreto, e in particolare sull'esito - che qui rileva - di estinzione o non estinzione del reato per prescrizione (in questo senso, in materia di prescrizione, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 17 novembre 2016-24 gennaio 2017, n. 3385; quinta sezione penale, sentenze 17 aprile-20 giugno 2014, n. 26801 e 5 ottobre-6 dicembre 2010, n. 43343; in generale, sul divieto di individuare la disciplina più favorevole combinando disposizioni dell'una e dell'altra disciplina, con conseguente creazione di una "terza legge", e sulla necessità di applicare invece integralmente o l'una o l'altra, Cass., sez. un., n. 20989 del 2025, e ivi ulteriori precedenti; per un'applicazione, in effetti, di questo principio da parte della stessa giurisprudenza costituzionale, sentenze n. 223 del 2018, punti 6.2. e 6.3. del Considerato in diritto; n. 68 del 2017, punto 8 del Considerato in diritto).

Come si è più innanzi rammentato (*supra*, punto 5.3.), la legge n. 134 del 2021 ha bensì abrogato l'art. 159, secondo comma, cod. pen. - che, nella versione modificata nel 2019, prevedeva una "sospensione" sine die del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna -; ma ha contestualmente introdotto un nuovo art. 161-*bis* cod. pen., che dispone oggi la «cessazione» del corso della prescrizione dopo la pronuncia della sentenza di primo grado.

Il risultato pratico, quanto meno con riferimento all'ipotesi della sentenza di primo grado che qui rileva, è esattamente il medesimo: il termine prescrizionale si arresta, in maniera di regola definitiva, dopo la sentenza di primo grado. E tale risultato è certamente sfavorevole, per l'imputato, rispetto a quello prefigurato dall'art. 159, secondo comma, cod. pen., nella versione introdotta dalla legge n. 103 del 2017, che stabiliva invece la sospensione per un solo anno e mezzo del corso della prescrizione prima nel giudizio di appello, e poi in quello di cassazione.

La conclusione relativa al carattere sfavorevole, per l'imputato, della riforma del 2021 non muta neppure considerando il "contrappeso" rappresentato dall'introduzione, nel nuovo art. 344-*bis* cod. proc. pen., dell'improcedibilità del giudizio di appello o di cassazione. E ciò per la decisiva e assorbente ragione che tale improcedibilità non si applica ai reati commessi anteriormente al 1° gennaio 2020, e più in particolare a quelli commessi sotto il vigore della disciplina di cui alla legge n. 103 del 2017.

Deve, pertanto, escludersi che l'interpretazione delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione, nella parte che rileva nel giudizio *a quo*, contrasti con il principio della retroattività della legge penale più favorevole.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

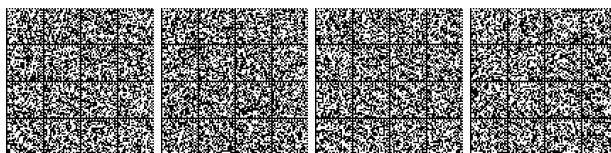
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260038



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

Ordinanza del 27 novembre 2025 del Tribunale di Pescara nel procedimento penale a carico di G. D.

Processo penale – Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato – Preclusione in relazione ai delitti di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis cod. pen.) e di traffico di influenze illecite (art. 346-bis cod. pen.) – Mancato inserimento nel novero dei reati di cui all'art. 550, comma 2, 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 gli artt. 353-bis e 346-bis del codice penale.

TRIBUNALE DI PESCARA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per l'udienza preliminare dott. Mariacarla Sacco
premesse che:

il pubblico ministero, con atto in data 25 settembre 2024, depositato in data 26 settembre 2024, ha formulato richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato D. G. per i delitti di turbata libertà degli incanti *ex art. 353*, comma 1 del codice penale (capi 1 e 2 della rubrica di imputazione) e per il delitto di corruzione *ex art. 319* del codice penale (capo 3 della rubrica di imputazione);

alle udienze in data 26 marzo 2025 e 29 maggio 2025, l'avv. Marco Spagnuolo e l'avv. Mirco D'Alicandro, difensori di fiducia dell'imputato D. G., hanno eccepito l'erroneità della qualificazione giuridica dei fatti - reato ascritti al loro assistito, sollecitando il pubblico ministero alla riformulazione dell'imputazione segnatamente, per i delitti di cui ai capi 1) e 2) della rubrica, nel delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente *ex art. 353-bis* del codice penale e per il delitto di cui al capo 3) della rubrica, nel delitto di traffico di influenze illecite *ex art. 346-bis* del codice penale ed hanno avanzato istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova *ex articoli 168-bis* del codice penale e *464-bis* del codice di procedura penale depositando documentazione inerente l'attivazione della procedura (*ex art. 141-ter* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) improntata a condotte riparative, risarcitorie, lavori di pubblica utilità;

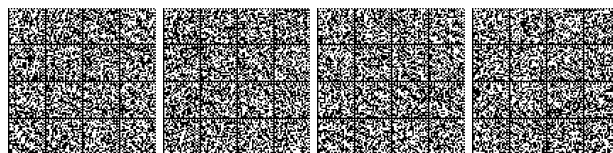
alla udienza in data 2 ottobre 2025 il pubblico ministero, in adesione, alla richiesta difensiva, ha modificato il capo di imputazione nei termini sopra indicati segnatamente: capo 1) e 2) della rubrica nel delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente *ex art. art. 353-bis* del codice penale e capo 3) della rubrica nel delitto di traffico di influenze illecite *ex art. 346-bis* del codice penale;

alla odierna udienza in data 27 novembre 2025 l'imputato D. G., a mezzo dei difensori procuratori speciali, ha ribadito la richiesta di ammissione al rito speciale della messa alla prova *ex art. 168-bis* del codice penale, depositando proposta di programma di trattamento relativo alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova e relativa relazione di indagine sociale redatta dall'U.D.E.P.E di Pescara in data 20 novembre 2025, ribadendo, contestualmente l'eccezione di l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-bis del codice penale che preclude l'accesso al rito speciale per i delitti contestati all'imputato; il pubblico ministero ha espresso parere favorevole, ritenendo la questione fondata.

Tanto premesso:

sentite le parti e lette le memorie depositate;

rilevato che la difesa ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-bis del codice penale, nella parte in cui non consente l'accesso alla messa alla prova per i reati contestati, deducendo la violazione dall'art. 3 della Costituzione per irragionevole disparità di trattamento rispetto a delitti più gravemente editati, ma ammessi all'istituto tramite il rinvio



all'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale, la violazione dell'art. 27, comma 3, della Costituzione per la lesione della funzione rieducativa della pena e dell'art. 76 della Costituzione per mancata attuazione della legge delega n. 134/2021, che aveva previsto l'estensione dell'istituto della messa alla prova sino ai reati puniti nel massimo con pena fino a sei anni e attitudinali a percorsi riparativi;

rilevato, altresì che l'accesso all'istituto risulta oggi precluso per entrambe le fattispecie, atteso che l'art. 353-*bis* del codice penale è punito con pena edittale sino a cinque anni e l'art. 346-*bis* del codice penale con pena sino a quattro anni e sei mesi, senza che alcuno dei due delitti rientri tra quelli tassativamente elencati dall'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale, al quale l'art. 168-*bis*, comma 1 del codice penale rinvia per estendere l'ammissibilità oltre la soglia dei quattro anni.

Il giudice, atteso che le motivazioni e l'indicazione delle disposizioni costituzionali violate, esplicitate nell'istanza della difesa, sono condivisibili, solleva questione di legittimità costituzionale e, pertanto dispone la sospensione del procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per i motivi e nei termini che seguono

1. Sulla rilevanza della questione

È necessario premettere che l'istituto della messa alla prova prevede la possibilità per l'imputato di ottenere l'estinzione del reato, ponendo in essere condotte finalizzate all'eliminazione delle conseguenze del reato, risarcendo il danno ed effettuando lavori di pubblica utilità.

Nel caso *sub iudice*, la questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante poiché la sua definizione condiziona l'esito del presente giudizio (Corte costituzionale ordinanza n. 282 del 1998; Corte costituzionale sentenza, n. 45 del 1972).

Se la norma interposta, art. 168-*bis*, comma 1 del codice penale, fosse dichiarata illegittima parzialmente, nella parte in cui esclude l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova per i delitti *ex* articoli 353-*bis* e 346-*bis* del codice penale, questo giudicante sarebbe abilitato a deliberare nel merito l'istanza, potendo disporre la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 464-*quater* del codice di procedura penale ed, all'esito, dichiarare l'estinzione del reato *ex* art. 168-*ter* del codice penale; in assenza di intervento della Corte, il presente procedimento dovrebbe proseguire verso la decisione nell'ambito dell'udienza preliminare e l'eventuale rinvio a giudizio, con definitiva elusione della strada riparativa.

La decisione della Corte costituisce la condizione giuridica per l'esame della domanda e per l'adozione di un provvedimento potenzialmente definitorio del procedimento.

Nell'attuale giudizio sussistono tutti gli elementi affinché questo giudice possa valutare positivamente l'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, la quale richiede, in via preliminare, l'assenza di cause di immediato proscioglimento *ex* art. 129 del codice di procedura penale; una prognosi favorevole *ex* articoli 133 del codice penale e 464-*quater* del codice di procedura penale circa l'astensione futura dal reato da parte dell'imputato e la serietà del percorso riparativo; la praticabilità, in astratto, del rito speciale rispetto ai limiti di ammissibilità fissati dall'art. 168-*bis* del codice penale.

Quanto al primo punto, allo stato degli atti, non ricorrono evidenze che impongano sentenza immediata *ex* art. 129 del codice di procedura penale.

Quanto alla valutazione di prognosi favorevole, in esito all'esame della personalità, all'incensuratezza, alla condotta processuale ed alla struttura del programma redatto dall'U.D.E.P.E di Pescara, in atti depositato, sussistono elementi positivi tali da rendere concreta ed attuale una prognosi favorevole.

Si evidenzia, inoltre, che l'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova non ha natura meramente esplorativa o ipotetica (*Cfr.*: Corte costituzionale sentenza n. 176 del 1991; Corte costituzionale sentenza, n. 214 del 2013; Corte costituzionale sentenza, n. 184 del 2014);

infatti il programma redatto dall'U.D.E.P.E. di Pescara è concreto e personalizzato e rende reale e attuale la prospettiva definitoria del rito speciale.

Resta dirimente il limite di ammissibilità fissato dalla norma di legge.

L'art. 168-*bis*, comma 1 del codice penale circoscrive, invero, l'ammissibilità della sospensione del procedimento con messa alla prova ai reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a quattro anni, oltre alle contravvenzioni, nonché ai delitti tassativamente indicati dall'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale di talché la domanda difensiva è oggi inammissibile per divieto legale, indipendentemente dal merito del programma e dalla prognosi, operando la preclusione a monte.



La questione invocata dalla difesa e sollevata dalla scrivente ha rilevanza nel caso di specie poiché unico ostacolo all'ammissione dell'imputato alla sospensione del procedimento con messa alla prova è proprio la mancata previsione (mediante rinvio ai criteri sopra menzionati) dei reati *ex* articoli 353-*bis* e 346-*bis* del codice penale nel novero dei reati per i quali l'art. 168-*bis* del codice penale può trovare applicazione, essendo soddisfatti tutti gli altri requisiti.

La declaratoria di illegittimità produrrebbe effetti immediati sul prosieguo, consentendo un'alternativa al giudizio ordinario coerente con le finalità riparative e deflative dell'istituto.

La rilevanza della questione è altresì corroborata dall'impraticabilità di una lettura adeguatrice idonea a superare la preclusione.

In particolare, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* deve verificare se sia possibile un'interpretazione della disposizione conforme a Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 356 del 1996; Corte costituzionale, ordinanza n. 322 del 2001; Corte costituzionale, sentenza, n. 42 del 2017); tale possibilità è esclusa quando il dato letterale e la struttura sistematica della norma siano univoci e l'operazione ermeneutica si trasformerebbe in un intervento manipolativo riservato al giudice delle leggi.

La soglia quadriennale è fissata in termini letterali e non consente estensioni per analogia «*in bonam partem*» a fini di rito speciale e il rinvio all'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale ha natura recettizia e tassativa, non potendo assimilare le norme *ex* articoli 353-*bis* o 346-*bis* a fattispecie ivi elencate; oltretutto, l'eventuale valorizzazione di circostanze attenuanti o di modulazioni concrete della pena non supera l'ostacolo, perché la preclusione è tipologica, ancorata al massimo edittale legale e non al trattamento sanzionatorio prevedibile nel caso di specie.

Dirimente, sul punto, è la sentenza della Corte di cassazione - Sezioni Unite n. 15177/2021, con la quale è stata ribadita la rilevanza ed inderogabilità del sistema accentrato di controllo costituzionale a favore della Corte costituzionale, affermando che «la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore della norma stessa».

2. Non manifesta infondatezza.

Quanto alla non manifesta infondatezza, l'esclusione dell'imputato dall'applicazione di detto istituto premiale appare incostituzionale, in quanto, per i motivi meglio esplicitati nel proseguo, comporta una disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe oltre che a porsi in contrasto con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Si ritiene che la disciplina risultante dal combinato disposto degli articoli 168-*bis* del codice penale, 550 del codice di procedura penale e art. 353-*bis* c. e art. 346-*bis* del codice penale, comma 1, codice penale sia contraria ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione); di finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 della Costituzione) e non conforme ai criteri direttivi fissati dalla legge-delega n. 134/2021 (art. 76 della Costituzione).

In relazione all'art. 3 della Costituzione, è pacifico che il legislatore possa differenziare il trattamento di situazioni non identiche, purché tale differenziazione sia sorretta da una ragionevole giustificazione e si collochi in coerenza con la *ratio* dell'istituto.

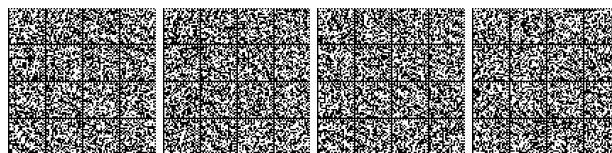
Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 409 del 1989), il principio di uguaglianza impone che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito, così da adempiere insieme alla funzione di difesa sociale e a quella di tutela delle posizioni individuali. Le valutazioni di merito spettano al legislatore, ma il loro esito può essere censurato sotto il profilo della legittimità costituzionale qualora superi la soglia della ragionevolezza (cfr: Corte costituzionale sentenza n. 343 e 422 del 1993).

Ciò premesso, l'assetto attuale della sospensione del procedimento con messa alla prova discende dalla combinazione della soglia massima di quattro anni prevista dall'art. 168-*bis*, comma 1 del codice penale e del rinvio all'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale, che enumera tassativamente ulteriori delitti ammissibili alla sospensione del procedimento con messa alla prova a prescindere dalla cornice edittale.

Questa tecnica normativa genera un effetto selettivo, privo di una chiara coerenza con la *ratio* premiale e rieducativa della sospensione del procedimento con messa alla prova; in forza di tale meccanismo, accade che reati più gravi sul piano edittale, come la ricettazione, punita con la reclusione da due a otto anni, risultino ammissibili alla sospensione del procedimento con messa alla prova, poiché ricompresi nell'elenco dell'art. 550, comma 2, codice di procedura penale mentre reati meno gravi, quali quelli previsti dall'art. 353-*bis* del codice penale e dall'art. 346-*bis* del codice penale, ne restino esclusi.

Ne deriva un trattamento differenziato, in cui ad un reato con cornice edittale più grave è agevolato l'accesso al rito speciale e ad un reato con cornice edittale meno grave è precluso.

Non vi è una ragione apprezzabile che giustifichi la differenziazione di trattamento: non può esserlo la maggiore pericolosità sociale dei reati esclusi, in quanto le fattispecie *ex* articoli 353-*bis* e 346-*bis* del codice penale non sono onto-



logicamente incompatibili con percorsi di responsabilizzazione e riparazione; al contrario, la loro dimensione patrimoniale e la connessione con la trasparenza dei rapporti con la pubblica amministrazione si prestano particolarmente a condotte riparative e simboliche.

Non può esserlo neppure la volontà di mantenere la sospensione del procedimento con messa alla prova solo per reati di minor gravità, in quanto ciò è smentito proprio dall'ammissione alla sospensione del procedimento con messa alla prova di reati come la ricettazione, più severamente edittati.

Nemmeno esigenze di semplificazione processuale, in quanto l'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale elenca reati eterogenei sotto il profilo oggettivo e soggettivo, selezionati in funzione delle modalità di introduzione del giudizio e non della loro attitudine alla risocializzazione.

Il differente regime si traduce pertanto in un'ingiustificata disparità di trattamento, che appare ancora più evidente se si considera che la ricettazione incida su beni giuridici di rilievo almeno pari a quelli tutelati dalle fattispecie oggetto del presente giudizio.

Inoltre, l'accesso alla sospensione con messa alla prova è consentito, per effetto del rinvio all'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale, in relazione a diversi reati contro la pubblica amministrazione, i quali presentano una cornice edittale del tutto sovrapponibile, se non superiore, a quella dei delitti qui in contestazione; segnatamente: i delitti di violenza o minaccia a pubblico ufficiale *ex art. 336 del codice penale* e di resistenza a pubblico ufficiale *ex art. 337 del codice penale*, entrambi puniti con la reclusione sino a cinque anni, i quali rientrano espressamente nel catalogo dell'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale e dunque consentono all'imputato di accedere alla sospensione del procedimento con messa alla prova. Analogamente, l'oltraggio a pubblico ufficiale, art. 341-*bis* del codice penale, pur punito con cornice edittale significativa, risulta incluso nel medesimo elenco. Ne deriva che condotte certamente gravi, che incidono direttamente sull'autorevolezza e sul libero esercizio delle funzioni pubbliche, beneficiano della possibilità di estinguere il reato attraverso percorsi riparativi e risocializzanti, mentre restano escluse, senza plausibile giustificazione, fattispecie parimenti collocate nell'area dei reati contro la pubblica amministrazione, quali la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, art. 353-*bis* del codice penale, e il traffico di influenze illecite, art. 346-*bis* del codice penale, punite con pene non superiori e dotate, per loro natura, di una spiccata attitudine a percorsi riparatori.

La scelta legislativa si rivela pertanto irragionevole in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

A conferma di ciò, in termini recenti, la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza, n. 90 del 2025) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* del codice penale nella parte in cui non consentiva la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato *ex art. 7, comm V, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90*, il cd. «piccolo spaccio», evidenziando come l'aumento edittale avesse escluso tale fattispecie, generando una disparità di trattamento irragionevole rispetto a reati più severamente sanzionati ma comunque ammessi alla sospensione del procedimento con messa alla prova.

La situazione odierna appare perfettamente sovrapponibile nella sua logica di irragionevolezza.

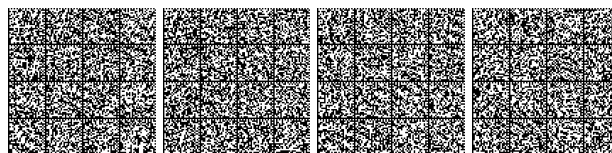
Argomentando ulteriormente, in punto di irragionevolezza della preclusione alla sospensione del procedimento con messa alla prova per i delitti in contestazione la stessa risulta ancor più evidente se collocata nel contesto legislativo recente, che mostra una linea coerente di rimodulazione del trattamento penale dei reati contro la pubblica amministrazione.

In primo luogo, l'abrogazione dell'art. 323 del codice penale, disposta dall'art. 1, della legge 9 agosto 2024, n. 114, con la lettera *b)* è stata giustificata dal legislatore con l'esigenza di evitare fattispecie troppo ampie e indeterminate, capaci di generare incertezza giuridica; infatti nella relazione parlamentare si è sottolineato come l'abuso d'ufficio avesse prodotto, nella quasi totalità dei casi, archiviazioni o assoluzioni, con pochissime condanne definitive, rivelandosi così fonte di incertezza giuridica e sproporzione dell'intervento penale.

La stessa legge ha ridefinito il traffico di influenze illecite, circoscrivendone la portata per meglio distinguere la fattispecie dalla corruzione e per prevenire sovrapposizioni punitive; l'intervento legislativo ha reso più chiaro il perimetro di rilevanza penale, limitando l'area del penalmente rilevante alle condotte effettivamente lesive dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Con la riforma dell'art. 4-*bis* o.p., operata dal decreto-legge n. 162/2022, conv. in legge n. 199/2022, una parte consistente dei reati contro la pubblica amministrazione è stata esclusa dal catalogo dei delitti ostativi ai benefici penitenziari, segnando un riequilibrio rispetto alla rigidità introdotta dalla legge n. 3/2019.

Questi interventi normativi, pur diversi nelle loro finalità specifiche, hanno rivelato un comune denominatore: il legislatore ha progressivamente privilegiato un approccio più selettivo e calibrato nella repressione dei reati contro la pubblica amministrazione, abbandonando la logica della mera severità automatica a favore di strumenti che valorizzino la certezza del diritto, la proporzionalità della risposta penale e, soprattutto, la funzione rieducativa.



Ulteriore contrasto si ravvisa con riguardo all'art. 27, comma 3, il quale dispone che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

La finalità rieducativa è principio di rango costituzionale che deve orientare non solo la fase esecutiva, ma anche quella di definizione del processo.

La sospensione del procedimento con messa alla prova è istituto che realizza in forma anticipata e alternativa la funzione rieducativa, imponendo all'imputato l'assunzione di responsabilità, l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze del reato attraverso condotte riparative e risarcitorie e stimola il reinserimento sociale mediante lavori di pubblica utilità e programmi individualizzati concordati con l'U.E.P.E., rappresentando una modalità di risposta penale concreta, personalizzata e proporzionata e la preclusione derivante dall'art. 168-bis del codice penale opera in modo meccanico, senza alcuna valutazione del caso concreto e senza consentire al giudice di verificare la reale idoneità del programma.

Si impedisce l'accesso a percorsi rieducativi anche per imputati incensurati, collaborativi e disponibili a condotte riparative, come nel caso di specie e si impronta il sistema verso la pena detentiva ordinaria, anche laddove essa risulti sproporzionata o meno efficace sul piano della prevenzione della recidiva.

Occorre ricordare che meccanismi automatici che escludono a priori strumenti premiali o rieducativi si pongono in contrasto con l'art. 27 della Costituzione perché negano al giudice la possibilità di attuare il principio di personalizzazione della pena (Corte costituzionale sentenza n. 50 del 1980),

Alla finalità rieducativa si collega, ad adiuvandum, il principio di proporzionalità del trattamento sanzionatorio, quale corollario dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 27 della Costituzione.

La proporzionalità richiede che la risposta punitiva sia adeguata rispetto alla gravità del fatto e alla situazione concreta dell'imputato.

Una disciplina che esclude in via generale e assoluta la sospensione del procedimento con messa alla prova per reati con cornice edittale poco superiore ai quattro anni, ma la consente per reati puniti sino a otto anni, appare manifestamente sproporzionata, punendo in modo più severo chi ha commesso fatti - reato meno gravi. privando il reo dell'accesso a uno strumento rieducativo e riparativo.

La giurisprudenza europea (cfr: Corte di giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 8 marzo 2022, C-205/20, *NE*) ha valorizzato il principio di proporzionalità della sanzione e la funzione rieducativa delle misure penali; infatti l'ordinamento sovranazionale richiede che la risposta sanzionatoria sia individualizzata, evitando automatismi legislativi che producono effetti sproporzionati o che impediscono la risocializzazione (cfr: Corte di giustizia, Sezione IV, 19 ottobre 2023, n. 655).

Da ultimo, si registra un contrasto con l'art. 76 della Costituzione, il quale stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata deve avvenire entro i principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento.

Tali principi e criteri, quando formulati in modo specifico e vincolante, hanno una forza normativa precettiva che vincola l'Esecutivo: l'inosservanza o l'alterazione sostanziale di tali criteri integra vizio di incostituzionalità per eccesso di delega.

La legge 27 settembre 2021, n. 134, all'art. 1, comma 22, ha espressamente previsto che il Governo dovesse estendere l'ambito di applicabilità della sospensione del procedimento con messa alla prova a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni, che si prestino a percorsi risocializzanti o riparatori.

Il decreto legislativo attuativo, decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, ha invece mantenuto la soglia generale dei quattro anni e non ha introdotto un catalogo sostanziale di ulteriori reati entro i sei anni; si è limitato ad ampliare, per altra via, l'ambito applicativo mediante il rinvio all'elenco processuale dell'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale,

Ne consegue che i delitti oggi in contestazione, pur puniti entro il massimo edittale di sei anni e pur inerenti a percorsi riparativi, sono rimasti esclusi.

La discrezionalità del legislatore delegato, nello stabilire le modalità di concreta applicazione dei principi e criteri direttivi dettati dalle leggi di delega (Corte costituzionale sentenza n. 178 del 1984), è condizionata dalla mutevole portata e dal grado di specificità di questi ultimi (Corte costituzionale sentenza numeri 84 del 2017, 153 del 2014, 132 del 2014, 184 del 2013, 272 del 2012, 98 del 2008 e 163 del 2000): quanto più i principi e i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato (Corte costituzionale, sentenza numeri 126 del 2000 e 259 del 1991); in ogni caso, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può oltrepassare i margini di una legislazione vincolata, quale per definizione è la legislazione su delega e l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la *ratio* della delega e gli indirizzi generali desumibili da essa (Corte costituzionale, sentenza, numeri 20 del 2018, 127 del 2017, 250 del 2016, 237 del 2013, 293 del 2010 e 230 del 2010).

In questo caso il criterio era chiaro: estendere la sospensione del procedimento con messa alla prova ai reati puniti con pena massima sino a sei anni e con vocazione riparati va.



Di fronte una precisa direttiva parlamentare la disciplina attuale si pone in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, perché riduce arbitrariamente la soglia prevista dal Parlamento e non seleziona reati con attitudine riparativa, come pure richiesto, determinando quindi una omissione, escludendo fattispecie che la legge-delega intendeva includere. Il combinato disposto dell'art. 168-bis del codice penale e dell'omessa estensione ai reati entro i sei anni, come previsto dalla legge n. 134/2021, configura un eccesso di delega in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Per tutte le considerazioni sopra esposte, si ritiene la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-bis del codice penale, art. 550 del codice di procedura penale - art. 353-bis del codice penale e art. 346-bis del codice penale per violazione degli articoli 3, 27 comma 3 e 76 della Costituzione, rilevante e non manifestatamente infondata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 e seguenti L. n. 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 168-bis del codice penale, 550 del codice di procedura penale, degli art. 353-bis del codice penale e art. 346-bis del codice penale per violazione degli articoli 3 - 27, comma terzo e 76 della Costituzione;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sospensione del giudizio in corso;

Manda alla cancelleria affinché provveda a notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e a comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, dando atto che la stessa è stata letta in udienza alla presenza delle parti.

Pescara, 27 novembre 2025

Il Giudice: SACCO

Il presente provvedimento è stato redatto con la collaborazione del magistrato ordinario in tirocinio dott. Francesco Vincelli.

26C00054

N. 44

Ordinanza del 13 febbraio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Autorità di regolazione per energia reti e ambiente - ARERA contro l'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM

Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali – Indagine conoscitiva condotta ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287 del 1990, in esito alla quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori – Previsione che l'Autorità può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, per eliminare le distorsioni della concorrenza.

- Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici) convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, art. 1, comma 5, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7861 del 2024, proposto da Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, rappresentato e difeso dagli avvocati Gian Michele Roberti, Marco Serpone, con domicilio eletto in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 326;

Contro Autorità garante della concorrenza e del mercato, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Medugno, Gabriele Maria Polito, Claudia Giardina, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;



Per l'annullamento della comunicazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa «all'applicazione dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136», adottata con deliberazione n. 31190 del 7 maggio 2024 e pubblicata in data 13 maggio 2024 sul sito istituzionale di AGCM e nel Bollettino ufficiale della medesima Autorità garante.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità garante della concorrenza e del mercato;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2026 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ricostruzione dei fatti e svolgimento del giudizio (paragrafi 1 – 5).

1.) L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) ha impugnato e chiesto l'annullamento della comunicazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa «all'applicazione dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136», adottata con deliberazione n. 31190 del 7 maggio 2024 e pubblicata in data 13 maggio 2024 sul sito istituzionale di AGCM e nel Bollettino ufficiale della medesima Autorità garante.

2.) Tale comunicazione si riferisce alla disciplina di cui all'art. 1, comma 5 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, come convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 (c.d. «Decreto Asset»), in cui si è previsto che «[s]e in esito a un'indagine conoscitiva condotta ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza».

Ai sensi della medesima disposizione, «[n]el corso dell'indagine conoscitiva, le imprese interessate possono presentare impegni tali da far venir meno i problemi concorrenziali e il conseguente pregiudizio per i consumatori. In tal caso, l'Autorità, valutata l'idoneità degli impegni e previa consultazione del mercato, può renderli obbligatori per le imprese con il provvedimento che chiude l'indagine conoscitiva. L'Autorità esercita i poteri di indagine di cui all'art. 14, commi da 2 a 2-*quater* e 2-*septies*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Si applicano le sanzioni e le penalità di mora di cui all'art. 14, commi 5 e 6, della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

Nella comunicazione impugnata si è, poi, soggiunto che «con parere del 29 gennaio 2024, n. 61, il Consiglio di Stato, sez. I consultiva, ha chiarito che tali nuovi poteri operano, “senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico, per tutti i settori per i quali l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia inteso attivare, ricorrendone presupposti e condizioni, i propri poteri di indagine conoscitiva”».

L'AGCM ha, quindi, definito con la comunicazione impugnata «le regole che disciplinano la suddetta procedura (...), in conformità all'ordinamento vigente e a complemento del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, “Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato”, e sue successive modifiche (“decreto del Presidente della Repubblica n. 217/1998”)»; e, in dettaglio, ha individuato i «principi applicativi» dei poteri oggetto del contendere: «l'avvio dell'indagine conoscitiva» (I); i «poteri di indagine» (II); la «conclusione dell'indagine conoscitiva in assenza dei presupposti di cui all'art. 1, comma 5, decreto Asset» (III); l'«avvio della fase rimediale e delibera delle risultanze conoscitive» (IV); la «presentazione di impegni» (V); la «definizione delle misure rimediali e consultazione del mercato» (VI); la «conclusione della fase rimediale» (VII); la «partecipazione al procedimento, riservatezza e accesso agli atti» (VIII); le «disposizioni finali» (IX).

3.) L'Autorità ricorrente ha lamentato che «con tale provvedimento l'AGCM ha definito i principi applicativi e la procedura relativi all'esercizio dei “nuovi poteri” contemplati dal citato art. 1, comma 5. Come di seguito precisato, l'AGCM ritiene che tali “nuovi poteri” — ancorché previsti da un comma facente parte di norma riferita unicamente al settore del trasporto aereo (segnatamente da/verso Sicilia e Sardegna) — abbiano portata generale, “senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico”, e che, come tali, essi si estendano anche agli ambiti dell'economia che formano oggetto di regolazione settoriale di fonte UE e/o nazionale e che siano, quindi, presidiati da “Autorità di regolazione settoriale” a ciò istituzionalmente preposte» (cfr. pag. 2).

Ha, inoltre, evidenziato in chiave critica che «la estensione *tout court* ai settori regolati dei “nuovi poteri” contemplati dall'art. 1, comma 5, incida sulle prerogative istituzionali dell'ANR. Investendo ambiti istituzionalmente presidiati da una ANR, come ARERA, la norma — nell'interpretazione accolta da AGCM nel provvedimento — consente invero a quest'ultima di adottare regole di conformazione dei mercati che si sovrappongono a quelle di cui l'ANR tipicamente



cura la definizione e l'*enforcement*. Ciò rischia a sua volta di comportare una alterazione del disegno definito dall'ordinamento UE e nazionale quanto all'articolazione dei plessi normativi sostanziali e delle prerogative istituzionali delle diverse autorità competenti, in pregiudizio in definitiva dell'"equilibrio istituzionale" sancito dal quadro europeo e nazionale conferente» (cfr. pag. 3).

Dopo un'articolata ricostruzione dei passaggi che hanno sostanziato l'emanazione della disposizione legislativa contestata, compendiata da una premessa sul «ruolo, poteri e indipendenza delle ANR nel quadro UE e nazionale di riferimento» e, in particolare, di ARERA (pagg. 10 – 15 del ricorso), sono stati dedotti seguenti motivi:

1° motivo) «Difetto assoluto di attribuzione. Nullità del provvedimento».

In prima battuta, l'Autorità ricorrente ha contestato — con richiamo al pronunciamento in sede consultiva del Consiglio di Stato — che «il provvedimento riprende acriticamente le conclusioni del parere, senza alcuna analisi o precisazione» (cfr. pag. 15).

Ha soggiunto che «diversamente da quanto asserito nel parere (cfr. par. 3.3) la lettura del dato testuale restituisce una conclusione univoca e chiara e che, come tale, non richiede — né consente — di ipotizzare il ricorso ad altri canoni interpretativi» (cfr. pag. 17); che «lo stesso Consiglio di Stato sottolinea che la quasi totalità dei vari commi che compongono l'art. 1 fa esplicito e reiterato riferimento al settore del trasporto aereo. Di più, la norma — in coerenza con le ragioni che l'hanno motivata — si focalizza essenzialmente sulle rotte di collegamento con le isole e con specifiche problematiche relative a tali segmenti di mercato (segnatamente, picchi di domanda stagionali e incrementi di prezzo a ridosso dei voli determinati dai sistemi di *revenue management*). Inoltre, è dato notare che laddove il legislatore ha voluto estendere la portata materiale della norma — in particolare, estendendola dai collegamenti con le isole ad altri "collegamenti nazionali" — il legislatore lo ha fatto esplicitamente e precisandone le condizioni» (cfr. pag. 18); che «l'intenzione del legislatore e la stessa *ratio* della normativa introdotta in sede di conversione concernevano unicamente aspetti connessi alla disciplina del trasporto aereo e non, certo, ad altri settori dell'economia» (cfr. pag. 19).

Ha, ancora, stigmatizzato che «la decretazione d'urgenza decisa dal Governo nell'agosto 2022 — peraltro, come detto, opinabile sotto il profilo giuridico — era, ed è, giustificata da asserite esigenze eccezionali, specificamente attinenti al trasporto aereo e ai collegamenti con le isole. A supporre, quindi, che tale intervento fosse giustificato, esso avrebbe senso unicamente quale rimedio ad una problematica del tutto singolare ed, anzi, eccezionale (i.e. l'anomala situazione di caro-voli)» (cfr. pag. 20).

Sulla base di tali considerazioni l'Autorità ricorrente ha sostenuto che «il provvedimento impugnato sia stato adottato da AGCM in assoluta carenza di base giuridica e sia dunque viziato da carenza di potere in astratto, con conseguente nullità per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies della legge sul procedimento amministrativo»; e che, «peraltro, anche qualora si ritenesse, *quod non*, che l'art. 1, comma 5, primo periodo, presenti margini per una diversa lettura, l'interpretazione preconizzata dall'AGCM nel provvedimento impugnato sarebbe comunque da escludere alla luce di una interpretazione conforme con i principi dell'ordinamento costituzionale ed europeo» (cfr. pag. 22).

2° motivo) «Profili di illegittimità costituzionale».

Con tale motivo l'Autorità ricorrente ha prospettato la sussistenza dei presupposti per una delibazione della disposizione legislativa contestata da parte del giudice delle leggi.

Un primo profilo di censura è stato riferito alla «violazione dell'art. 77 della Costituzione per carenza dei requisiti di urgenza e di omogeneità della legge di conversione rispetto al contenuto del decreto-legge».

Segnatamente, ad avviso di parte ricorrente l'interpretazione eletta dall'AGCM sulla scorta del parere del Consiglio di Stato «trasforma la norma d'urgenza in una norma di sistema, che — alterando per giunta l'equilibrio istituzionale — conferisce ad AGCM poteri di regolazione *ex ante* di portata generale, esercitabili in qualsivoglia settore dell'economia. (...) Ne consegue all'evidenza che un tale regime non avrebbe più alcun nesso, di nessun tipo, con il decreto-legge convertendo né potrebbe essere in alcun modo ricondotto alle specifiche motivazioni di necessità e urgenza che avevano giustificato il decreto medesimo. Il regime ipotizzato da AGCM, infatti, prescinde del tutto dalle specifiche ragioni di necessità e urgenza sottostanti il decreto-legge, quali espressamente richiamate nel preambolo, oltre che dai citati lavori preparatori» (cfr. pag. 23).

La ricorrente ha, poi, isolato «ulteriori profili di illegittimità costituzionale. Violazione del principio di legalità e degli articoli 1, 23, 41, 42 97, e 117, comma 1 della Costituzione».

Il potere regolatorio derivante dalla disciplina positiva oggetto del contendere «non sarebbe ovviamente un tipico potere di *enforcement*, i.e. un potere di repressione di accertate violazioni della legge n. 287/1990: l'art. 1, comma 5, primo periodo, non si riferisce a violazioni di questo tipo (che sono viceversa contemplate dal comma 1); e, soprattutto, prefigura misure genericamente riferite a distorsioni della concorrenza ricollegabili, come detto, a meri



fattori di struttura e funzionamento dei mercati oligopolistici»; in sostanza, si atteggierebbe come «un generico potere di regolazione *ex ante* che, tuttavia, difetta del tipico inquadramento normativo che connota e limita l'intervento regolatorio proprio delle ANR nei settori loro affidati.

Come ampiamente rilevato in precedenza, l'intervento regolatorio delle ANR non si basa certo su una sorta di «delega in bianco», quale quella che AGCM legge nell'art. 1, comma 5, primo periodo. L'operato delle ANR, infatti, è orientato e circoscritto da una cornice normativa multilivello, europea e nazionale, che specifica finalità, criteri, procedure, nonché presupposti e condizioni di esercizio del potere regolatorio loro riconosciuto» (*cf.* pag. 24).

Ad avviso della ricorrente, l'esercizio del potere dell'AGCM derivante dall'applicazione della disposizione legislativa contestata, e trasfuso nel provvedimento impugnato, comporterebbe una «radicale alterazione dell'equilibrio istituzionale nell'ambito del plesso ordinamentale preposto alla conformazione dei mercati» e, inoltre, «l'art. 1, comma 5, primo periodo (...) si configurerebbe come una delega ad adottare qualsivoglia «misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza». Nella norma, invero, altro non v'è» (*cf.* pag. 25).

Un assetto ordinamentale — ha rimarcato la ricorrente — che adombrerebbe «un ulteriore profilo di incompatibilità costituzionale rispetto al fondamentale principio di legalità dell'azione amministrativa (specie regolatoria), nonché rispetto ai principi sostanziali a presidio della libertà di impresa e della proprietà di cui agli articoli 41 e 42 della Costituzione, oltre che per la indeterminatezza dei presupposti che possono condurre alla irrogazione di eventuali sanzioni, in violazione dell'art. 23 della Costituzione» (*cf.* pag. 26).

L'Autorità ricorrente ha, quindi, chiesto, in via subordinata rispetto alla domanda di annullamento dell'impugnata comunicazione, la rimessione della questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge n. 104/2023.

3° motivo) «Profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione».

Da ultimo, l'Autorità ricorrente ha dedotto «profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con le direttive (UE) n. 2019/944 e n. 2024/1711 le quali espressamente riconoscono alla ANR lo status di indipendenza rispetto ad altri poteri e decisori pubblici e il potere di regolamentare interamente il settore di loro competenza («prendere decisioni su tutti gli aspetti della regolamentazione»)» (*cf.* pag. 27); profili che inciderebbero «anche in merito al rapporto fra ANR nel settore dell'energia e autorità di concorrenza» (*cf.* pag. 28).

4.) Si è costituita in giudizio l'AGCM (10 dicembre 2024).

5.) In vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 28 gennaio 2026, le parti hanno depositato le rispettive memorie e repliche.

In particolare:

nella memoria del 9 gennaio 2026 l'AGCM ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, argomentata sul rilievo che «l'equivoco di fondo, che inficia l'intero impianto argomentativo della impugnativa avversaria, risiede nell'assunto che i nuovi poteri introdotti dal decreto asset (nella formulazione offertane dalla legge di conversione) si sovrapporrebbero, con effetti sostitutivi e/o restrittivi, alle attribuzioni istituzionali spettanti *ex lege* alla Autorità ricorrente» (*cf.* pag. 5), opponendo che «il complesso delle attività svolte dall'AGCM interseca inevitabilmente le competenze delle Autorità di regolazione di settore, potendo l'Autorità antitrust legittimamente (e doverosamente) intervenire nei settori regolati, anche attraverso l'esercizio di poteri conformativi e di orientamento del comportamento delle imprese destinatarie dell'intervento» (*cf.* pag. 6); che «non vi è alcuna novità nella possibile interferenza tra le competenze delle Autorità nazionali, come paventato da ARERA in relazione alla disciplina introdotta con il decreto Asset così come declinata nella comunicazione impugnata, trattandosi di elemento strutturale nel nostro ordinamento, rispetto al quale la giurisprudenza ha da tempo elaborato criteri di risoluzione» (*cf.* pag. 7); che, pertanto, «l'art. 1 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 («decreto Asset»), convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, integra il disposto dell'art. 12, comma 2, legge n. 287 del 1990, che conferisce all'Autorità poteri di indagine conoscitiva di natura generale, introducendo la possibilità di un intervento dell'Autorità in presenza di «problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori»» (*cf.* pag. 12); poteri che «sono assistiti da garanzie procedurali e giurisdizionali idonee a scongiurare paventati pericoli di sconfinamento e/o di sostituzione dell'Autorità nelle competenze attribuite ai regolatori settoriali, con ciò assicurando quella condizione di complementarità che caratterizza il rapporto tra discipline settoriali e, quindi, tra Autorità di controllo» (*cf.* pag. 16); sempre in punto di inammissibilità del ricorso, ha eccepito che «il regolamento di cui si discute, emanato sulla scorta della interpretazione in chiave estensiva della fonte primaria di riferimento (avallata dal parere del Consiglio di Stato), disciplina esclusivamente gli aspetti *stricto sensu* procedurali dei nuovi poteri attribuiti all'AGCM, specificando la articolazione delle fasi istruttorie e decisorie sottese all'esercizio degli stessi e, in particolare, le modalità attuative delle facoltà partecipative spendibili dai soggetti coinvolti» (*cf.* pag. 17); nel merito, ha



opposto che «l'interpretazione letterale conduce a ritenere che l'ambito di applicazione dei poteri attribuiti all'Autorità in materia di indagini conoscitive non sia confinato esclusivamente ad un settore (quello del trasporto aereo) ma presenti invece carattere generale» (*cf.* pag. 19); che «la circostanza che una competenza estesa a tutti i comparti dell'economia sia attribuita all'Autorità da una norma apparentemente settoriale non costituisce un'evenienza eccezionale: basti ricordare come - nel nostro ordinamento - le disposizioni in materia di abuso di dipendenza economica siano contenute all'art. 9 della legge n. 192/1998» (*cf.* pag. 23); che «la normativa in parola non attribuisce all'Autorità una nuova competenza, ma - come emerge nitidamente dall'*incipit* del comma 5, art. 1 - contiene disposizioni che completano i poteri di indagine attribuiti dall'art. 12, legge n. 287/1990, consentendole di imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza nel settore interessato» (*cf.* pag. 25); con riguardo ai dedotti profili di illegittimità costituzionale, l'Autorità resistente ha opposto che «l'interpretazione dell'art. 1, comma 5, qui avversata è stata avallata dal parere del Consiglio di Stato di cui si è ampiamente scritto, si osserva che le ragioni di necessità ed urgenza poste alla base del decreto-legge n. 104/2023 sono state dettate dall'esigenza di prevenire e fronteggiare il rischio di violazioni della concorrenza, valore alla cui tutela è preposta l'AGCM. Ed è proprio nei poteri attribuiti a quest'ultima che va ravvisato il nesso fra la previsione del decreto-legge e quella recata dalla legge di conversione» (*cf.* pag. 27); che «il nesso di interrelazione con il decreto-legge, oltre che sotto il profilo teleologico (identità delle finalità perseguite), va ravvisato proprio nella necessaria omogeneità dei poteri esercitabili dall'Autorità, che non possono atteggiarsi in modo differente a seconda del settore di volta in volta interessato da indagini conoscitive, ma devono trovare, invece, uniforme interpretazione e applicazione» (*cf.* pag. 28); che «nessun dubbio può essere nutrito sullo "scopo di interesse pubblico" professato e perseguito dalla norma, né sulle modalità e condizioni di esercizio del potere, che risultano anch'esse determinate, laddove la previsione legislativa si dà carico di indicare i presupposti in presenza dei quali l'AGCM può intervenire ("problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori"), garantendo le facoltà partecipative ed il rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea» (*cf.* pag. 29); ha, inoltre, contestato la fondatezza dei profili di incompatibilità della disciplina legislativa in questione con il diritto unionale;

nella replica del 17 gennaio 2026 l'Autorità ricorrente ha, per un verso, ribadito le proprie deduzioni e, per altro verso, ha controdedotto alle opposizioni dell'AGCM evidenziando la differenza tra condotte (reprimibili dall'Antitrust) e regole settoriali (ascrritte a ciascuna delle Autorità); ha, quindi, ribadito i rischi di interferenza in tema di regolazione.

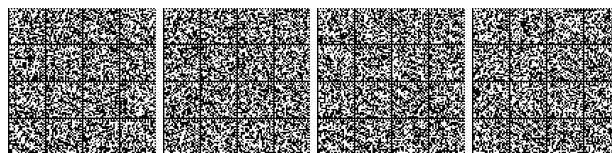
All'udienza pubblica del 28 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Le questioni oggetto del giudizio (paragrafi 6 – 7).

6.) Preliminarmente, va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, opposta dall'AGCM sotto due, distinti, profili.

6.1.) Quale primo profilo di opposta inammissibilità, diretto a controdedurre al pregiudiziale rilievo della ricorrente secondo cui il provvedimento impugnato determinerebbe «una (illegittima) sovrapposizione di competenze tra AGCM e ANR che: (a) è lesiva del quadro di poteri e di competenze, quale definito dal legislatore UE e nazionale; (b) pregiudica i principi della certezza del diritto e di prevedibilità dell'azione amministrativa; nonché (c) pregiudica i principi di efficienza, di semplificazione procedimentale e di celerità dell'azione amministrativa, quali stabiliti dall'art. 1 della legge n. 241/1990» (*cf.* pag. 22 del ricorso), cui l'AGCM ha opposto che «il complesso delle attività svolte dall'AGCM interseca inevitabilmente le competenze delle autorità di regolazione di settore, potendo l'Autorità antitrust legittimamente (e doverosamente) intervenire nei settori regolati, anche attraverso l'esercizio di poteri conformativi e di orientamento del comportamento delle imprese destinatarie dell'intervento» (*cf.* pag. 6 della memoria conclusiva), si deve considerare quanto segue.

La legge n. 481/1995 («norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»), istitutiva dell'Autorità oggi denominata ARERA, prevede che «le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati "servizi", nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse» (art. 1).



E all'art. 2 della medesima legge si è previsto, tra le competenze attribuite anche alla «Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, competenti (...) per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico», oggi ARERA:

a) che essa opera «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione»; ed è preposta «alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza. Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze ricomprendono tutte le attività della relativa filiera» (comma 5);

b) che essa «controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti» (comma 12, lettera c);

c) che essa «pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali» (comma 12, lettera l);

d) che essa «verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari» (comma 12, lettera n);

e) che essa, «con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo, segnalano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287».

Nella comunicazione impugnata si è esplicitato — quanto ai «principi applicativi» — che «le novità introdotte dal decreto Asset non definiscono una nuova tipologia di indagini conoscitive, ma prevedono la possibilità di impiegare nuovi poteri nell'ambito di un medesimo procedimento che, dopo una prima fase tipicamente conoscitiva, in presenza di particolari circostanze potrà eventualmente prevedere una seconda fase rimediale volta a individuare misure necessarie e proporzionate a eliminare le distorsioni della concorrenza».

L'espresso riferimento a «nuovi poteri» si sostanzia nell'affermazione di una competenza inedita dell'AGCM, immediatamente precisata nel senso che «l'esercizio dei nuovi poteri di cui al decreto Asset, e segnatamente l'adozione di misure rimediali, nell'ambito della discrezionalità di cui gode l'Autorità sarà prioritariamente orientato ai casi in cui l'Autorità ritenga che i problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori siano significativi e persistenti»; in tal modo alludendosi, pertanto, ad effetti prognostici di intervento rispetto ai quali sussiste un concreto interesse dell'Autorità ricorrente in chiave oppositiva ove tali nuovi poteri possano comportare una limitazione, una sovrapposizione o una sostituzione dei poteri ascritti al regolatore del settore energetico.

Di converso, però, occorre rilevare che la legge n. 481/1995, istitutiva dell'Autorità oggi ricorrente, all'art. 1 identifica gli obiettivi di carattere generale perseguiti dalla regolazione dei servizi infrastrutturali, quali: garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; garantire adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi, in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; definire un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo; armonizzare, nella definizione del sistema tariffario, gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse; le finalità di carattere generale individuate nella legge n. 481/1995 costituiscono una costante dell'assetto regolatorio e richiedono periodici aggiustamenti degli strumenti di regolazione adottati che tengano conto delle esperienze pregresse, nazionali e internazionali, al fine di migliorare l'efficacia degli stessi strumenti rispetto alle finalità perseguite.

In altri termini, alla luce delle competenze sopra indicate, tutt'oggi effettive, le sopra indicate enunciazioni in punto di «principi applicativi», corredate dalla successiva disciplina sostanziale, definirebbero ad avviso dell'Autorità ricorrente una potenziale sovrapposizione o, addirittura, una sostituzione di funzioni in favore dell'AGCM: nodo critico che, impregnando l'esito del giudizio, comunque giustifica l'interesse ad agire.



6.2.) Quale secondo profilo di opposta inammissibilità, si è sostenuto che il regolamento impugnato costituirebbe «un compendio di disposizioni generali ed astratte, come tali suscettibili di impugnazione in sede giurisdizionale soltanto nel momento in cui ad esse fosse data concreta attuazione in presenza dei presupposti che in astratto ne giustificano l'applicazione. Senonché, dalla data di pubblicazione del regolamento in parola ad oggi, l'Autorità antitrust non ha mai intrapreso alcuna iniziativa (di qualsiasi tipologia) in forza dei nuovi poteri di cui è stata investita dalla novella legislativa: e ciò — per quanto qui interessa — anche nel settore energetico» (cfr. pag. 17 della memoria AGCM): sulla base di tale assunto, la ricorrente ha dedotto alcune, precise, questioni di legittimità costituzionale, evidenziate al fine di sostenere — quale primaria contestazione — l'estraneità di ARERA all'applicazione del c.d. decreto Asset.

Pertanto, il ricorso è da ritenere ammissibile poiché l'eventuale accoglimento, da parte del giudice delle leggi, delle questioni di legittimità costituzionale — ove rimesse da questo tribunale — avrebbe «l'effetto di eliminare il presupposto normativo sulla base del quale è stato adottato il regolamento impugnato (così come avvenuto a seguito di Corte costituzionale 23 novembre 2021, n. 218)» (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 4 giugno 2024, n. 4998): rapporto di presupposizione che è pacificamente dimostrato dal richiamo, nel preambolo del provvedimento impugnato, alla «necessità di definire l'ambito e le procedure di applicazione del suddetto art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, come convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136».

Ulteriore aspetto che denota l'immediata lesività del provvedimento impugnato è ricavabile dall'analisi di alcune previsioni in esso contenute, quali:

punti 9 – 10: l'AGCM, «qualora ritenga che sussistano problemi concorrenziali idonei a ostacolare o distorcere il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori suscettibili di essere adeguatamente risolti mediante l'imposizione delle misure di cui all'art. 1, comma 5, del decreto Asset», vale a dire la pedissequa disciplina oggetto di impugnazione, «adotta la Delibera delle risultanze conoscitive ("DRC")» la quale indica «a. i problemi concorrenziali idonei ad ostacolare o distorcere il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori» e, in chiave manifestamente prescrittiva, «b. le possibili tipologie di misure, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto Asset, che l'Autorità ritiene, *prima facie*, necessarie, proporzionate e idonee a consentire il superamento dei problemi concorrenziali di cui al punto a): misure indirizzate alle «imprese interessate potenzialmente destinatarie delle misure di cui all'art. 1, comma 5, del decreto Asset ("imprese interessate")», ossia a soggetti che potrebbero corrispondere a quelli regolati e vigilati da ARERA;

punto 16: «l'Autorità, qualora valuti gli impegni idonei a eliminare le distorsioni o gli ostacoli alla concorrenza indicati nella DRC, li rende obbligatori con il provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva, previa acquisizione del parere dell'Autorità di regolazione settoriale competente per i mercati o i settori oggetto dell'indagine conoscitiva, indicando alla medesima un termine per la risposta»;

punto 23: «l'Autorità, terminate le attività di cui ai punti precedenti, chiede all'Autorità di regolazione settoriale competente per i mercati o i settori oggetto dell'indagine conoscitiva di fornire il proprio parere, indicando alla medesima un termine per la risposta. Qualora lo ritenga opportuno, l'Autorità può acquisire le osservazioni di altri soggetti pubblici».

Si tratta di previsioni di carattere prescrittivo che assegnano alle altre autorità di settore, compresa la ricorrente, un ruolo ancillare limitato all'espressione di pareri anche nelle materie da queste ultime istituzionalmente regolate.

Di qui, ad avviso del collegio, la non implausibilità delle ragioni di doglianza di parte ricorrente.

Si consideri, a mero titolo di esempio, il ruolo di ARERA, odierna ricorrente, nella garanzia di condizioni di concorrenza nel mercato energetico.

Nella sentenza del 21 dicembre 2011, n. C – 242/2010, la Corte di giustizia UE ha, infatti, definito una controversia tra Enel Produzione S.p.a. e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas relativamente alla normativa nazionale che aveva imposto ai produttori di energia elettrica, titolari di impianti essenziali per il funzionamento della rete elettrica, di rispettare nella formulazione delle offerte di fornitura di energia elettrica le regole fissate dal gestore della rete di dispacciamento, ossia Terna. Nell'occasione, è stato statuito che «ai fini della riduzione del prezzo dell'energia elettrica nell'interesse del consumatore finale e della sicurezza della rete elettrica», interessi prioritari del sistema, è legittimo imporre «agli operatori che hanno la disponibilità di impianti o di raggruppamenti di impianti considerati, secondo i criteri definiti dall'autorità di regolamentazione nazionale, essenziali per il soddisfacimento dei fabbisogni della domanda di energia elettrica dei servizi di dispacciamento, l'obbligo di presentare offerte sui mercati nazionali dell'energia elettrica alle condizioni previamente stabilite da tale autorità», nella specie l'odierna ARERA, «purché tale normativa non vada oltre quanto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo da essa perseguito».

Sempre a titolo di esempio, ARERA è competente ad adottare provvedimenti volti a predisporre meccanismi di promozione delle aggregazioni tra imprese distributrici, come quello diretto a regolare il servizio di distribuzione e



misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2024-2027: obiettivo per il cui perseguimento è prevista la possibilità di realizzare forme di aggregazione strutturalmente stabili mediante l'utilizzo dei contratti di rete di cui all'art. 3, comma 4-ter del decreto-legge n. 5/2009, convertito nella legge n. 33/2009.

O, ancora, la razionalizzazione della proprietà degli asset di rete in alta tensione tramite il riconoscimento di un premio *una tantum* da erogare all'impresa distributrice per la cessione di elementi lineari in alta tensione espresso in percentuale rispetto al costo storico, opportunamente rivalutato, delle linee/cavi oggetto di cessione, a condizione che l'impresa distributrice ceda l'intero insieme delle proprie linee ad alta tensione.

O, altresì, l'eliminazione degli oneri amministrativi di cui all'art. 28 del TIC (testo integrato delle condizioni economiche per l'erogazione del servizio di connessione, approvato con delibera ARERA del 27 dicembre 2023, 616/2023/R/eel), da attuarsi stabilendo che l'impresa distributrice non applichi più i contributi in quota fissa a copertura degli oneri amministrativi nei casi di voltura, subentro, altre variazioni contrattuali, disattivazione e riattivazione di un punto di prelievo a seguito di morosità o nel caso di utenze stagionali, e per ogni altra operazione prevista dal TIC; nonché, eliminando il contributo in quota fissa per oneri amministrativi relativi all'aumento di potenza, rendendo così definitiva tale eliminazione temporanea già vigente per i clienti domestici.

6.3.) Non ultimo, sussiste un profilo di lesività correlato al rischio di sanzionare in modo plurimo i soggetti regolati.

Si tratta di un tema classico, i cui prodromi sono da rinvenire nel parere 3 dicembre 2008, n. 3999 della I Sezione del Consiglio di Stato, la quale, pur avendo riconosciuto la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad applicare la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette ai sensi dell'art. 27, comma 1, del decreto legislativo n. 206/2005, ha affrontato la questione relativa ai rapporti tra tale disciplina generale e le discipline di settore che possano incidere sulle pratiche commerciali scorrette (caso sorto circa l'individuazione dell'autorità competente tra AGCM e Consob in ordine all'esercizio dei poteri sanzionatori nell'ambito dell'intermediazione finanziaria).

In estrema sintesi, il Consiglio di Stato ha evidenziato l'impossibilità di irrogare, per la medesima condotta e sotto il medesimo profilo, due distinte sanzioni, pena la violazione del *ne bis in idem*: preclusione dalla quale ha tratto la regola di metodo secondo cui sia necessario porre in comparazione i «settori sui cui tale intervento correttivo o sanzionatorio va ad essere dispiagato».

Ed è pervenuto, infine, alla conclusione che, quando siano coinvolti due diversi ordinamenti di settore, perseguiti lo stesso interesse generale (nel caso definito, ma anche nell'odierna fattispecie, la tutela del consumatore), debba prevalere la normativa speciale, anche ai fini della identificazione dell'Autorità competente ad intervenire.

Qualche anno dopo, l'Adunanza plenaria è stata nuovamente investita della medesima questione; nell'occasione, ha sottolineato che, previa comparazione delle rispettive discipline generale e speciale, in caso di coesistenza di norme attributive di poteri sanzionatori rispettivamente all'Antitrust ed alle autorità di settore, il codice di consumo dovesse essere disapplicato ogni qual volta venisse in rilievo una disciplina speciale.

Il Supremo Consesso, con le sentenze 11 maggio 2012, nn. 11, 12, 13, 14, 15 e 16, ha, perciò, chiarito i presupposti per l'individuazione dell'autorità competente all'irrogazione delle sanzioni nell'ambito degli illeciti commessi dagli operatori economici ai danni dei consumatori; ed ha ribadito che, sulla scorta dell'art. 19, comma 3, del codice del consumo, in caso di contrasto, prevalgono le norme che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette.

6.4.) Alla luce dei rilievi evidenziati, la disciplina sui «nuovi poteri», indotta dalla disposizione legislativa censurata, presenta carattere di immediata lesività.

7.) Nel merito, occorre precisare, anzitutto, che la comunicazione impugnata è motivata sulla base del presupposto parere del Consiglio di Stato del 29 gennaio 2024, n. 61, che, pur non potendo in alcun modo qualificarsi come atto presupposto, ne costituisce — quanto alla definizione del perimetro applicativo — l'ossatura e di cui, pertanto, si rende opportuno ripercorrere le valutazioni più salienti.

In sintesi, al predetto Consiglio è pervenuta con nota prot. 97737 del 23 novembre 2023 una «richiesta di parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 1, commi 5 e 6, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136», e ciò «in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 1, commi 5 e 6, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104».

Segnatamente, nel parere si è dato conto, pregiudizialmente, che «l'Autorità chiede di chiarire se — alla luce della genesi del decreto-legge, della formulazione della rubrica dell'articolo richiamato e della modulazione delle relative disposizioni, così come operata in sede di conversione — l'ambito dei poteri introdotti (con l'art. 1, commi 5 e 6) debba ritenersi circoscritto, *ratione materiae*, al settore del trasporto aereo di passeggeri ovvero possa assumersi esteso, in termini generali, a tutte le indagini conoscitive» (cfr. pag. 3 del parere).



A fronte di tale domanda, nel parere si è rappresentato, in chiave generale, che «la Sezione condivide l'interpretazione dell'art. 1, commi 5 e 6 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, come convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, nel senso che la sancita attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato del potere di formulare richieste di informazioni assistite da sanzione, di svolgere accertamenti ispettivi e di imporre misure strutturali o comportamentali, volte a ristorare condizioni di concorrenza sui mercati interessati da indagini conoscitive *ex art.* 12, comma 2 della legge n. 287/1990, abbia carattere ed ambito di applicazione generale, senza limitazione settoriale e/o merceologica»; e ciò, sebbene «vale osservare che l'articolato ordito normativo è collocato nel corpo delle “disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali” (così la rubrica dell'art. 1, non modificata in sede di conversione del decreto-legge), ed integra (in coerenza alla rubrica del Capo I, in cui la norma è collocata) “misure urgenti a tutela degli utenti” di quei “servizi trasporto aereo” per i quali — in ragione della ritenuta difficoltà, “a causa dell'esponentiale aumento delle tariffe”, di fruire, nei periodi di “picco della domanda”, dei “servizi di continuità territoriale” — si è inteso intervenire, come chiarito dal “preambolo”, con lo strumento della decretazione d'urgenza» (*cf.* pag. 6 del parere).

La Sezione consultiva ha, perciò, ribadito che «in definitiva, con la novella in esame, l'Autorità è abilitata, nello svolgimento di indagini conoscitive *ex art.* 12, comma 2 della 287/1990 a: 1) disporre accertamenti ispettivi; 2) formulare richieste di informazioni, assistite da sanzioni in caso di inadempienza, o di risposte incomplete o non veritiere; 3) imporre misure rimediali di natura comportamentale e/o strutturale; 4) accettare e rendere vincolanti impegni volontariamente offerti dalle imprese interessate; 5) comminare sanzioni in caso di inottemperanza ai rimedi o agli impegni assunti» (*cf.* pag. 8 del parere).

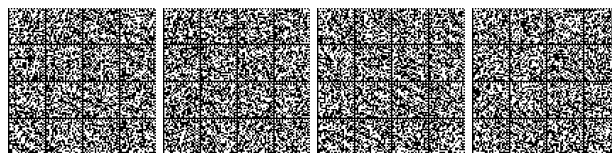
Si è pervenuti, a questo punto, al nodo interpretativo sottoposto dall'AGCM: «il testo della disposizione — acquisito alla luce dello specifico contesto di riferimento — sembrerebbe, *prima facie*, militare per la limitazione dei poteri di cui ai commi 5 e 6 all'ambito oggettivo del trasporto aereo. Si tratta, tuttavia, di un esito interpretativo che — per quanto apparentemente legittimato dalla interrogazione della “intenzione del legislatore”, quale emergente dai lavori preparatori, dalla relazione governativa illustrativa dell'emendamento governativo e dal percorso che ha accompagnato l'elaborazione del testo normativo — appare eccessivamente restrittivo, sollecitando l'attivazione di una direttiva ermeneutica di ordine teleologico e sistematico» (*cf.* pag. 8 del parere).

La ricostruzione del fondamento intenzionale è partita da una notazione perentoria: «il dato testuale (che, con riferimento al “significato proprio delle parole”, integra, ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, il primario criterio ermeneutico) non è esente da ambiguità»: ma, nondimeno, «di là dalla limitazione emergente dalla rubrica (di per sé notoriamente non decisiva, poiché *non facit legem*; e, in ogni caso, imprecisa, se la disposizione non risulta riferita solo alla verifica della “trasparenza dei prezzi”, ma al più comprensivo controllo del “corretto funzionamento del mercato”), si osserva che mentre i primi quattro commi dell'art. 1 hanno espresso riguardo al settore del trasporto aereo, il comma 5, nella sua prima parte, evoca, in termini generali, il potere di attivare indagini conoscitive per legittimare l'Autorità — all'esito del riscontro di “problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori” — all'adozione di misure strutturali o comportamentali carico delle imprese interessate» (*cf.* pag. 9 del parere).

Si è, dunque, esplicitata la soluzione oggetto della richiesta consultiva: «il contesto nel quale la norma si inserisce (e nel quale, ai fini del suo esatto intendimento, occorre operarne l'inquadramento, per coglierne la complessiva *ratio* che vi è sottesa) è, in realtà, meno specifico e limitato di quanto il tenore letterale consenta di desumere.

In tale prospettiva, se — con ogni evidenza — l'immediato impulso legislativo, quale emergente dai lavori preparatori, muove dall'esigenza di “incidere sulle dinamiche concorrenziali prevalenti su talune rotte nazionali, caratterizzate dall'incapacità dell'offerta di reagire tempestivamente a repentini aumenti della domanda di trasporto aereo”, la logica complessiva dell'intervento è, come condivisibilmente evidenzia l'Autorità, quella di assicurare il ripristino della concorrenza effettiva in contesti nei quali l'attenuazione del confronto competitivo tra gli operatori e le conseguenti perdite di benessere dei consumatori discendano non già dall'adozione di strategie concertate, né da restrizioni di matrice regolamentare, ma dalla stessa struttura del mercato. È il caso, tipicamente, dei mercati oligopolistici, nei quali le imprese — anche in assenza di contatti diretti o indiretti con i propri concorrenti — sono in grado di anticiparne le strategie commerciali, massimizzando i profitti aggregati: tale ipotesi non è, chiaramente, circoscritta alle sole rotte nazionali da/per le isole, né tantomeno al settore del trasporto aereo, ma può concretizzarsi in una pluralità di contesti economici; talché una limitazione settoriale del potere di intervento attribuito all'Autorità ad uno specifico settore merceologico risulterebbe irragionevole e contraria all'obiettivo perseguito dalla norma» (*cf.* pag. 10 del parere).

Si è, quindi, posto — quasi in prospettiva paradossale — che «un'opzione interpretativa che confini ad uno specifico settore economico l'ambito di applicazione dei nuovi poteri assegnati all'Autorità in materia di indagini conoscitive risulterebbe viziata, come ben evidenzia l'Autorità, da un duplice profilo di irragionevolezza: a) *ab extrinseco*,



per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare rispetto ai settori economici diversi da quello del trasporto aereo, assunti quale *tertium comparationis*; b) *ab* intrinseco, per l'incoerenza tra il contenuto delle misure previste dalla normativa in oggetto e la finalità perseguita attraverso la loro previsione» (cfr. pag. 11 del parere).

Il Consiglio di Stato ha, pertanto, concluso che «la disposizione dell'art. 1, comma 5 del decreto-legge n. 104/2023 completa i poteri di indagine, legittimando l'Autorità ad imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza nel settore interessato.

Si tratta, all'evidenza, di poteri che non presentano caratteri peculiari tali da essere "ritagliati", in via esclusiva, sulle specificità del settore del trasporto aereo: non solo appaiono, senz'altro, suscettibili di applicazione a qualsiasi settore economico interessato da un'indagine, ma — soprattutto — sono tali che una limitazione operativa correlata al singolo settore merceologico appare *prima facie* ingiustificata ed irragionevole.

(...)

Alla luce delle considerazioni esposte, è avviso della Sezione che l'art. 1, commi 5 e 6, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (recante "Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici"), come convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 debba essere interpretato nel senso che i poteri, ivi previsti, operino, senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico, per tutti i settori per i quali l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia inteso attivare, ricorrendone presupposti e condizioni, i propri poteri di indagine conoscitiva» (cfr. pag. 12).

Le questioni di legittimità costituzionale (paragrafi 8 – 9.2).

8.) A fronte del quadro illustrato, del tutto comprensibile si rivela la sollecitazione del sindacato giurisdizionale, da parte di ARERA, con riferimento all'ambito applicativo della norma primaria oggetto del contendere, in merito al quale la ricorrente ha dedotto i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

In particolare, ad avviso della ricorrente «l'intervento operato dal Governo nell'agosto 2022 che, con decretazione d'urgenza, aveva adottato un insieme di misure volte a contrastare, in vario modo, la problematica riscontrata e i conseguenti pregiudizi per i consumatori, era esclusivamente destinato a regolare distorsioni di mercato proprie del trasporto aereo e, invero, più specificamente, dei collegamenti fra il continente e la Sardegna e la Sicilia. È pacifico, quindi, che la *mens legis* — quale si evince anche dalla genesi della medesima — prefigurava unicamente un intervento eccezionale ed urgente circoscritto ad un (limitato) ambito settoriale» (cfr. pag. 19).

Ha soggiunto che «tale impostazione non è certo mutata — né del resto avrebbe potuto (v. *infra*) — in sede di conversione. Come detto, le modifiche apportate in sede di conversione erano esclusivamente motivate dalla esigenza di elidere i profili di marcata incompatibilità europea nel frattempo rilevati dalla stessa Commissione europea, su denuncia dei vettori aerei interessati: profili che, a loro volta, riguardavano il contrasto con le norme settoriali UE in tema di servizi aerei e connessi OSP», cioè di obblighi di servizio pubblico che sarebbero unicamente ascrivibili alle compagnie aeree (cfr., ancora, pag. 19 del ricorso).

Ha, quindi, sottolineato che «l'integrale sostituzione dell'art. 1, operata in sede di conversione *tout court* al Senato, resta confinata alla materia del "trasporto aereo"» (cfr. pag. 20), richiamando quanto emerge «sia dalla descrizione analitica, comma per comma», sia dalla specificazione espressa a pag. 22 del Dossier del Servizio studi del Senato, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici», pubblicato in data 29 settembre 2023, quindi in epoca di poco anteriore al parere del Consiglio di Stato (29 gennaio 2024).

In tale Dossier, in particolare, si legge che:

«Il comma 5 — a sua volta — si compone di sei periodi, che recano disposizioni in ordine ai poteri dell'AGCM sul tema del trasporto aereo.

Il primo periodo è una sorta di completamento dell'art. 12, comma 2, della citata legge n. 287 (...).

La disposizione in commento prevede, dunque, che "se in esito all'indagine di cui all'art. 12, comma 2, della legge" n. 287 del 1990, l'Autorità "riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento euro-unitario e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza".

Il primo periodo appare investire l'AGCM di poteri di tutela dei consumatori, oltre che dell'effettiva concorrenza tra operatori, a protezione della quale essa già è dotata dei poteri d'istruttoria, diffida e sanzione, descritti negli articoli da 14 a 15-septies della predetta legge n. 287.

Il secondo periodo del comma 5 menziona specificamente il trasporto aereo di passeggeri, richiamando la rubrica dell'articolo in commento (...).



I periodi terzo e quarto del comma 5 ineriscono al tema degli impegni. Si tratta dell'istituto già previsto dall'art. 14-ter della legge n. 287: si stabilisce che le imprese — nel corso dell'indagine conoscitiva — possono presentare impegni tali da far venire meno i problemi concorrenziali e il conseguente pregiudizio per i consumatori. In tal caso l'AGCM, valutata l'idoneità di tali impegni e previa consultazione del mercato, può renderli obbligatori per le imprese con il provvedimento che chiude l'indagine.

I periodi quinto e sesto, a loro volta, rinviando ai poteri istruttori e sanzionatori di cui all'art. 14 della citata legge n. 287 (eccezione fatta per i commi 2-*quinquies* e 2-*sexies*).

Il comma 6 della disposizione qui in commento prevede le sanzioni per l'inosservanza delle misure adottate ai sensi del comma 5, anche qui facendo rinvio all'art. 15 della legge n. 287 del 1990. Si prevede — ancora una volta ribadendo quanto già previsto nella richiamata legge n. 287 — che in esito a questa attività, l'AGCM può rivolgere raccomandazioni legislative al Parlamento o regolamentari al Governo».

Dal confronto tra le diverse proposte interpretative (o, meglio, ricostruttive delle intenzioni del legislatore) emerge una frontale ed evidente contrapposizione che investe il testo della disposizione legislativa oggetto di giudizio: una questione dalla cui definizione discendono conseguenze di non poco momento riguardo all'ambito applicativo dei poteri dell'AGCM e, di riflesso, sulla modificazione dell'assetto inciso — come ammesso da quest'ultima nel preambolo della comunicazione impugnata — dalla «possibilità di impiegare nuovi poteri nell'ambito di un medesimo procedimento».

Non è inopportuno precisare che, sulla base delle statuizioni espresse dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria 8 aprile 1963, n. 8 «non si può partire dal presupposto che il sistema del procedimento giurisdizionale costituisca un blocco, per dir così, chiuso ed impermeabile alle sopravvenute norme costituzionali. Si deve anzi ritenere che le norme (...) debbono essere interpretate ed integrate con quelle della Costituzione»; e ciò all'evidente fine di sottolineare che il potere di sollevamento della questione di legittimità costituzionale può avere anche natura officiosa e non dev'essere necessariamente subordinato all'esplicita rubricazione da parte del ricorrente di appositi motivi di ricorso, che, però, nella specie sono stati, comunque, puntualmente formulati.

9.) Relativamente ai sollevati dubbi di legittimità costituzionale, il collegio ritiene, anzitutto, che non sussistano i presupposti per rimettere al giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale sottesa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione per carenza dei requisiti di urgenza e di omogeneità della legge di conversione rispetto al contenuto del decreto-legge.

Sul punto, nella recente sentenza 25 luglio 2024, n. 146 la Corte ha osservato come «il Governo, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, adotta il decreto-legge “sotto la sua responsabilità”, in forza di un'autonoma scelta politica. Non si possono predeterminare, pertanto, i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento. La stessa locuzione adoperata dall'art. 77 della Costituzione presenta “un largo margine di elasticità”, idoneo a ricomprendere una pluralità di situazioni (sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto), che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi (sentenza n. 93 del 2011, punto 4.1. del Considerato in diritto). L'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale, tuttavia, all'assenza di limiti costituzionali. Il decreto-legge presenta, “nel quadro delle fonti, [...] natura particolare [...] come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari”, provvedimento provvisorio “che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione” (sentenza n. 161 del 1995, punto 3 del Considerato in diritto).

L'adozione del decreto-legge è prevista “come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise” (sentenza n. 360 del 1996, punto 4 del Considerato in diritto). (...) L'assetto delle fonti del diritto costituisce, pertanto, una componente essenziale della forma di Governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico».

Si è, anche, perentoriamente statuito che «nel sindacato devoluto a questa Corte, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come “uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo” (sentenza n. 151 del 2023, punto 4.2. del Considerato in diritto). La “evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita” assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (sentenza n. 22 del 2012, punto 3.3. del Considerato in diritto). L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 della Costituzione impone “una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione” (sentenza n. 8 del 2022, punto 6.1. del Considerato in diritto). L'omogeneità,



dunque, non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 137 del 2018, punto 5.1. del Considerato in diritto). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine (sentenza n. 244 del 2016). Per contro, un decreto-legge che si apre a "norme intrusive", estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo. (...)

Senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio "disegno di legge ad urgenza garantita", in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia».

Si è, poi, evidenziato che «i limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di Governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto. (...) Le "norme intrusive" nel testo di un decreto-legge, contraddistinte da contenuti che non possono più essere ricondotti ad una finalità unitaria, sia pure largamente intesa, danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia all'effettivo godimento dei diritti che all'ordinato sviluppo dell'economia. Imprescindibile, in questa prospettiva, è un sufficiente grado di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti, prevedibilità che l'affastellarsi disordinato di leggi mina in modo irrimediabile. La certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023)».

Nella specie, ad avviso del collegio non è ravvisabile una violazione del principio che autorizza il legislatore, come nella specie, ad intervenire con urgenza per rinforzare la tutela avverso i «problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori»; va, dunque, escluso che il comma 5 oggetto del contendere individui, nella dinamica tra primo e secondo periodo, norme eterogenee; né, ancora, è fondatamente affermabile che la disciplina in questione sia carente di un «sufficiente grado di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti».

9.1.) Ritiene il collegio che, invece, si ponga l'esigenza di disporre la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge n. 104/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 136/2023, per violazione del principio di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, nonché — come appresso si dirà — dell'art. 97 della Costituzione, il tutto al fine di stabilire nel presente giudizio se l'ambito applicativo di tale norma sia esclusivamente riconducibile alle «disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali», ovvero ad ogni diverso settore soggetto alla potestà di regolazione, compreso quello che costituisce oggetto dell'attività di ARERA.

I dubbi che alimentano la rimessione originano dalla giurisprudenza costituzionale recentemente formatasi a seguito, soprattutto, della sentenza 5 giugno 2023, n. 110, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale (del Molise), per contrasto con il canone della ragionevolezza e, quindi, per violazione dell'art. 3 della Costituzione che «discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni».

Tale pronuncia prosegue nel solco di un'impostazione progressivamente affinatasi in punto di definizione del delicato rapporto tra discrezionalità legislativa e chiarezza normativa.

Invero, già in risalenti sentenze il giudice delle leggi ha evidenziato che talune «formule rischiano di risultare di non facile interpretazione: donde l'invito, rivolto da questa Corte al legislatore (*cfr.* sentenze n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999), in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise» (24 aprile 2003, n. 134); ha, qualche anno dopo, dichiarato l'inammissibilità delle questioni quando «l'intervento che si invoca con la ordinanza di rimessione richiede una operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte» (16 febbraio 2006, n. 61); ha pure rimarcato che «non è compito di questa Corte procedere ad aggiustamenti delle norme processuali per mere esigenze di coerenza sistematica e simmetria, in ossequio ad un astratto principio di razionalità del sistema normativo, senza che si possano rilevare lesioni di principi o regole contenuti nella Costituzione o di diritti costituzionalmente tutelati» (12 giugno 2007, n. 182); o ha respinto le questioni in ipotesi di «lamentata carenza di determinatezza», statuendo che «alla lesività in astratto, intesa quale limite alla discrezionalità del legislatore nella individuazione di interessi meritevoli di essere tutelati mediante lo strumento penale, suscettibili di essere chiaramente individuati attra-



verso la formulazione del modello legale della fattispecie incriminatrice, fa riscontro il compito del giudice di accertare in concreto, nel momento applicativo, se il comportamento posto in essere lede effettivamente l'interesse tutelato dalla norma» (21 novembre 2000, n. 519).

In tempi successivi, la Corte sembra, però, aver individuato un diverso e più distinto canone di definizione della soglia minima della ragionevolezza, intesa come intellegibilità del testo legislativo (nella dogmatica si prospetta anche un profilo di qualità della legislazione).

Ha, anzitutto, sottolineato (22 dicembre 2010, n. 364) che l'omissione di chiare formule normative «può essere foriera di incertezza, la quale può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

Siffatta omissione (...) comporta la violazione dei suddetti precetti costituzionali», di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione; e, sempre richiamando tale pronuncia, la Corte ha dato atto di essere «chiamata a giudicare della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa» (16 aprile 2013, n. 70).

Nella sopra citata sentenza n. 110/2023 la Corte ha ricordato che il legislatore (nella specie si trattava della materia penale) «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati», dal momento che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intellegibilità del precetto penale — che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa — in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate».

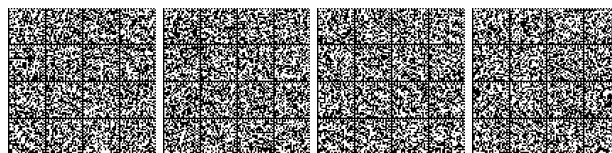
Ma il profilo significativamente più interessante appare essere l'individuazione dell'art. 3 della Costituzione quale parametro per la valutazione dell'intelligibilità della norma, a partire da una valutazione di una ragionevolezza messa a repentaglio da «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta».

Tale direttrice è stata pianamente espressa dai giudici della Consulta: «l'esigenza di rispetto di *standard* minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione. Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 della Costituzione».

Cosicché, è vero che «ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati»; ma è, altrettanto, evidente che sarebbe pregiudicante la posizione nell'ordinamento di una disciplina — come quella oggetto del presente giudizio — che, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, e con opposte opzioni, rimane sostanzialmente indefinita proprio sotto il pregiudiziale ed irrinunciabile profilo dell'ambito applicativo.

Applicazione che, in definitiva, risulta subordinata ad un'opzione di parte e non, piuttosto, alla certezza del diritto, che per la Corte costituzionale, come ha recentemente ribadito, rappresenta la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (sentenza 20 gennaio 2022, n. 13).

Una situazione di indefinitezza, quella del presente giudizio, che, dunque, presenta elementi di analogia con la fattispecie che ha fatto da sfondo alla sentenza n. 110/2023, nella quale la Corte costituzionale ha perentoriamente sanzionato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale sul presupposto che la «indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza



di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurarli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa».

Una situazione che, addirittura, diventa identica a quella che sempre la Corte ha evocato nella sentenza n. 110/2023 allorché ha fatto riferimento al «caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione — nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici — rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini», con ciò riferendosi, appunto, al canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Il più cristallino insegnamento del giudice delle leggi è, allora, che la certezza del diritto non costituisce soltanto un principio di buona amministrazione, ma si sublima nell'ottica della difesa dei diritti fondamentali dei cittadini (in questo caso, dei consociati consumatori o clienti vulnerabili: categorie che appartengono alla sfera d'intervento anche di ARERA).

La certezza del diritto costituisce, perciò, un valore che si pone quale presupposto dello stesso fenomeno giuridico, la cui evidente, grave, insussistenza, quando non comporti la compressione anche di uno specifico parametro di costituzionalità, rende, comunque, la norma contraria al canone di ragionevolezza, che assume la funzione di limite ultimo e generale della discrezionalità del legislatore e nel contempo il metro minimo di riesame delle sue scelte, da autorevole dottrina qualificato come «principio di chiusura di ogni manifestazione della funzione legislativa».

Non ci si riferisce soltanto alle analisi a supporto dell'attività normativa del Governo che si inseriscono nel noto ciclo di valutazione della regolazione, come l'analisi di Impatto della regolamentazione (AIR), l'analisi tecnico normativa (ATN) e la valutazione di impatto regolatorio (VIR), le cui finalità sono quelle di promuovere la qualità delle regole sia in fase di progettazione degli interventi normativi, sia nel corso della loro attuazione e revisione. E si ha pure consapevolezza che l'istituzione del Comitato per la legislazione — dapprima alla Camera, quindi anche al Senato, con la riforma del relativo regolamento del 27 luglio 2022 — chiamato ad esprimere pareri sulla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione dei testi, ma anche sulla loro efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, non possa *ex se* rappresentare uno strumento di verifica ultimativa sull'intelligibilità dei testi normativi.

L'incertezza, invero, risulta già evidenziata, sia pure con valutazione temperata, nello stesso parere del Consiglio di Stato, ove si legge che «se — con ogni evidenza — l'immediato impulso legislativo, quale emergente dai lavori preparatori, muove dall'esigenza di «incidere sulle dinamiche concorrenziali prevalenti su talune rotte nazionali, caratterizzate dall'incapacità dell'offerta di reagire tempestivamente a repentini aumenti della domanda di trasporto aereo», la logica complessiva dell'intervento è, come condivisibilmente evidenzia l'Autorità, quella di assicurare il ripristino della concorrenza effettiva in contesti nei quali l'attenuazione del confronto competitivo tra gli operatori e le conseguenti perdite di benessere dei consumatori discendano non già dall'adozione di strategie concertate, né da restrizioni di matrice regolamentare, ma dalla stessa struttura del mercato».

In effetti, nei lavori preparatori (in particolare, in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche, finanziarie e investimenti strategici (A.S. 854)), il Senato ha esplicitato che «l'art. 1 prevede un intervento legislativo al fine di evitare pratiche commerciali scorrette relative all'aumento prezzi praticati sui voli nazionali e, in particolare, il comma 1 dispone che sia vietata la fissazione dinamica delle tariffe da parte della compagnie aeree qualora essa venga applicata su rotte nazionali di collegamento con le isole, durante un periodo di picco della domanda legata alla stagionalità, ovvero in concomitanza di uno stato di emergenza nazionale, conducendo ad un prezzo di vendita del biglietto o dei servizi accessori, del 200 per cento superiore alla tariffa media del volo; l'aumento di prezzo previsto dal comma 1, lettera c), rischia di essere passibile di eventuali contrasti con la normativa europea in tema di concorrenza, nonché rischia di vedere una riduzione dell'offerta di rotte aeree, con conseguente aumento della tariffa media del volo»; e che, dunque, «la *ratio* dell'art. 1 dovrebbe consistere nella riduzione delle tariffe per le rotte nazionali di collegamento con le isole e che un eventuale aumento della tariffa media a seguito di una riduzione delle tratte aeree avrebbe l'effetto di una non applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 medesimo» (cfr. Resoconto sommario n. 15 del 28 settembre 2023).

E non appare, sotto tale profilo, risolutiva l'argomentazione, connotata anche da un non irrilevante grado di onestà valutativa, della difesa dell'AGCM («in assenza di una espressa specifica previsione limitativa, appare conforme alla — pur non cristallina — *voluntas legis* la soluzione interpretativa che non limita l'applicazione dei nuovi poteri attribuiti all'Autorità alle sole indagini conoscitive condotte nel settore del trasporto aereo di passeggeri», cfr. pag. 24 della memoria del 9 gennaio 2026).



9.2.) La ricaduta dell'oscurità della disciplina positiva oggetto di giudizio, nei termini sopra illustrati, incide direttamente sul buon andamento e, per tale ragione, implica ai fini del vaglio di legittimità costituzionale di dover considerare l'ulteriore parametro di cui all'art. 97.

La Corte costituzionale ha, infatti, statuito che «il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto “[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 della Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione” (sentenza n. 69 del 2018). L'insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento.

In effetti, se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto.

L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso della irragionevolezza della disposizione in questione» (23 giugno 2020, n. 116).

Sui presupposti di ammissibilità e rilevanza (paragrafi 10 – 13).

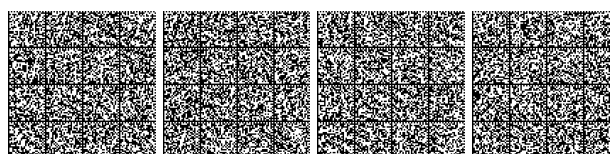
10.) Il collegio ritiene utile precisare che la sollevata questione di non manifesta infondatezza è da ritenere ammissibile e rilevante, e ciò ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge n. 87/1953 («l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso»).

In applicazione delle statuizioni della giurisprudenza costituzionale la rilevanza di tali questioni senz'altro esprime il «rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (sentenza 12 marzo 1965, n. 13); una relazione che, in effetti, si pone «come presupposto necessario del giudizio *a quo* e con incidenza sulle norme cui il giudice è direttamente chiamato a dare applicazione» (sentenza 15 marzo 1973, n. 45), nel senso che la disciplina di cui all'art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge n. 104/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 136/2023, prefigura un «effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale» (sentenza 17 luglio 1998, n. 282), tenuto conto che, nell'odierna fattispecie, con tutta evidenza le norme della cui costituzionalità si dubita devono certamente essere applicate e, pertanto, la «rilevanza della questione e applicabilità della legge nel giudizio di merito costituiscono termini inscindibili», con la conseguenza che l'eventuale annullamento in sede costituzionale delle disposizioni contestate spiegherebbe una diretta influenza sul presente giudizio (sentenze 5 maggio 2006, n. 184; id., 14 dicembre 1994, n. 422; id. 16 febbraio 1993, n. 62; id., 1° febbraio 1982, n. 10; id. 5 luglio 1968, n. 90; id. 15 dicembre 1967, n. 132).

11.) Ad avviso del collegio il carattere oscuro dell'art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, investe la precettività, nei confronti della ricorrente, della comunicazione di AGCM e del regolamento a questa allegato.

Il pronunciamento circa l'oscurità del testo, essenziale per stabilire l'ambito di applicazione dei «nuovi poteri» di AGCM, risulta direttamente funzionalizzato ad evitare ciò che il giudice delle leggi ha in passato paventato come possibile «operazione manipolativa» del testo legislativo; ne deriva che un'acritica opzione per una tesi (pro applicativa) o l'altra (contro applicativa) che sono state poste e motivate nel presente giudizio da due, distinte, autorità indipendenti, finirebbe per minare l'interesse pubblico ad una regolazione (perseguibile mediante «ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata») efficiente delle relative discipline e la stessa autonomia d'azione che ne costituisce l'indefettibile connotato.

Il legislatore, sotto tale aspetto, non ha fornito alcun rimedio, come ad esempio una norma di interpretazione autentica, la cui utilità — nella specie — sarebbe stata (e sarebbe, comunque) provvidenziale, avendo statuito proprio



la Corte costituzionale che «la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica (...) non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire “situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo”, in ragione di “un dibattito giurisprudenziale irrisolto” (sentenza n. 311 del 2009), o di “ristabilire un’interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (ancora sentenza n. 311 del 2009) a tutela della certezza del diritto e dell’eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza 26 gennaio 2012, n. 15).

A tal proposito, è noto l’orientamento secondo il quale «la disposizione — della cui esatta identificazione, al momento dell’ordinanza di remissione, è onerato il giudice rimettente (sentenza n. 176 del 1972), non potendo egli limitarsi a denunciare un principio (sentenza n. 188 del 1995) — costituisce il necessario veicolo di accesso della norma al giudizio della Corte, che si svolge sulla norma quale oggetto del raffronto con il contenuto precettivo del parametro costituzionale, e rappresenta poi parimenti il tramite di ritrasferimento nell’ordinamento della valutazione così operata, a seguito di tale raffronto, dalla Corte medesima, la quale quindi giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni» (*cfr.* Corte costituzionale, 21 marzo 1996, n. 84).

12.) Allo stato, dunque, il collegio si trova nella singolare situazione processuale per cui, sia nell’ipotesi in cui giudicasse che la normativa controversa sia riferibile al solo settore del trasporto aereo, sia, nel diverso caso, in cui giudicasse che la normativa controversa sia estensibile a tutti i settori regolati dalle autorità indipendenti (come ARERA), comunque si tratterebbe di eleggere un’opzione applicativa contraria ad un testo, inevitabilmente e persistentemente, oscuro.

13.) Alla stregua delle precedenti considerazioni, atteso che la controversia risulta, allo stato, insuscettibile di definizione indipendentemente dalla risoluzione della delineata questione di legittimità costituzionale, il giudizio va sospeso e va rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell’art. 134 della Costituzione, dell’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale riguardante la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione sotto il profilo dell’intellegibilità e, quindi, dell’irragionevolezza dell’art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, nei termini espressi in motivazione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima), parzialmente ed interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe indicato, con la presente ordinanza così dispone:

dichiara — visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, primo periodo del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nei termini di cui in motivazione;

sospende, conseguentemente, il giudizio ed ordina l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria, la presente decisione sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2026 con l’intervento dei magistrati:

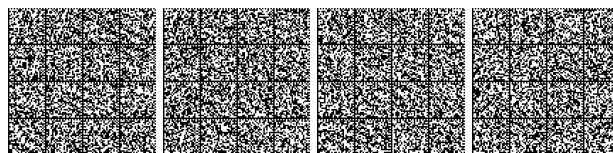
Roberto Politi, Presidente;

Angelo Fanizza, consigliere, estensore;

Alberto Ugo, primo referendario.

Il Presidente: POLITI

L’estensore: FANIZZA



N. 45

Ordinanza del 23 febbraio 2026 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di S. B.

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma.

TRIBUNALE DI BRESCIA

SEZIONE TERZA PENALE E DEL RIESAME

Il tribunale, in composizione monocratica nella persona del giudice Lorenzo Azzi:

sentite le parti;

ritenuto necessario sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale, non potendo il giudizio essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione;

emette la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale *ex* articoli 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953 nel procedimento sopra indicato a carico di B. S., nato a ... il ..., residente a ... in ... - libero assente, difeso d'ufficio dall'avv. Francesca Flossi del foro di Brescia (nomina del 6 febbraio 2026), imputato:

del reato p. e p. dall'art. 341-bis del codice penale perché, in luogo pubblico ed in presenza di più persone, proferiva nei confronti dell'App. ..., quanto segue: «ecco lo sapevo, sei sempre tu a rompere i coglioni», così offendendo l'onore ed il prestigio dei predetti pubblici ufficiali mentre compivano un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle loro funzioni;

con aggravio di recidiva semplice;

commesso in ... , in data

1) Lo svolgimento del processo

Con decreto emesso in data 1° giugno 2023, l'imputato è stato citato a giudizio dinanzi al Tribunale di Brescia in composizione monocratica per rispondere del reato indicato in epigrafe (unitamente alla coimputata ..., chiamata a rispondere di due differenti fattispecie di reato (1)).

All'udienza predibattimentale del 20 novembre 2025, il giudice ha dichiarato l'assenza consapevole dell'odierno imputato.

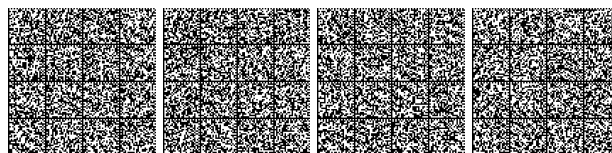
All'udienza del 23 febbraio 2026, il giudice — disposta la separazione del processo a carico della coimputata ai sensi del primo comma, lettera *b*), dell'art. 18 del codice di procedura penale — ha sospeso il procedimento stante il richiedendo pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 131-bis, comma 3, del codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dall'art. 341-bis del codice penale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

2) La rilevanza della questione e l'impossibilità d'interpretazione costituzionalmente conforme

Va premesso che, in sede di udienza predibattimentale, «se, sulla base degli atti trasmessi ai sensi dell'articolo 553, [...] risulta che [...] l'imputato non è punibile per qualsiasi causa, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a pro-

(1) A) del delitto p.p. dagli articoli 56, 624, del codice penale, perché, costantemente osservata dal personale di vigilanza durante la condotta furtiva, al fine di trarne profitto, compiva atti diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di generi alimentari per un valore di euro 14,15 sottraendoli dagli scaffali del supermercato Con aggravio di recidiva specifica infraquinquennale. In ... , in data

B) del delitto p.p. dall'art. 337 del codice penale, perché si opponeva al compimento di un atto di ufficio da parte dei pubblici ufficiali App. sc. ... e Car. ..., in servizio presso la stazione carabinieri di ..., in particolare, mentre i predetti stavano compiendo gli atti necessari per il deferimento all'autorità giudiziaria, li minacciava al fine che omettessero di compiere i predetti incombenzi, dicendo loro: «non vi permettete di nominare i bambini in tribunale in questa storia, altrimenti vi rovino e ve la faccio finire male, state attenti che se mi tolgono i bambini vi faccio finire in galera pure voi». In ..., in data



cedere» (art. 554-ter, comma 1, del codice di procedura penale) e che, nell'ambito di tale causa proscioglitive, è da includersi la particolare tenuità del fatto *ex* art. 131-bis del codice penale (*cf.* Cassazione, Sez. 2, sentenza n. 9618 del 19 febbraio 2025 ud. - dep. 10 marzo 2025 - e Cassazione, Sez. 5, sentenza n. 30528 del 6 giugno 2025 cc. - dep. 10/09/2025).

Ebbene, dagli atti trasmessi ai sensi dell'art. 553 del codice di procedura penale emerge che, in data ..., l'addetto alla sicurezza del supermercato ... sito in via ... del comune di ... vedeva una donna (poi identificata in ...) intenta a riporre all'interno di una borsa alcuni generi alimentari. Questa, giunta alla cassa, si limitava a pagare un solo articolo e si allontanava con la restante merce celata all'interno della borsa. Fermata dall'addetto, apriva la borsa mostrando la refurtiva, del valore di euro 14,15.

Successivamente, giungevano i Carabinieri, prima, e il compagno della donna, odierno imputato, poi. Questi rivolgeva all'appuntato intervenuto per primo le parole per cui è a processo.

Ebbene, nei limiti di quella che può essere la valutazione predibattimentale, la fattispecie di reato contestata all'imputato appare integrata.

Ricorrono, innanzitutto, i requisiti del «luogo pubblico o aperto al pubblico» (il supermercato) e della «presenza di più persone» (il capo area del supermercato e l'addetto alla sicurezza ...), nonché gl'inespressi elementi di tipicità dati dalla presenza dell'offeso e dalla sua percezione dell'offesa.

Sussiste, poi, l'offesa all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale («offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale»), in ragione dell'espressione verbale ingiuriosa esprimente disistima nei confronti del p.u. in quanto tale, ossia per la funzione pubblica esercitata.

Ricorrono, infine, anche il nesso funzionale e la contestualità («mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni»), posto che la condotta è stata realizzata nel momento in cui il pubblico ufficiale, come detto, era intervenuto per la segnalazione di un (tentato) furto.

Il fatto, dunque, sussiste, è stato commesso dall'imputato ed è tipico. È, allo stesso tempo, antiggiuridico, non sussistendo cause di giustificazione, e colpevole, poiché l'imputato, imputabile, poteva conoscere la legge penale e si è rappresentato e ha voluto il fatto (rendendosi conto della qualifica del soggetto passivo, di trovarsi alla presenza sua e di altre persone in un luogo aperto al pubblico, del fatto che il pubblico ufficiale stesse compiendo un atto d'ufficio e del significato obiettivamente offensivo della propria condotta), nonché in difetto di scusanti.

Ciò detto, questo giudice ritiene che il fatto sia contraddistinto da particolare tenuità *ex* art. 131-bis del codice penale per le ragioni che seguono.

Innanzitutto, il limite edittale è rispettato (tanto quello all'epoca vigente riferito al massimo non superiore a cinque anni di reclusione quanto quello introdotto dal decreto legislativo n. 150/2022 e riferito al minimo non superiore a due anni).

Inoltre, l'imputato risulta non aver mai commesso altri illeciti della stessa indole e, pertanto, ricorre la non abitudine del comportamento.

Quanto al concorrente requisito costituito dalla particolare tenuità dell'offesa, esso, alla luce dell'indicazione fornita dal primo comma dell'art. 131-bis del codice penale («per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo. valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, anche in considerazione della condotta susseguente al reato»), sussiste, ricorrendo plurimi indici che convincono nel senso di una scarsissima gravità del reato.

L'espressione verbale, infatti, non risulta denotata da una spiccata offensività.

Inoltre, è stata percepita da appena due soggetti diversi dal pubblico ufficiale, il minimo sufficiente a integrare la pluralità di persone.

Pure il dolo generico risulta tutt'altro che intenso, per apparire le — pur censurabili — parole proferite più conseguenza d'impeto dell'aver scoperto che la compagna non era riuscita nel portare a compimento il suo illecito proposito piuttosto che volte a mostrare pubblicamente disprezzo nei confronti dell'operante intervenuto e del pubblico ufficio dallo stesso espletato.

Residua, tuttavia, l'ostacolo legislativo costituito dal terzo comma dell'art. 131-bis del codice penale, al n. 2), secondo cui «L'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede: [...] 2) per i delitti previsti dagli articoli 336, 337 e 341-bis, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, nonché per il delitto previsto dall'articolo 343».

La previsione che impedisce di ritenere di particolare tenuità l'offesa conseguente all'oltraggio a pubblico ufficiale (c.d. eccezione nominativa) è stata introdotta dall'art. 16 del decreto-legge n. 53/2019 (come modificato in sede di conversione dalla legge n. 77/2019, entrata in vigore il 10 agosto 2019) quale riferita al pubblico ufficiale nell'eserci-



zio delle proprie funzioni. Successivamente, l'art. 7 del decreto-legge n. 130/2020, entrato in vigore il 22 ottobre 2020 (e convertito con modificazioni nella legge n. 173/2020), l'ha circoscritta all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o ufficiale o agente di polizia giudiziaria, sempre nell'esercizio delle proprie funzioni. Si tratta della versione tuttora vigente nonché applicabile al fatto in esame, commesso il 17 luglio 2021 proprio nei confronti di un agente di polizia giudiziaria nel compimento di uno specifico atto rientrante nel perimetro della sua funzione ed espressivo dei poteri conferitigli.

La presente questione di legittimità costituzionale risulta, pertanto, rilevante: la pronuncia di non luogo a procedere per la particolare tenuità del fatto trova, infatti, la norma impugnanda quale unico ostacolo, che non può in alcun modo essere superato, stante la lettera della legge, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata.

3) La fondatezza della questione

3.1) Il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale nel tempo

Nel disegno originario del codice Rocco, l'oltraggio a pubblico ufficiale era previsto dall'art. 341, primo comma, del codice penale come il fatto di «chiunque offende l'onore o il prestigio di un pubblico ufficiale, in presenza di lui e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni», con pena prevista per la fattispecie base quella della reclusione da sei mesi a due anni.

Con sentenza n. 341 del 1994 la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 341, primo comma, del codice penale, nella parte in cui prevedeva la pena minima di sei mesi di reclusione, in ragione del contrasto di tale previsione con il principio di proporzionalità della pena, desunto dagli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, anche in rapporto all'assai più favorevole minimo edittale previsto per il delitto di ingiuria (art. 594 del codice penale). Per effetto di tale pronuncia, il minimo edittale applicabile al delitto di oltraggio a pubblico ufficiale divenne quello di quindici giorni di reclusione, stabilito in via generale dall'art. 23 del codice penale con disposizione destinata ad applicarsi in difetto di determinazione di una pena minima da parte delle singole disposizioni incriminatrici.

La legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario), abrogò, poi, il delitto di oltraggio di cui all'art. 341 del codice penale.

In seguito, la legge n. 94 del 2009 ripristinò il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, collocandolo, però, in un nuovo art. 341-bis del codice penale e modificandone gli elementi costitutivi rispetto all'originaria formulazione dell'abrogato art. 341 del codice penale.

La cornice edittale prevista dal legislatore del 2009 era quella della reclusione «fino a tre anni», nuovamente modificata per effetto del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, che ha reintrodotto l'originario minimo di sei mesi di reclusione, mantenendo il massimo di tre anni.

3.2) La disposizione della legge viziata da illegittimità costituzionale (oggetto), la disposizione della Costituzione che si assume violata (parametro), il *tertium comparationis* e il *petitum*

Ad avviso di questo giudice, l'esclusione della fattispecie incriminatrice in esame dal perimetro applicativo dell'esimente di particolare tenuità del fatto viola l'art. 3 della Costituzione, essendovi altri titoli di reato che, pur di maggiore gravità, in quel perimetro rientrano.

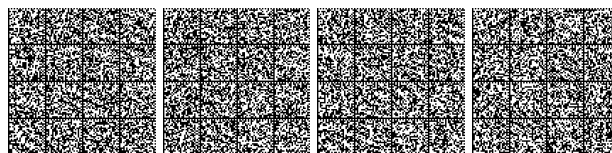
Il riferimento è ai delitti di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 del codice penale) e resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 del codice penale) in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 172 del 2025, che ha dichiarato, per l'appunto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui si riferisce agli articoli 336 e 337 dello stesso codice.

Innanzitutto, i reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale appaiono idonei a fungere da *tertium comparationis* rispetto a quello di cui all'art. 341-bis del codice penale.

Tutte e tre le fattispecie incriminatrici, infatti, sono disciplinate nel capo II del titolo secondo del codice penale, dedicato ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione.

Inoltre, i beni giuridici risultano strettamente contigui, se non coincidenti: nella violenza o minaccia a pubblico ufficiale, la libertà di determinazione e di azione degli organi pubblici (o, nell'ipotesi del terzo comma, solo la libertà morale del pubblico agente); nella resistenza a pubblico ufficiale, il buon andamento della pubblica amministrazione (ma, anche, la libertà morale dei pubblici agenti); nell'oltraggio a pubblico ufficiale, l'onore e il prestigio del pubblico ufficiale (ma, anche, il buon andamento della pubblica amministrazione: cfr. *infra* Corte costituzionale 284/2019).

Ancora, se è pur vero che la legge n. 94 del 2009 ha espunto dal tessuto normativo dell'oltraggio a pubblico ufficiale ogni riferimento alla violenza (cfr., in precedenza, il quarto comma dell'art. 341 del codice penale) — che costituisce, invece, elemento costitutivo, in alternativa alla minaccia, dei reati di cui agli articoli 336 e 337 del codice



penale —, l'uso della stessa può, ancor'oggi, ritenersi compatibile con la fattispecie delittuosa dell'oltraggio a pubblico ufficiale e in esso assorbita, seppure nei limiti della c.d. ingiuria reale, configurabile quando le percosse costituiscano una violenza di inavvertibile entità, che, senza voler cagionare alcuna sofferenza alla parte offesa, evidenzia il proposito di arrecare alla vittima offesa morale, avvilendola con un gesto di disprezzo (Cassazione, Sez. 6, sentenza n. 24630 del 15 maggio 2012 ud. - dep. 21 giugno 2012).

Le strettissime analogie fra la fattispecie di cui all'art. 337 del codice penale e quella di cui all'art. 341-*bis* del codice penale, d'altro canto, sono già state efficacemente tratteggiate proprio dalla Corte costituzionale nell'analizzare le modifiche strutturali subite dalla «rinata» fattispecie di oltraggio rispetto al paradigma disegnato dall'abrogato art. 341 del codice penale, con un passo che è opportuno, per la sua rilevanza ai presenti fini, citare letteralmente: «Tra tali modifiche, poc'anzi ricapitolate (*supra*, punto 2.5.), merita di essere qui segnalata l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale, espresso dalla locuzione “mentre compie un atto d'ufficio” — il medesimo che compare anche nella fattispecie di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 del codice penale. Il requisito in parola, da un lato, restringe l'ambito applicativo della nuova fattispecie rispetto a quella previgente e, dall'altro, ne arricchisce la dimensione offensiva, affiancando alla duplice lesione dell'onore individuale del pubblico ufficiale che subisce l'offesa, nonché del prestigio dell'amministrazione d'appartenenza — beni, l'uno e l'altro, già tutelati dalla norma incriminatrice abrogata —, una nuova dimensione di pericolo per la concreta attuazione dello specifico atto d'ufficio che la condotta del reo mira evidentemente ad ostacolare, e dunque per il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale. Esercizio che, vale la pena rammentarlo, deve essere legittimo e non arbitrario, configurandosi altrimenti in favore del privato la scriminante di cui all'art. 393-*bis* del codice penale.

Conforta questa ricostruzione anche la mancata riproposizione, da parte del legislatore del 2009, della circostanza aggravante dell'essere stato il fatto commesso con violenza o minaccia, prevista dal quarto comma dell'abrogato art. 341 del codice penale: previsione che si giustificava proprio in relazione alla possibilità che la commissione del fatto non fosse in concreto connessa allo svolgimento attuale di uno specifico atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale. Avendo ora il legislatore richiesto, invece, un rapporto di stretta contestualità tra la condotta e il compimento dell'atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale, l'uso di violenza o minaccia da parte dell'agente sarà normalmente funzionale ad ostacolare il compimento dell'atto d'ufficio, con conseguente configurabilità della più grave ipotesi delittuosa di cui all'art. 337 del codice penale.

Nella nuova fisionomia risultante dalla riforma del 2009, l'oltraggio si configura, dunque, come delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, *sub specie* di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale, non diversamente da quanto accade — per l'appunto — per il delitto di cui all'art. 337 del codice penale: delitto, quest'ultimo, che viene così a collocarsi in rapporto di possibile progressione criminosa rispetto all'oltraggio, in relazione al non remoto pericolo che la reazione verbale contro il pubblico ufficiale possa trasmodare in un'aggressione minacciosa o addirittura violenta nei suoi confronti, ad opera dello stesso autore del reato o dei terzi che, secondo la nuova formulazione, debbono necessariamente essere presenti al momento del fatto» (sentenza n. 284 del 2019).

Il concetto è stato ribadito, ancor più di recente, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2024, nel passo seguente: «la “nuova” fattispecie di oltraggio condivide ora con la fattispecie di resistenza a un pubblico ufficiale di cui all'art. 337 del codice penale, assunta a *tertium comparationis* dal rimettente, pur nella diversità delle condotte sanzionate, una medesima direzione offensiva rispetto al regolare svolgimento della pubblica funzione, bene di immediata rilevanza costituzionale ai sensi dell'art. 97, comma secondo, della Costituzione. Ciò rende non manifestamente irragionevole, né arbitraria, la scelta del legislatore di prevedere la medesima pena minima per entrambi i reati».

Non residuano, pertanto, dubbi sul fatto che quantomeno la fattispecie delittuosa della resistenza a pubblico ufficiale può costituire *tertium comparationis* della fattispecie delittuosa dell'oltraggio a pubblico ufficiale.

Ebbene, il reato di cui all'art. 337 (nonché quello di cui all'art. 336) del codice penale è, all'evidenza, più grave del reato di cui all'art. 341-*bis* del codice penale.

Basti osservare, in punto di cornice edittale, che il limite, nel massimo, è di cinque anni di reclusione per i primi e di tre anni per il secondo.

Ciò vale a maggior ragione nell'ipotesi — che è proprio quella cui si riferisce la norma impugnanda e che ricorre nel caso in esame — in cui il soggetto passivo sia un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di polizia di pubblica sicurezza, prevedendo l'ultimo comma tanto dell'art. 336 quanto dell'art. 337 del codice penale una circostanza aggravante a effetto speciale (così da giungere a un massimo di ben sette anni e sei mesi di reclusione).

Appare, allora, manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per i reati più gravi e, viceversa, esclusa per il reato meno grave.



Il legislatore stesso, attraverso la ricordata diversificazione degli estremi edittali, ha definito nei predetti termini comparativi la relazione tra le fattispecie considerate.

Tale diversificazione non può, poi, essere disconosciuta, dall'impianto normativo nel suo complesso, agli effetti della particolare tenuità del fatto, senza cadere in una manifesta incongruenza.

Si chiede, pertanto, alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui si riferisce all'art. 341-bis dello stesso codice.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953; ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata:

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 131-bis, comma 3, del codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 341-bis del codice penale, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni;

sospende il giudizio in corso e i relativi termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

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

ordina la notifica, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 2, del codice di procedura penale.

Brescia, 23 febbraio 2026

Il giudice: AZZI

26C00056

N. 46

Ordinanza del 17 febbraio 2026 della Corte d'appello di Roma nel procedimento civile promosso dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle imprese e del made in Italy

Bilancio e contabilità pubblica – Amministrazione pubblica – Camere di commercio – Obbligo di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa derivanti dall'applicazione di norme, recanti misure di razionalizzazione e di riduzione della spesa pubblica, individuate nell'allegato A alla legge n. 160 del 2019.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 594, anche in combinato disposto con l'art. 50, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, con l'art. 18, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), con l'art. 1, comma 126, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), con l'art. 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)) e con l'art. 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)).



LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZIONE PRIMA CIVILE

Riunita in Camera di consiglio e composta dai sig.ri Magistrati:

dott. Nicola Saracino, Presidente;

dott. Gianluca Mauro Pellegrini, Consigliere;

dott. Marco Genna, Consigliere relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di secondo grado, iscritta al n. 1804 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2025, vertente

TRA

Camera di commercio industria artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno (c.f. 01838690491), con sede legale in Livorno, piazza del Municipio, n. 48, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Prof. Alfonso Celotto, appellante;

E

Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, Ministero dell'economia e delle finanze (c.f. 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, e Ministero delle imprese e del made in Italy (c.f. 80230390587), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, appellati.

MOTIVI DELLA DECISIONE

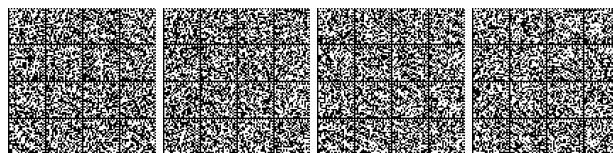
La Corte, visti gli atti e sentito il relatore, osserva quanto segue.

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, la Camera di commercio industria artigianato e agricoltura della Maremma e del Tirreno, istituita con decreto del 6 agosto 2015 del Ministero dello sviluppo economico a seguito dell'accorpamento della Camera di commercio di Livorno con la Camera di commercio di Grosseto, ha adito dinanzi al Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle Imprese e del made in Italy (nuova denominazione del Ministero dello sviluppo economico), chiedendo:

in via principale, di accertare la non debenza delle somme versate in apposito capitolo del bilancio dello Stato per gli anni 2020, 2021 e 2022 e di quelle relative alle annualità successive per le quali i termini di versamento non fossero ancora scaduti, in adempimento degli obblighi imposti dall'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 e delle norme di cui all'allegato A di detta legge richiamate, in ragione della non applicabilità di tali disposizioni alle Camere di commercio;

in via subordinata, di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'ecceputa questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3, 53, 97 e 118, ultimo comma, della Costituzione, della predetta norma, anche nel combinato disposto con gli articoli 50, comma 4, decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014), 18, comma 6, legge n. 580/1993, 1, comma 126, legge n. 662/1996, 1, commi 9, 10, 48 e 58, legge n. 266/2005 e 2, commi 618, 619, 620, 621, 622 e 623, legge n. 244/2007, nella parte in cui prevedono il versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa conseguiti dalle Camere di commercio, e di rimettere conseguentemente gli atti alla Corte costituzionale;

in ogni caso, accertata la natura di indebito dei versamenti effettuati, vedersi condannare le amministrazioni convenute in solido tra loro, o quella a ciò tenuta, a restituire a parte attrice gli importi versati, nonché tutte le altre somme non dovute che questa abbia pagato, si sia vista trattenere o compensare con altre poste di credito, o che si trovasse a pagare, o a vedersi trattenere o compensare con altre poste di credito, con i relativi interessi e accessori di legge a decorrere da ciascuno degli indebiti pagamenti o ritenzioni/compensazioni e fino all'effettivo soddisfo.



2. La Camera di commercio del Tirreno e della Maremma ha dedotto a sostegno della domanda accertativa e restitutoria che:

(a) il «comma 594 dell'art. 1 della legge n. 160/2019 (...) replica il medesimo meccanismo di taglio delle spese pubbliche e riversamento del relativo risparmio in favore del bilancio dello Stato, già dichiarato incostituzionale — per il periodo 2017-2019 — dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 210/2022»;

(b) l'obbligo di riversamento anche per le annualità successive, ossia per gli anni 2020 e seguenti, (n.d.r. è) fondato (...), per effetto della previsione di cui al comma 594 dell'art. 1 della legge n. 160/2019, (i) in parte su disposizioni di legge a essa soggettivamente non riferibili, (ii) in parte sulle stesse disposizioni di legge dichiarate incostituzionali (iii) e, in parte ancora, su disposizioni di legge a queste ultime analoghe, che prevedono lo stesso identico sistema di versamento dei risparmi conseguiti dalla CCIAA in favore dello Stato», alcune delle quali non sono state tuttavia colpite dalla declaratoria di incostituzionalità perché non prevedono obblighi di riversamento delle somme risparmiate o perché rinviano comunque a norme espressamente dichiarate incostituzionali (gli articoli 27 del decreto-legge n. 112/2008, come conv., con mod., dalla legge n. 133/2008; 61, commi 3, 6 e 7 del decreto-legge n. 112/2008, come conv., con mod., dalla legge n. 133/2008; 6, commi 6, 9 e 11 del decreto-legge n. 78/2010, come conv., con mod., dalla legge n. 122/2010; 8, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010, come conv., con mod., dalla legge n. 122/2010; 4 della legge n. 217/2011; 5, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, come conv., con mod., dalla legge n. 135/2012; 8, comma 1, lettera c) e 2, lettera b), del decreto-legge n. 95/2012, come conv., con mod., dalla legge n. 135/2012), mentre altre presenterebbero profili di illegittimità costituzionale, segnatamente l'art. 50, comma 4, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), l'art. 18, comma 6, legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), l'art. 1, comma 126, legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), l'art. 1, commi 9, 10, 48 e 58, legge n. 266/2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2006) e l'art. 2, commi da 618 a 623, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2008).

2.1 Ad avviso dell'odierna appellante, le norme appena richiamate, in combinato disposto con la previsione di cui all'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, a mente del quale «al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti e gli organismi di cui al comma 590, ivi comprese le autorità indipendenti, versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento», sono, con specifico riferimento al sistema camerale, costituzionalmente illegittime, in quanto la loro applicazione agli enti camerali risulta irragionevole in relazione all'autonomia finanziaria di detti enti che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali *deficit*.

Riducendo le risorse a disposizione delle Camere di commercio, in prevalenza incentrate sul diritto camerale, che peraltro negli ultimi anni è stato soggetto ad una progressiva riduzione, verrebbero, infatti, frustrate le aspettative che le imprese nutrono a seguito del versamento annuale del diritto, con conseguente pregiudizio anche del principio di correttezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Nel contempo, tale disciplina, laddove prevede un obbligo di riversamento dei risparmi di spesa conseguiti in favore dello Stato, è irragionevole e si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, perché non consente alle Camere di commercio di garantire il rispetto del generale principio dell'equilibrio di bilancio, determinando (i) la sottrazione alle imprese, i destinatari naturali della missione istituzionale degli enti camerali, degli eventuali miglioramenti in termini di efficienza della gestione, senza neppure il previo accertamento dell'esistenza di un simile miglioramento e (ii) la sottrazione agli stessi enti camerali delle somme versate dalle imprese legate alla fornitura di servizi in favore delle stesse, in violazione del principio dell'autarchia funzionale di detti enti, consistente nell'autosufficienza delle risorse per assicurare l'adempimento delle funzioni.

L'imposizione dell'obbligo di riversamento dei risparmi di spesa si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, che impone la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle autonomie funzionali, tra le quali le Camere di commercio.

Sempre nella prospettazione dell'appellante, la disciplina *de qua* contrasta infine con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, per l'evidente sproporzione che produce tra i sacrifici imposti alle Camere di commercio e il beneficio correlativamente conseguito dall'Erario; se, infatti, l'imposizione di regole di contenimento della spesa può ritenersi appropriata alle finalità degli interventi legislativi di cui si discute, ciò non di meno l'obbligo di riversamento dei risparmi di spesa al bilancio dello Stato finisce per vanificare lo sforzo sostenuto dalle Camere di commercio nel conseguire tali risparmi, lasciando sostanzialmente invariato il saldo complessivo della spesa consolidata.



2.2 Invero, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 210/2022, pubblicata il 14 ottobre 2022, all'esito dell'incidente di costituzionalità promosso dal Tribunale di Roma Sezione II civile con ordinanza di rimessione del 21 gennaio 2021 nell'ambito del giudizio n. 50017/2017 RG incardinato dalla stessa Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Tirreno e della Maremma nei confronti delle medesime amministrazioni oggi appellate, ha dichiarato, per l'arco temporale 1° gennaio 2017 - 31 dicembre 2019, l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione dell'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 50, comma 3, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, nelle parti in cui tali disposizioni prevedono, limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019, che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Questo, in sintesi, il contenuto della pronuncia di incostituzionalità:

«L'applicazione alle Camere di commercio di tali disposizioni risulta irragionevole, a fronte della particolare autonomia finanziaria di tali soggetti, che preclude la possibilità di ottenere finanziamenti adeguati da parte dello Stato e interventi di ripianamento di eventuali deficit generati dalla gestione amministrativa dei medesimi. (...)»

Le predette riduzioni (n.d.r. del diritto camerale, che è divenuto il principale strumento di finanziamento degli enti camerali), incidendo in maniera progressivamente più gravosa sui bilanci delle Camere di commercio, hanno reso, dal 2017 — anno in cui è disposta a regime la riduzione del diritto camerale del cinquanta per cento — i sacrifici imposti dalle disposizioni censurate non più sostenibili e non compatibili con il dettato costituzionale. Conseguentemente, dall'anno 2017 e fino al 31 dicembre 2019 (dal 1° gennaio 2020 decorrono gli effetti della legge n. 160 del 2019, la quale all'art. 1, comma 590, prevede che «cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa», sottoposte all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale), l'obbligo di versamento allo Stato dei risparmi conseguiti mina gravemente la sostenibilità della gestione economico-finanziaria e determina un aggravamento del bilancio di detti enti, le cui entrate risultano, a regime, effettivamente dimezzate.

Seppure l'imposizione di regole di contenimento della spesa può ritenersi appropriata alle finalità degli interventi legislativi in esame, operati in contesti di grave crisi economica, non appare altrettanto congruente con le finalità dell'intervento l'obbligo di riversamento di tali risparmi al bilancio dello Stato, vanificando lo sforzo sostenuto dalle Camere di commercio nel conseguire detti risparmi e lasciando invariato il saldo complessivo della spesa consolidata.

L'equilibrio della finanza pubblica allargata non può essere realizzato attraverso lo «sbilanciamento» dei conti delle Camere di commercio. È di tutta evidenza, difatti, come realizzare un punto di equilibrio macroeconomico attraverso il correlato squilibrio del sistema camerale costituisca una intrinseca irragionevolezza.

Ciò, oltretutto, provoca indubbi riflessi negativi sui servizi alle imprese.

3.2. – Il meccanismo delineato dalle disposizioni censurate non è inoltre ragionevole, non solo perché incide negativamente sulla piena realizzazione degli interessi tutelati da tali enti e facenti capo ai rispettivi iscritti, ma anche perché penalizza la corretta ed efficace gestione dei compiti amministrativi spettanti alle Camere di commercio, con pregiudizio del principio di correttezza e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

La prospettiva costituzionale così sintetizzata evidenzia la fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e del generale principio dell'equilibrio del bilancio, obiettivo imprescindibile delle Camere di commercio».

2.3 Ora, ad avviso dell'odierna appellante, la previsione contenuta nel comma 590 dell'art. 1, legge n. 160/2019, secondo la quale «ai fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (...) cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge», configura una fattispecie di abrogazione soltanto apparente, dal momento che il comma 594 dello stesso art. 1 reintroduce, come detto, a decorrere dal 1° gennaio 2020, a carico degli enti camerali obblighi di risparmio di spesa e di riversamento annuale delle relative somme ad apposito capitolo del bilancio dello Stato del tutto analoghi a quelli dichiarati incostituzionali per il periodo 1° gennaio 2017 - 31 dicembre 2019. Anzi, prevedendo espressamente un



incremento del 10% dell'importo pari a quanto dovuto per l'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A alla legge n. 160/2019, detta previsione incide in termini ancora più gravosi sulla sostenibilità della gestione economico-finanziaria del sistema camerale.

3. La Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Tirreno e della Maremma, pur ritenendoli non dovuti, ha comunque prudenzialmente effettuato i versamenti dei propri risparmi di spesa al bilancio dello Stato per le annualità 2020 (euro 428.706,20, giusto mandato di pagamento n. 886 del 30 giugno 2020, con versamento effettuato il 2 luglio 2020), 2021 (euro 428.706,20, giusto mandato di pagamento n. 953 del 10 giugno 2021, con versamento effettuato l'11 giugno 2021) e 2022 (euro 428.706,20, giusto mandato di pagamento n. 787 del 14 giugno 2022, con versamento effettuato il 16 giugno 2022).

4. Instaurato il contraddittorio, si sono costituiti tramite l'Avvocatura generale dello Stato la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del made in Italy, contestando le difese avversarie ed evidenziando, in particolare, come la sentenza della Corte costituzionale n. 210/2022 non esplicasse i suoi effetti sulla vigenza dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019.

5. Il Tribunale di Roma, Sezione Seconda Civile, con sentenza n. 3220/2025, pubblicata il 3 marzo 2025, ha respinto le domande attoree, statuendo che:

«gli organismi di cui al comma 590 sono quelli indicati dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ossia gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). (...) «Anche sotto il profilo di diritto positivo non vi è dubbio che parte attrice sia una amministrazione pubblica (si veda ad es. l'elenco P.A. pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 242 del 30 settembre 2020 che indica espressamente le Camere di commercio)» (che) «sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale»;

«quel giudizio di costituzionalità (sentenza n. 210/22) e la connessa declaratoria di incostituzionalità non riguarda l'art. 1, comma 590 e successivi, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e quindi neppure il comma 594 alla base del presente giudizio. Appare poi certamente oggettivo il dato posto dal testo dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87; se avesse voluto abrogare l'art. 1, comma 594 della legge n. 160/2019 la Corte — che richiama la norma — lo avrebbe dovuto indicare. La Corte costituzionale con la sentenza n. 210/22 non indicò d'ufficio l'illegittimità costituzionale in via consequenziale della norma di legge oggi applicata e relativa alle diverse annualità in contestazione, non ravvisandone i presupposti. La disposizione di cui all'art. 1, comma 594 della legge n. 160/2019 è vigente ed oggi in questa sede deve essere applicata»;

«La fonte dell'obbligazione rimane l'art. 1, comma 594: la sentenza della Consulta ha inciso solo su alcune norme contenute nell'allegato A) alla legge n. 160/2019, ma non l'art. 1, comma 594 il quale esplica i suoi effetti sul calcolo del versamento unico annuale ex art. 1, comma 594 della legge n. 160/2019 in questione» (...) «la declaratoria di incostituzionalità ha interessato solo parte delle norme contenute nell'allegato A) alla legge n. 160/2019; resta la possibilità di ricorrere alle altre norme incluse nel predetto allegato A) quali criteri di calcolo del versamento unico annuale ex art. 1, comma 594 della legge n. 160/2019 in questione. Calcolo, peraltro, già correttamente effettuato dalla parte attrice col versamento delle rispettive somme»;

«Circa la questione di legittimità costituzionale si osserva che l'obbligo di versamento annuale al bilancio dello Stato previsto, a partire dal 2020, a carico delle Camere di commercio appare in perfetto ossequio con l'art. 81 della Costituzione, con il quale lo Stato ha introdotto il principio dell'equilibrio dei bilanci, stabilendone ampiezza e portata». (...) «La norma posta dall'art. 1, comma 594 della legge n. 160/2019 ponendosi nel solco del principio di pareggio di bilancio, si affianca a quelle analoghe normative rispondenti alle richieste formulate in ambito europeo, con il Patto di stabilità e crescita, laddove viene fatto espresso riferimento a «un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo». La Corte costituzionale, come visto, ha volutamente delimitato temporalmente l'incostituzionalità dei versamenti effettuati «fino al 31 dicembre 2019» poiché «dal 1° gennaio 2020 decorrono gli effetti della legge n. 160 del 2019. Per quanto sopra esposto, le domande di parte attrice sono rigettate e per l'effetto si accerta la legittimità dei versamenti effettuati per gli anni 2020, 2021 e 2022».

6. Avverso l'indicata sentenza ha interposto tempestivamente appello la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Maremma, chiedendo

in via principale:

1) accertare e dichiarare che l'art. 1, comma 594, della legge n. 160/2019 — e per rinvio le norme di cui all'allegato A alla legge n. 160/2019 (con particolare riguardo agli articoli 50, comma 4, del decreto-legge n. 66/2014, conv., con mod., dalla legge n. 89/2014, 18, comma 6, della legge n. 580/1993, 1, comma 126, della legge n. 662/1996, 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge n. 266/2005, e 2, commi da 618 a 623, della legge n. 244/2007) — laddove prevede l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio dello Stato, non si applica all'odierna appellante per i motivi tutti di fatto e di diritto e che l'odierna appellante, per le predette ragioni, non era tenuta a versare all'entrata del bilancio



dello Stato le somme di euro 428.706,20 per l'anno 2020 (*cf.* doc. n. 4 fasc. primo grado), di euro 428.706,20 per l'anno 2021 (*cf.* doc. n. 5 fasc. primo grado) e di euro 428.706,20 per l'anno 2022 (*cf.* doc. n. 6 fasc. primo grado), e/o alcun'altra somma, anche con riferimento a somme rispetto alle quali i termini di versamento all'entrata dello Stato non siano ancora scaduti, e che nulla sarà dovuto anche in relazione alle annualità successive al 2022;

in via subordinata:

2) in via subordinata e gradata rispetto alla precedente domanda n. 1), ove l'Ill.ma Corte di appello adita ritenga che l'odierna appellante sia soggetta all'obbligo di versamento al bilancio dello Stato di cui all'art. 1, comma 594, della legge n. 160/2019 (e delle norme a cui si rinvia nell'allegato A colà richiamato per quanto occorra), dichiarare rilevante e non manifestamente infondata l'eccepita questione di legittimità costituzionale della predetta norma, per contrasto con gli articoli 3, 53, 97 e 118, ultimo comma, della Costituzione, anche nel loro combinato disposto e, conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla relativa legittimità costituzionale;

in ogni caso:

per effetto di ciascuno degli accertamenti e delle declaratorie riassunti ai capi che precedono, accertare la natura di indebito dei versamenti effettuati dall'odierna appellante delle somme di euro 428.706,20 per l'anno 2020 (*cf.* doc. n. 4 fasc. primo grado), di euro 428.706,20 per l'anno 2021 (*cf.* doc. n. 5 fasc. primo grado) e di euro 428.706,20 per l'anno 2022 (*cf.* doc. n. 6 fasc. primo grado) e, per l'effetto, condannarsi le convenute amministrazioni in solido tra loro, o quella di loro a ciò tenuta, a restituire a parte appellante i predetti importi, nonché tutte le altre somme non dovute che questa abbia pagato, si sia vista trattenere o compensare con altre poste di credito, o che si trovasse a pagare, o a vedersi trattenere o compensare con altre poste di credito, con i relativi interessi e accessori di legge a decorrere da ciascuno degli indebiti pagamenti o ritenzioni/compensazioni e fino all'effettivo soddisfo;

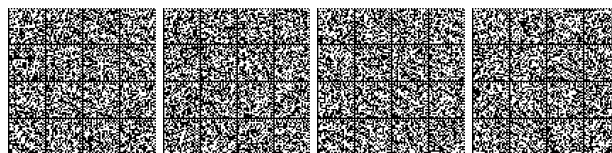
con vittoria di spese, diritti e onorari di causa, anche del primo grado, integralmente rifusi, e con rifusione del contributo unificato versato».

L'appellante ha articolato i seguenti motivi di gravame.

1° Motivo) violazione dell'art. 132 c.p.c. e dell'art. 118 disp. att. c.p.c. per insufficienza, illogicità, contraddittorietà e inadeguatezza della motivazione. Violazione dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019. Violazione degli articoli 3, 53, 97 e 118, ultimo comma, della Costituzione ad avviso dell'appellante, il Giudice di prime cure non avrebbe considerato che:

(i) alcune delle disposizioni richiamate dall'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 non sono soggettivamente applicabili alle Camere di commercio (segnatamente, l'art. 4, comma 66, legge n. 183/2011, applicabile soltanto a INPS, INPDAP e INAIL, l'art. 21, comma 8, decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, applicabile solo a INPS ed enti soppressi, l'art. 4, comma 77, legge n. 92/2012, applicabile solo ad INPS ed INAIL; l'art. 1, comma 108, legge n. 228/2012, applicabile soltanto agli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici, l'art. 1, commi 321 e 417, legge n. 147/2013, applicabile soltanto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, e agli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, l'art. 19, comma 3, lettera c) decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, applicabile solo all'Autorità nazionale anticorruzione, l'art. 22, commi 6 e 9, lettere d) e f), decreto-legge n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, applicabile solo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alla Commissione nazionale per le società e la borsa, all'Autorità di regolazione dei trasporti, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al Garante per la protezione dei dati personali, all'Autorità nazionale anticorruzione, alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione e alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'art. 1, commi 305, 307 e 308, legge n. 190/2014, applicabile solo all'INPS, l'art. 6, commi 2 e 3, decreto-legge n. 65/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 109/2015, applicabile anch'esso solo all'INPS, l'art. 1, comma 608, legge n. 208/2015, applicabile solo agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici);

(ii) altre disposizioni richiamate sono state espressamente dichiarate incostituzionali con la più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 210/2022 (segnatamente, l'art. 61, commi 1, 2 e 5 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, l'art. 6, commi 3, 7, 8, 12, 13 e 21 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, l'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, e l'art. 50, comma 3, del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014);



(iii) altre disposizioni, infine, pur non (ancora) dichiarate formalmente incostituzionali, risultano comunque illegittime perché presentano un contenuto identico, analogo o comunque sovrapponibile a quelle invalidate dalla citata sentenza n. 210/2022, per le medesime ragioni ivi addotte dal giudice costituzionale (segnatamente, quelle indicate in grassetto al punto *b*) paragrafo 2);

(iv) il minimo comun denominatore delle disposizioni *sub* (iii) è rappresentato dal fatto che esse prevedono a carico delle Camere di commercio l'obbligo di effettuare il versamento dei risparmi di spesa conseguiti al bilancio dello Stato, secondo un meccanismo identico a quello che la Corte costituzionale ha già censurato con riferimento all'arco temporale 2017-2019;

Ad avviso dell'appellante, i medesimi rilievi di incostituzionalità compiuti dalla Corte costituzionale in relazione a disposizioni che nella sostanza ricalcano quelle di cui si controverte devono essere effettuati con riferimento al comma 594 dell'art. 1, legge n. 160/2019 e alle norme cui esso fa riferimento mediante rinvio all'allegato A. La mancata declaratoria di incostituzionalità della disciplina legislativa vigente a far data dall'anno 2020 non ha alcun rilievo, essendosi la Corte costituzionale nella sentenza n. 210/2022 limitata a prendere atto che dal 2020 cessavano di avere effetto le norme sottoposte alla sua cognizione senza entrare nel merito della normativa subentrata, che non aveva alcun effetto diretto nel giudizio *a quo*.

Il Tribunale non avrebbe inoltre tenuto conto del fatto che alcuna pretesa di versamento dell'importo pari a quanto dovuto per l'esercizio 2018 incrementato del 10% può discendere dal disposto dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, dal momento che la Corte costituzionale ha sancito l'incostituzionalità dei versamenti effettuati dalle Camere di commercio relativamente anche all'anno 2018.

La formale vigenza di una disposizione non può inoltre comportarne l'immediata applicazione ove essa contrasti palesemente con i precetti costituzionali sopra indicati.

Il Tribunale ha inoltre errato allorché, riconosciuta l'inapplicabilità di alcune norme dell'allegato A alla legge n. 160/2019 perché dichiarate illegittime dalla più volte citata Corte cost. n. 210/2022, ha ritenuto si potesse fare riferimento alle altre norme dello stesso allegato quali criteri di calcolo del versamento unico annuale ai sensi del comma 594, senza considerare che alcune di dette norme non sono applicabili alle Camere di commercio o non sono applicabili, comunque al caso di specie, come già statuito da questa Corte d'appello nella sentenza n. 4131/2024, secondo la quale, in ragione di un'interpretazione costituzionalmente orientata, l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, richiamando norme dichiarate incostituzionali quanto alla loro applicazione agli enti camerali, deve essere ritenuto non applicabile alle Camere di commercio.

2° Motivo) violazione dell'art. 132 c.p.c. e dell'art. 118 disp. att. c.p.c. per insufficienza, illogicità, contraddittorietà e inadeguatezza della motivazione. Violazione degli articoli 3, 53, 97 e 118, ultimo comma, Cost. L'appellante ha contestato la sentenza nella parte in cui il Tribunale ha ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, in combinato disposto con le norme indicate al paragrafo 2 *sub* c.1 – c.5.

L'assunto del Giudice di prime cure, che sembra postulare la prevalenza assoluta del pareggio del bilancio rispetto ad altri interessi contrapposti, è stato già smentito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 210/2022, laddove si è osservato come l'equilibrio della finanza pubblica allargata non può essere realizzato attraverso lo «sbilanciamento» dei conti delle Camere di commercio, pena l'intrinseca irragionevolezza della relativa disciplina.

Il Tribunale, infine, non avrebbe tenuto conto degli altri profili di incostituzionalità segnalati dall'appellante.

7. Si sono tempestivamente costituiti la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle imprese e del made in Italy, i quali hanno rilevato, con riferimento al primo motivo di appello, che:

(i) in assenza di una deroga espressa, l'obbligo di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa di cui all'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni e finalizzato al conseguimento ed al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è applicabile anche alle Camere di commercio, rientranti nel novero dei soggetti di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 196/2009;

(ii) il giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 210/2022 non riguarda l'art. 1, commi 590 e seguenti, e dunque anche il comma 594, della legge n. 160/2019, né le norme richiamate incluse nell'allegato A a detta legge, in particolare quelle per le quali parte appellante invoca il giudizio di legittimità costituzionale, non essendo stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale di norme di legge diverse da quelle censurate dal giudice *a quo* né potendo dette norme e l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 essere disapplicati dai giudici comuni per asserito contrasto con i precetti costituzionali, vigendo nel nostro sistema un controllo di costituzionalità accentrato;

(iii) l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 ha novato la fonte dell'obbligazione di versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa e il riferimento a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in base alle norme di cui all'alle-



gato A funge da parametro normativo per la determinazione del *quantum*, fermo restando che solo una parte delle norme richiamate è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale e che la restante parte è ancora in vigore e soggettivamente riferibile anche alle Camere di commercio ed è applicabile ai fini della determinazione del *quantum debeatur*;

(iv) la formulazione normativa è univoca nell'assoggettare anche le Camere di commercio all'obbligo di versamento annuale, sicché questa Corte d'Appello non può procedere all'interpretazione adeguatrice invocata dall'appellante;

con riferimento invece al secondo motivo di appello che:

(i) il diritto camerale versato annualmente dalle imprese, che peraltro dal 2017 è stato a più riprese incrementato, non costituisce la fonte esclusiva di finanziamento delle Camere di commercio, potendo le stesse contare su altre entrate, segnatamente quelle previste dall'art. 18, comma 1, legge n. 580/1993 lettera *b)* (proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale), lettera *d)* (diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti ai sensi delle disposizioni vigenti), lettera *e)* (contributi volontari, lasciti e donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati) e lettera *f)* (altre entrate derivanti da prestazioni e controlli da eseguire ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'Unione europea secondo tariffe predeterminate e pubbliche poste a carico dei soggetti interessati ove ciò non risulti in contrasto con la disciplina dell'Unione europea). Tra le altre entrate si annovera anche il diritto di segreteria per la procedura di composizione negoziata della crisi, istituito con decreto ministeriale 10 marzo 2022 del Ministero dello sviluppo economico;

(ii) il versamento annuale previsto dall'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 non compromette la sostenibilità della gestione economico-finanziaria degli enti camerali, non essendosi peraltro l'appellante curata di precisare la percentuale di incidenza che tale versamento ha sulle sue entrate annuali a partire dall'anno 2020;

(iii) il sacrificio imposto dalla norma più volte menzionata non è discriminatorio, perché riguarda tutte le pubbliche amministrazioni e soggetti equiparati di cui all'art. 1, comma 2, legge n. 196/2009, non è irragionevole né sproporzionato rispetto alla finalità perseguita, quella di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, che è strettamente funzionale all'equilibrio di bilancio, interesse pubblico preminente di rilievo costituzionale.

8. La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Tirreno e della Maremma è rilevante e non manifestamente infondata.

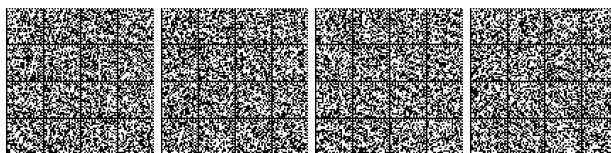
8.1 Deve innanzitutto convenirsi con la difesa erariale, laddove ha ribadito, in coerenza con l'insegnamento del Giudice delle leggi, che è l'univoco tenore della disposizione legislativa a segnare il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme al dettato costituzionale deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (v. Corte costituzionale n. 44 del 2024, n. 203 del 2022, n. 150 del 2022, n. 118 del 2020, n. 221 del 2019 e n. 83 del 2017). Se, infatti, il giudice è chiamato a verificare la possibilità di superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione del testo legislativo costituzionalmente conforme, quando però ritenga che il testo della disposizione non consenta tale risultato, deve necessariamente proporre l'eccezione di costituzionalità.

Come ha ritenuto la Corte costituzionale (sentenza n. 268/2017), l'aver ravvisato da parte del giudice *a quo* nel tenore testuale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione compatibile con i parametri costituzionali invocati costituisce «un modo di procedere (...) corretto, giacché questa Corte ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione conforme ma esclude che essa sia percorribile, la questione di legittimità costituzionale che ne deriva non può ritenersi inammissibile. Al contrario, laddove l'univoco tenore letterale della disposizione precluda un'interpretazione conforme, s'impone il sindacato di legittimità costituzionale (da ultimo, *ex multis*, sentenze n. 83 e n. 82 del 2017, n. 241 e n. 219 del 2016)».

Residua, tuttavia, uno spazio per un'interpretazione conforme a Costituzione o costituzionalmente orientata anche quando una esegesi letterale vi sia, ma risulti in «sicuro conflitto» con i valori costituzionali e il tenore letterale della disposizione non osti ad un'interpretazione ulteriore, costituzionalmente conforme (v. Corte costituzionale n. 198/2003).

Non è questo però il caso che ci occupa.

La formulazione dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 è assolutamente univoca e chiara nell'includere anche le Camere di commercio, comprese quelle risultanti da accorpamento, come l'odierna appellante, nel novero dei soggetti sui quali grava l'obbligo di versamento dei risparmi di spesa. La norma indica espressamente quali suoi destinatari «gli enti e gli organismi di cui al comma 590, ivi comprese le autorità indipendenti» e tali sono, ai sensi del comma 590 dello stesso art. 1, gli enti e gli organismi «anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale».



Sul punto, vanno richiamate le corrette considerazioni svolte dal Giudice di prime cure, avverso le quali peraltro nessuna censura è stata mossa dall'ente camerale appellante:

«Gli organismi di cui al comma 590 sono quelli indicati dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ossia gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). L'elenco delle amministrazioni pubbliche, com'è noto, viene annualmente pubblicato dall'ISTAT, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La definizione di amministrazione pubblica, di competenza dell'Istat, deriva dalle disposizioni in proposito previste dal Sistema europeo dei conti (Sec '95 – regolamento CR n. 2223/96 – paragrafi 2.68 e 2.69). Anche sotto il profilo di diritto positivo non vi è dubbio che parte attrice sia una amministrazione pubblica (si veda ad es. l'elenco P.A. pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 242 del 30 settembre 2020 che indica espressamente le Camere di commercio). Peraltro, la giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86) ha sempre affermato che le Camere di commercio sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale, retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale e che non sono esclusivamente limitati all'ambito locale».

Il dato testuale appare dunque inequivoco nell'includere all'interno della sfera applicativa della disposizione *de qua* le Camere di commercio né a diversa conclusione può pervenirsi in conseguenza del richiamo operato dal comma 594 alle disposizioni contenute nell'allegato A alla legge n. 160/2019, dal momento che solo alcune di queste (segnatamente gli articoli 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, e 50, comma 3, decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014) sono state attinte dalla pronuncia di illegittimità parziale della Corte costituzionale (sentenza n. 210/2022), rimanendo impregiudicata la possibilità di ricorrere alle altre norme incluse nello stesso allegato A per la determinazione del *quantum debeatur*.

8.2 Parimenti, anche il dettato letterale delle disposizioni dell'allegato A di cui si sospetta l'incostituzionalità richiamate dall'art. 1, comma 594, appare inequivoco.

8.2.1 L'art. 50, comma 4, decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014 stabilisce che: «Gli enti e organismi di cui al comma 3 possono effettuare variazioni compensative fra le spese soggette ai limiti di cui all'art. 6, commi 8 (n.d.r. spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza), 12 (n.d.r. spese per missioni all'estero), 13 (n.d.r. spese per attività esclusiva di formazione), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 133, e all'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (n.d.r. spese per l'acquisto di mobili e arredi), assicurando il conseguimento degli obiettivi complessivi di contenimento della spesa previsti dalle citate disposizioni e il versamento dei relativi risparmi al bilancio dello Stato. Il comma 10 dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2010, è soppresso. Qualora, con l'attuazione delle misure di cui al presente articolo o di ulteriori interventi individuati dagli enti stessi nell'ambito della propria autonomia organizzativa, non si raggiungano i risparmi previsti dal comma 3, gli enti interessati possono provvedere anche attraverso la riduzione delle altre risorse destinate a interventi di natura corrente, con l'esclusione delle spese di personale».

I soggetti menzionati attraverso il richiamo all'art. 50, comma 3, dello stesso decreto-legge sono gli «enti e (...) organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, compresi fra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale» e «gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato».

Come è agevole rilevare, si tratta, da un lato, della medesima formulazione letterale dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, sulla quale ci si è già soffermati e, dall'altro, di soggetti pubblici dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato, quali sono le Camere di commercio, che, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera r), decreto legislativo n. 219/2016 all'art. 18, legge n. 580/1993, non ricevono più finanziamenti e contributi derivanti da leggi statali, leggi regionali e convenzioni. Del resto, la Corte costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 210/2022, ha richiamato i suoi precedenti arresti, che configuravano le Camere di commercio come «ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale» (così, Corte costituzionale n. 477/2000), rilevando come «nella formula dell'autonomia funzionale, accanto ai caratteri dell'autogoverno e dell'autoamministrazione organizzativa e funzionale, è ricompresa anche l'autonomia finanziaria, cioè la richiamata assenza di finanziamenti statali correnti e di interventi finalizzati a garantirne il risanamento nei casi di *deficit* accumulati dalla gestione ordinaria».



8.2.2 Il dato letterale identificativo dei destinatari dell'art. 18, comma 6, legge n. 580/1993 è ancor più esplicito: «Al fine di garantire la partecipazione del sistema camerale agli obiettivi di contenimento di finanza pubblica e ai relativi risparmi di spesa applicabili, ciascuna camera di commercio, l'Unioncamere e le singole unioni regionali possono effettuare variazioni compensative tra le diverse tipologie di spesa, garantendo il conseguimento dei predetti obiettivi e l'eventuale versamento dei risparmi al bilancio dello Stato. Il collegio dei revisori dei conti dei singoli enti attesta il conseguimento degli obiettivi di risparmio e le modalità compensative tra le diverse tipologie di spesa».

8.2.3 L'art. 1, comma 126, legge n. 662/1996 stabilisce che: «I compensi corrisposti da pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, spettanti ai dipendenti pubblici che siano componenti di organi di amministrazione, di revisione e di collegi sindacali, sono ridotti per ciascun incarico in misura pari al 5 per cento per gli importi superiori a lire 5 milioni lordi annui, al 10 per cento per gli ulteriori importi superiori a lire 10 milioni lordi annui, al 20 per cento per gli ulteriori importi superiori a lire 20 milioni lordi annui. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definite le modalità di versamento all'erario dell'importo corrispondente alla riduzione per prestazioni comunque rese a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nell'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 29/1993 (ora abrogato) le camere di commercio erano qualificate espressamente come amministrazioni pubbliche: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

8.2.4 L'art. 1, commi 9, 10, 48 e 58, legge n. 266/2005 dal canto suo prevede che:

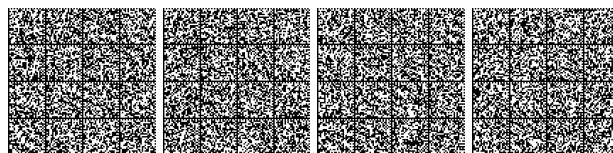
«9. Fermo quanto stabilito dall'art. 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti.

10. A decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 40 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004 per le medesime finalità.

48. Le somme di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 282 del 2 dicembre 2002 (n.d.r. gli stanziamenti delle spese previsti nel bilancio 2002, riferiti alla categoria dei beni di consumo e dei servizi e i costi della produzione, indicati nell'art. 2425 del codice civile, comma 1, lettera b), numeri 6, 7 e 8, previsti nei rispettivi *budgets* 2002, concernenti i beni di consumo e servizi ed il godimento di beni di terzi), in attuazione dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, nonché le somme di cui all'art. 1, comma 8, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (n.d.r. spese di funzionamento per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria), sono versate da ciascun ente, entro il 30 giugno 2006, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961.

58. Le somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati, presenti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti da queste ultime controllati, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005».

Ora, ai sensi dell'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, «per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».



8.2.5 L' art. 2, commi da 618 a 623, legge n. 244/2007 stabilisce invece che:

«618. Le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non possono superare, per l'anno 2008, la misura dell'1,5 per cento e, a decorrere dal 2009, la misura del 3 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Detto limite di spesa è ridotto all'1 per cento nel caso di esecuzione di interventi di sola manutenzione ordinaria. Per gli immobili in locazione passiva, è ammessa la sola manutenzione ordinaria nella misura massima dell'1 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Dall'attuazione del presente comma devono conseguire economie di spesa, in termini di indebitamento netto, non inferiori a euro 650 milioni per l'anno 2008, 465 milioni per l'anno 2009 e 475 milioni a decorrere dall'anno 2010.

619. Le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui al comma 618 devono essere effettuate esclusivamente con imputazione a specifico capitolo, anche di nuova istituzione, appositamente denominato, rispettivamente di parte corrente e di conto capitale, iscritto nella pertinente unità previsionale di base della amministrazione in cui confluiscono tutti gli stanziamenti destinati alle predette finalità. Il Ministro competente è autorizzato, a tal fine, ad effettuare le occorrenti variazioni di bilancio.

620. L'Agenzia del demanio entro il mese di febbraio 2008 provvede a determinare il valore degli immobili a cui devono fare riferimento le amministrazioni ai fini dell'applicazione del comma 618 e a renderlo pubblico anche mediante inserimento in apposita pagina del sito web dell'Agenzia stessa.

621. Il Ministro competente può richiedere una deroga ai limiti di cui al comma 618 al Ministro dell'economia e delle finanze in caso di sopravvenute ed eccezionali esigenze.

622. I commi da 618 a 621 non si applicano agli immobili trasferiti ai fondi immobiliari costituiti ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

623. A decorrere dall'anno 2008 gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuati dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione degli enti territoriali e locali e degli enti da essi vigilati, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, nonché degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, si adeguano ai principi di cui ai commi da 615 a 626, riducendo le proprie spese di manutenzione ordinaria e straordinaria in modo tale da rispettare i limiti previsti ai commi da 615 a 626. L'eventuale differenza tra l'importo delle predette spese relative all'anno 2007 e l'importo delle stesse rideterminato a partire dal 2008 secondo i criteri di cui ai commi da 615 a 626, è versata annualmente all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno. Gli organi interni di revisione e di controllo vigilano sull'applicazione del presente comma».

Tra gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuati dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 311/2004 sono comprese, per le ragioni già dette, le camere di commercio.

8.3 Come è agevole rilevare, il dato letterale delle disposizioni dell'allegato A appena riportate è inequivoco nell'includere nella relativa sfera di applicazione anche le Camere di commercio.

Ritiene, dunque, la Corte che l'esegesi delle disposizioni sopra richiamate non consenta l'individuazione di una lettura coerente con il dettato costituzionale, ed in particolare con il *dictum* della sentenza Corte cost. n. 210/2022, che ha escluso le Camere di commercio dal novero dei soggetti tenuti al versamento annuale in apposito capitolo del bilancio dello Stato dei risparmi di spesa conseguiti, dovendosi così dissentire dal pur recente pronunciamento di questo ufficio (Appello Roma, sentenza n. 4131/2024), secondo cui, «in ragione di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, poichè l'art. 1, comma 594 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) prevede il versamento annuale ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato di un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento, e l'allegato A richiama tra l'altro le norme dichiarate incostituzionali quanto alla applicazione alle Camere di commercio», la norma *de qua* deve essere interpretata «nel senso della non applicabilità alle Camere di commercio, atteso che l'allegato A, ove richiama le norme dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte costituzionale, deve ritenersi ad esse non applicabile, in quanto comporta il versamento al bilancio dello Stato di somme per lo stesso titolo di quello oggetto della declaratoria di incostituzionalità per gli anni 2017-2019».

8.4 Le disposizioni legislative sopra riportate, in via di prima approssimazione, da un lato prescrivono alle pubbliche amministrazioni, nelle declinazioni soggettive già precisate, tutte inclusive degli enti camerali, di operare dei tagli di spesa in diversi settori (attività di rappresentanza, missioni, attività di formazione, acquisto di beni e arredi, compensi ai dipendenti titolari di organi di amministrazione, revisione e collegi sindacali, studi e incarichi di consulenza esterni, acquisti di beni di consumo e servizi, godimento beni di terzi, spese di funzionamento per consumi intermedi, inden-



nità e compensi corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, spese di manutenzione degli immobili), dall'altro impongono agli stessi soggetti dotati di autonomia finanziaria di riversare il risparmio di spesa al bilancio dello Stato.

9. Ora, è indubbio che la questione di legittimità costituzionale che investe le predette disposizioni sia rilevante ai fini della decisione, avendo la controversia proprio ad oggetto la debenza o la non debenza dei versamenti dei risparmi di spesa al bilancio dello Stato da parte della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Tirreno e della Maremma e la restituzione delle somme versate per gli anni 2020, 2021 e 2022.

È evidente, infatti, che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme sopra indicate e la loro espunzione con effetto *ex tunc* dall'ordinamento determinerebbe la caducazione ora per allora della fonte delle pretese creditorie avanzate dall'amministrazione e del titolo giustificativo dei versamenti effettuati dall'ente camerale odierno appellante.

Ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, infatti, «quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione». E, come è noto, la declaratoria di illegittimità costituzionale elimina la norma con efficacia retroattiva, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione; ciò in quanto l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge per contrasto con un precetto costituzionale (v. Cass. n. 10958/2010, Cass. n. 20381/2012, Cass. n. 4360/2019). L'unico limite all'efficacia retroattiva della pronuncia di illegittimità costituzionale è rappresentato dai rapporti ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità (Cass. n. 10381/2012, Cass. n. 13884/2016).

Quanto alla portata dell'eventuale sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dei precetti legislativi sopra riportati sul giudizio in corso, ed in particolare sull'ammissibilità della domanda di ripetizione dei pagamenti eseguiti in favore di una pubblica amministrazione, è sufficiente richiamare i diversi precedenti giurisprudenziali che hanno affermato l'esperibilità dell'*actio indebiti* (per citarne solo alcune, Cass. n. 5258 del 15 giugno 1987, in relazione alla sentenza Corte costituzionale n. 119 del 1981; Cass. n. 8384 del 27 luglio 1991, Cass. n. 13053 del 4 dicembre 1991, Cass. n. 3375 del 18 marzo 1992, Cass. n. 3378 del 18 marzo 1992, in relazione alla sentenza Corte cost. n. 370 del 1985; Cass. n. 10980 dell'8 ottobre 1992, in relazione alla sentenza Corte cost. n. 116 del 1985).

10. Venendo ora al merito della questione di legittimità costituzionale, va innanzitutto rilevato che, nella prospettazione di parte attrice, l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 e le norme da esso richiamate, segnatamente gli artt. 50, comma 4, decreto-legge n. 66/2014 (convertito dalla legge n. 89/2014), 18, comma 6, legge n. 580/1993, 1, comma 126, legge n. 662/1996, 1, commi 9, 10, 48 e 58, legge n. 266/2005 e 2, commi 618, 619, 620, 621, 622 e 623, legge n. 244/2007, nella parte in cui prevedono il versamento al bilancio dello Stato dei risparmi di spesa conseguiti dalle Camere di commercio, si porrebbero in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

10.1 L'effetto prodotto dalla combinazione delle disposizioni di cui al precedente capoverso sarebbe il medesimo censurato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 210/2022, che, come più volte detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 61, commi 1, 2, 5 e 17, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 6, commi 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 50, comma 3, decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, nelle parti in cui tali disposizioni prevedono, limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019, che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

10.2 Ora, l'art. 1, comma 590, legge n. 160/2019, aveva invero statuito, a decorrere dall'anno 2020, la cessazione dell'applicazione delle «norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge», dunque anche di quelle che sarebbero state dichiarate incostituzionali ove applicate alle Camere di commercio, fatte salve quelle che recavano vincoli in materia di spese di personale.

Senonché, come ha ben osservato parte appellante, l'abrogazione delle norme di *spending review* è stata solo apparente, giacché il comma 594 dell'art. 1, legge n. 160/2019 ha ripristinato a decorrere dall'anno 2020 lo stesso meccanismo fondato sui tagli alle spese e sul conseguente riversamento al bilancio dello Stato dei risparmi conseguiti anche dagli enti camerali.



La circostanza che tale previsione non sia stata attinta dalla declaratoria di incostituzionalità parziale non ha alcun rilievo ai fini che ci occupano, essendosi la Corte costituzionale nell'ottobre 2022 pronunciata sulla legittimità delle disposizioni (vigenti fino al 31 dicembre 2019) indicate nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma Sezione seconda civile.

11. Ad avviso di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Camera di commercio appellante è non manifestamente infondata, e dunque degna di essere rimessa al vaglio della Corte costituzionale, per i motivi di seguito indicati.

11.1 Deve anzitutto premettersi che le Camere di commercio sono «enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali», che le medesime «rappresentano, nel proprio consiglio, formato da componenti designati o eletti dalle organizzazioni delle imprese, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti, la struttura economica locale (art. 10 e 12)» (così Corte cost. n. 477/2000). Esse entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 Costituzione (v. Corte costituzionale n. 477/2000 cit., Corte cost. n. 210/2022 cit.), ma non partecipano solo della natura pubblicistica, essendo anche organi di rappresentanza delle categorie mercantili, venendo così ad assumere una «natura anfibia» (v. Corte cost. n. 261/2017, n. 225/2019 e n. 210/2022).

Ciò che caratterizza sotto il profilo contabile il sistema camerale è la sua autonomia finanziaria, non potendo le Camere di commercio finanziarsi con entrate e contributi derivanti da leggi statali, leggi regionali e convenzioni e dovendo gli atti gestori che comportino conseguenze economico-finanziarie essere «corredati — da parte dei loro organi decidenti — dalla verifica in ordine alle relative coperture, con la specificazione, per la spesa e per le eventuali minori entrate, degli oneri annuali e pluriennali al fine di mantenere un costante equilibrio nei saldi di competenza e di cassa nonché di fronteggiare gli eventuali scostamenti in modo tempestivo prima che il loro accumulo possa produrre deficit significativi e non riparabili con le proprie risorse» (così, Corte costituzionale n. 210/2022).

11.2 L'autonomia finanziaria sancita dall'art. 18, legge n. 580/1993, come novellato dall'art. 1, comma 1, lettera r), decreto legislativo n. 219/2016, è caratterizzata dall'assoluta centralità del diritto camerale, annualmente versato dalle imprese iscritte e divenuto la principale, anche se non esclusiva, fonte di finanziamento delle Camere di commercio. L'incidenza del diritto camerale sulle entrate della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Tirreno e della Maremma è pari a più di due terzi del totale.

L'art. 28, decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, ha disposto la progressiva riduzione, sino al 2017, del diritto camerale — nella misura del 35% per l'anno 2015, nella misura del 40% per l'anno 2016 e nella misura del 50% per l'anno 2017 — ed ha reso stabile il dimezzamento dell'importo di tale diritto per le annualità successive. Tant'è che nella nota del 18 dicembre 2024 n. 127214 del Ministero delle imprese e del made in Italy che ha indicato la misura del versamento del diritto per l'anno 2025 si è confermata la riduzione percentuale dell'importo del diritto camerale del 50% rispetto all'anno 2014. Ed anche la nota n. 9347 del 16 gennaio 2026 dello stesso Ministero ha confermato per l'anno in corso la riduzione del 50% del diritto annuale, prevista dall'art. 28, decreto-legge n. 90/2014 cit.

Deve quindi ritenersi che l'imposto dimezzamento del diritto annuale incida in misura significativa sull'equilibrio economico-finanziario degli enti camerali, impossibilitati, come detto, a conseguire finanziamenti dallo Stato, dalle regioni o da altri enti locali.

Giova rilevare al riguardo che gli incrementi dell'importo del diritto annuale ai quali fa riferimento la difesa erariale non si riferiscono alla misura ordinaria del diritto dovuto annualmente ad ogni singola Camera di commercio dalle imprese iscritte, ma solo ed esclusivamente al finanziamento di programmi e progetti presentati dagli enti camerali e condivisi con le regioni, aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, per i quali il Ministero delle imprese e del made in Italy, valutata la rilevanza dell'interesse del programma, può autorizzare l'incremento per gli esercizi di riferimento della misura del diritto annuale sino ad un massimo del venti per cento (art. 18, comma 10, legge n. 580/1993).

11.3 Il quadro normativo in tema di fonti di finanziamento degli enti camerali non ha subito alcun sostanziale cambiamento dalla pubblicazione della sentenza n. 210/2022 della Corte costituzionale, nell'ottobre 2022.

Alcun apprezzabile incremento delle entrate degli enti camerali è, infatti, derivato dall'introduzione con decreto ministeriale 10 marzo 2022 — provvedimento peraltro già in vigore all'epoca del pronunciamento della Corte costituzionale — del diritto di segreteria (nella misura di euro 252,00 per ogni pratica) per le procedure di composizione negoziata della crisi, introdotte nel nostro ordinamento con il decreto-legge n. 118/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 147/2021 ed ora regolate dagli articoli 12 ss. codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza.



Tale versamento innanzitutto è destinato a coprire i costi sostenuti dall'ente camerale, che nell'ambito di tali procedure di nuovo conio riveste un ruolo attivo, così come prevede espressamente l'art. 17, comma 10, CCII («Ai costi che gravano sulle camere di commercio per consentire il funzionamento della procedura di composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa si provvede mediante il versamento, a carico dell'impresa che propone l'istanza, di diritti di segreteria determinati ai sensi dell'art. 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580»). Basti pensare alla ricezione da parte della Camera di commercio dell'istanza di nomina dell'esperto (art. 12 CCII), all'istituzione ed alla gestione della piattaforma telematica accessibile al sito di ogni Camera di commercio e gestita dal sistema delle Camere di commercio e da Unioncamere (art. 13 CCII), alla gestione da parte dell'ente dell'elenco degli esperti da designare (art. 13 CCII), agli adempimenti connessi alla ricezione della domanda di iscrizione in detto elenco da parte dei professionisti (art. 13 CCII), alla designazione spettante anche alla Camera di commercio dei responsabili della formazione degli esperti e dell'aggiornamento dei dati degli iscritti, anche in relazione all'adozione da parte dei competenti ordini professionali di sanzioni disciplinari (art. 13 CCII), alla costituzione in seno alle stesse Camere di commercio della commissione per la nomina dell'esperto (art. 13 CCII), alle incombenze alle quali è preposto Il Segretario generale della Camera di commercio al pervenimento dell'istanze di nomina dell'esperto, che presuppongono un vaglio sulla completezza della documentazione a corredo dell'istanza (art. 13 CCII).

A tali considerazioni occorre aggiungere il numero ancora oggi assai contenuto delle istanze di accesso alla composizione negoziata della crisi, che nel 2023 si attestavano nel numero di 627 in tutta Italia e nel 2024, pur incrementandosi, sono giunte ad un totale di 1.089 sulla totalità del territorio nazionale. Per ciò che concerne la Camera di commercio del Tirreno e della Maremma, tra il 2022 e il 5 novembre 2025 risultano essere state presentate 27 istanze, con versamento di diritti di segreteria pari a complessivi euro 6.048,00.

11.4 La sostanziale invarianza delle fonti di approvvigionamento del sistema camerale rende ancora attuali le considerazioni espresse poco più di tre anni orsono dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 210/2022 che hanno condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che imponevano agli enti camerali il riversamento dei risparmi di spesa conseguiti al bilancio dello Stato sino all'anno 2019.

Deve quindi ritenersi innanzitutto che la riduzione, ormai stabilizzata, della misura del diritto annuale versato dalle imprese, principale fonte di finanziamento di detti enti, finisca per frustrare le aspettative che le imprese nutrono a seguito di tali versamenti ed incida in misura gravosa sui bilanci delle Camere di commercio, rendendo i sacrifici imposti dalle disposizioni qui censurate non più tollerabili e compatibili con il dettato costituzionale.

L'imposizione ad enti dotati di autonomia finanziaria, partecipi del conto economico consolidato, non solo di tagli di spesa ma dell'obbligo di riversamento del risparmio conseguito al bilancio dello Stato non appare inoltre congruente alle finalità degli interventi legislativi in esame, perché vanifica lo sforzo sostenuto dalle Camere di commercio nel conseguire tali risparmi, lasciando per di più invariato il saldo complessivo della spesa consolidata. Il principio di autarchia e di autonomia funzionale degli enti camerali viene sacrificato a fronte di un correlativo esiguo beneficio conseguito dall'erario.

Al riguardo, va rammentato che la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, nella parte in cui applica anche alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2020, ha osservato che «nella manovra di finanza pubblica il contestato prelievo assume valore neutro, dal momento che il saldo complessivo delle risorse disponibili nel consolidato pubblico risulta invariato» (sentenza n. 7/2017).

In sostanza, non è rinvenibile l'utilità dell'operazione prodotta dal combinato disposto dell'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019 e delle norme di cui all'allegato A precedentemente richiamate, che si traduce in una diversa allocazione di spese nel complesso invariate, (nell'ambito del conto consolidato), mentre queste, avuto riguardo anche agli obblighi assunti a livello europeo, avrebbero dovuto subire una complessiva riduzione.

Sotto questo profilo si pone una questione di intrinseca irragionevolezza dello strumento utilizzato rispetto alle finalità dichiarate dal legislatore, con conseguente possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione.

11.5 L'intrinseca irragionevolezza di tale disciplina legislativa viene in rilievo anche sotto il profilo della sottrazione delle somme versate dalle imprese, che potrebbero essere destinate alla missione istituzionale delle Camere di commercio e nello specifico alla prestazione di servizi in favore delle medesime imprese e che vengono invece devolute all'indifferenziata spesa corrente dello Stato.

Nel contempo, viene anche violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto l'imposizione dell'obbligo di riversamento dei risparmi di spesa, oltre a mettere a repen-



taglio l'esigenza dell'equilibrio del bilancio, imprescindibile anche per gli enti camerali, sottrae ai naturali destinatari (le imprese) gli eventuali miglioramenti in termini di maggiore efficienza della gestione, senza neppure il previo accertamento dell'esistenza di tale miglioramento.

11.6 Per effetto delle disposizioni qui censurate viene, inoltre, violato il principio dell'autarchia funzionale delle Camere di commercio, inteso nel senso già precisato dell'autosufficienza delle risorse per assicurare l'adempimento delle funzioni istituzionali di detti enti.

Tali disposizioni configurano inoltre un obbligo permanente di riversamento dei risparmi di spesa al bilancio dello Stato, per di più rapportato a parametri cristallizzati nel tempo e suscettibili quindi di risultare superati e non più congruenti con la situazione economica e finanziaria degli enti obbligati negli esercizi finanziari successivi.

Viene qui in rilievo il principio già affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui «se, in astratto, non può essere disconosciuta la possibilità per lo Stato di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti che — come la CNPADC (n.d.r. Cassa nazionale di previdenza e assistenza per i dottori commercialisti) — sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a Costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali ed assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese» (Corte costituzionale n. 7/2017).

Del resto, a più riprese, la giurisprudenza costituzionale ha codificato le condizioni di legittimità delle misure di contenimento della spesa pubblica, statuendo che l'irragionevolezza di tali misure può essere esclusa solo se le decurtazioni previste sono imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica, risultano consentanee allo scopo prefissato e presentano un'efficacia temporale limitata e circoscritta (v. Corte costituzionale n. 245/1997, n. 299/1999, n. 223/2012 e n. 310/2013). Condizioni che nel caso di specie quanto meno sotto il profilo della permanenza dell'obbligo di riversamento non appaiono rispettate dalle disposizioni oggetto di censura.

11.6. Per tutti i motivi sopra esposti, questa Corte ritiene di dover sottoporre le norme riportate al paragrafo 10 di questa ordinanza allo scrutinio della Corte costituzionale, profilandosi diverse questioni di legittimità non manifestamente infondate e rilevanti ai fini della decisione della presente controversia.

P.Q.M.

La Corte d'appello di Roma — Sezione prima civile, visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, l'art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di seguito indicate:

art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, a mente del quale, a decorrere dall'anno 2020, «al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti e gli organismi di cui al comma 590, ivi comprese le autorità indipendenti, versano annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento», nella parte in cui si applica alle Camere di commercio;

art. 50, comma 4, decreto-legge n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, secondo cui «gli enti e organismi di cui al comma 3 possono effettuare variazioni compensative fra le spese soggette ai limiti di cui all'art. 6, commi 8, 12, 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 133, e all'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, assicurando il conseguimento degli obiettivi complessivi di contenimento della spesa previsti dalle citate disposizioni e il versamento dei relativi risparmi al bilancio dello Stato. Il comma 10 dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2010, è soppresso. Qualora, con l'attuazione delle misure di cui al presente articolo o di ulteriori interventi individuati dagli enti stessi nell'ambito della propria autonomia organizzativa, non si raggiungano i risparmi previsti dal comma 3, gli enti interessati possono provvedere anche attraverso la riduzione delle altre risorse destinate a interventi di natura corrente, con l'esclusione delle spese di personale»; nella parte in cui, anche in combinato disposto con l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, prevede che le Camere di commercio debbano assicurare il versamento dei relativi risparmi al bilancio dello Stato;

art. 18, comma 6, legge n. 580/1993, a mente del quale «al fine di garantire la partecipazione del sistema camerale agli obiettivi di contenimento di finanza pubblica e ai relativi risparmi di spesa applicabili, ciascuna camera di commercio, l'Unioncamere e le singole unioni regionali possono effettuare variazioni compensative tra le diverse tipologie di spesa, garantendo il conseguimento dei predetti obiettivi e l'eventuale versamento dei risparmi al bilancio



dello Stato. Il collegio dei revisori dei conti dei singoli enti attesta il conseguimento degli obiettivi di risparmio e le modalità compensative tra le diverse tipologie di spesa»; nella parte in cui, anche in combinato disposto con l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, prevede che ciascuna Camera di commercio, l'Unioncamere e le singole unioni regionali debbano garantire l'eventuale versamento dei risparmi al bilancio dello Stato;

art. 1, comma 126, legge n. 662/1996, secondo il quale: «I compensi corrisposti da pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, spettanti ai dipendenti pubblici che siano componenti di organi di amministrazione, di revisione e di collegi sindacali, sono ridotti per ciascun incarico in misura pari al 5 per cento per gli importi superiori a lire 5 milioni lordi annui, al 10 per cento per gli ulteriori importi superiori a lire 10 milioni lordi annui, al 20 per cento per gli ulteriori importi superiori a lire 20 milioni lordi annui. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definite le modalità di versamento all'erario dell'importo corrispondente alla riduzione per prestazioni comunque rese a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge»; nella parte in cui, anche in combinato disposto con l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, prevede con riferimento alle Camere di commercio che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definite le modalità di versamento all'erario dell'importo corrispondente alla riduzione per prestazioni comunque rese a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

art. 1, commi 9, 10, 48 e 58, legge n. 266/2005, a mente del quale: «9. Fermo quanto stabilito dall'art. 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti. 10. A decorrere dall'anno 2006 le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 40 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004 per le medesime finalità. 48. Le somme di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 29 novembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 282 del 2 dicembre 2002, in attuazione dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246, nonché le somme di cui all'art. 1, comma 8, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 sono versate da ciascun ente, entro il 30 giugno 2006, all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961. 58. Le somme riguardanti indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati, presenti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti da queste ultime controllati, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 settembre 2005»; nella parte in cui, anche in combinato disposto con l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, prevede con riferimento alle Camere di commercio che le somme ivi indicate debbano essere versate all'entrata del bilancio dello Stato, con imputazione al capo X, capitolo 2961;

art. 2, commi da 618 a 623, legge n. 244/2007, a norma del quale: «618. Le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non possono superare, per l'anno 2008, la misura dell'1,5 per cento e, a decorrere dal 2009, la misura del 3 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Detto limite di spesa è ridotto all'1 per cento nel caso di esecuzione di interventi di sola manutenzione ordinaria. Per gli immobili in locazione passiva, è ammessa la sola manutenzione ordinaria nella misura massima dell'1 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Dall'attuazione del presente comma devono conseguire economie di spesa, in termini di indebitamento netto, non inferiori a euro 650 milioni per l'anno 2008, 465 milioni per l'anno 2009 e 475 milioni a decorrere dall'anno 2010. 619. Le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui al comma 618 devono essere effettuate esclusivamente con imputazione a specifico capitolo, anche di nuova istituzione, appositamente denominato, rispettivamente di parte corrente e di conto capitale, iscritto nella pertinente unità previsionale di base della amministrazione in cui confluiscono tutti gli stanziamenti destinati alle predette finalità. Il Ministro competente è autorizzato, a tal fine, ad effettuare le occorrenti variazioni di bilancio. 620. L'Agenzia del demanio entro il mese di febbraio 2008 provvede a determinare il valore degli immobili a cui devono fare riferimento le amministrazioni ai fini dell'applicazione del comma 618 e a renderlo pubblico anche mediante inserimento in apposita pagina del sito web dell'Agenzia stessa. 621. Il Ministro competente può richiedere una deroga ai limiti di cui al comma 618 al Ministro dell'economia e delle finanze in caso di sopravvenute ed eccezionali esigenze. 622. I commi da 618 a 621 non si applicano agli immobili trasferiti ai fondi immobiliari costituiti ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. 623. A decorrere



dall'anno 2008 gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuati dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con esclusione degli enti territoriali e locali e degli enti da essi vigilati, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, nonché degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, si adeguano ai principi di cui ai commi da 615 a 626, riducendo le proprie spese di manutenzione ordinaria e straordinaria in modo tale da rispettare i limiti previsti ai commi da 615 a 626. L'eventuale differenza tra l'importo delle predette spese relative all'anno 2007 e l'importo delle stesse rideterminato a partire dal 2008 secondo i criteri di cui ai commi da 615 a 626, è versata annualmente all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno. Gli organi interni di revisione e di controllo vigilano sull'applicazione del presente comma»; nella parte in cui, anche in combinato disposto con l'art. 1, comma 594, legge n. 160/2019, prevede che le Camere di commercio siano tenute a versare annualmente all'entrata del bilancio dello Stato l'eventuale differenza tra l'importo delle spese ivi richiamate relative all'anno 2007 e l'importo delle stesse rideterminato a partire dall'anno 2008 secondo i criteri di cui ai commi da 615 a 626 dello stesso art. 2;

Per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione e per tutte le ragioni indicate al paragrafo 11. di questa ordinanza;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Dispone che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale unitamente al fascicolo processuale, con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Roma, 12 febbraio 2026

Il Presidente: SARACINO

Il Consigliere relatore: GENNA

26C00057

N. 47

Ordinanza del 19 febbraio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Arci caccia contro il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Legge – Delegificazione – Previsione che il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste provvede con proprio decreto alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni operanti presso il ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali per il migliore perseguimento dell'azione amministrativa e la più efficiente gestione delle risorse finanziarie e, quanto agli organi degli enti, di revocare eventualmente gli incarichi conferiti – Denunciata previsione che autorizza il Ministro a ricostituire e modificare, con proprio decreto, la composizione dei comitati e degli altri organi, operanti presso il ministero, previa ricognizione degli stessi, così operando, nella specie, una delegificazione del Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) – Denunciata previsione che concede al Ministro un raggio di azione illimitato, nella specie, nella ricostituzione del predetto comitato, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa dell'organo.

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 453.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7814 del 2024, proposto da Arci caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Ruffini, Marco Orlando e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti Federazione italiana della caccia - Fide, non costituita in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione V *ter* n. 4457/2024, pubblicata il 5 marzo 2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 la Cons. Gudrun Agostini e udito per la parte appellante l'avvocato Matteo Valente;

A. - L'oggetto della questione di costituzionalità.

1. Con la presente ordinanza si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025») in riferimento agli articoli 70, 76, 95 e 113 della Costituzione ed altresì in riferimento agli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione e i basilari principi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità.

2. In particolare è censurata la previsione che stabilisce «... al fine di razionalizzare la spesa, semplificare gli adempimenti e incrementare l'efficienza nell'erogazione delle misure di sostegno finanziario da parte del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e degli enti dallo stesso controllati o vigilati, il Ministro del medesimo Ministero provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali per il migliore perseguimento dell'azione amministrativa e la più efficiente gestione delle risorse finanziarie e, quanto agli organi degli enti, di revocare eventualmente gli incarichi conferiti...».

B. - Il fatto e sintesi dei giudizi di primo e di secondo grado.

3. Si controverte della legittimità dei seguenti atti:

del decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste n. 263986 del 22 maggio 2023, (in breve «Masaf») nella parte in cui all'art. 1 ha disposto:

«1. È ricostituito, presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) composto da:

un rappresentante designato dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

un rappresentante designato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica;

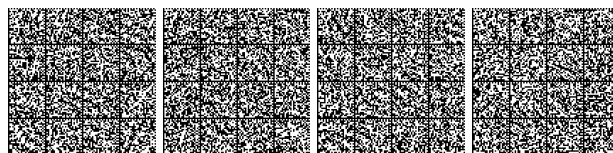
tre rappresentanti delle regioni designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

un rappresentante delle Province designato dall'Unione delle Province d'Italia;

un rappresentante dell'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale (ISPRA);

tre rappresentanti delle Associazioni venatorie nazionali riconosciute;

due rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale;



un rappresentante delle Associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente;

Il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 3 un rappresentante dell'Unione zoologica italiana;

un rappresentante dell'Ente nazionale per la cinofilia italiana;

un rappresentante del Consiglio internazionale della caccia e della conservazione della selvaggina;

un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione degli animali.

2. La nomina dei componenti del Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN) sarà stabilita con successivo decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste successivamente all'acquisizione delle designazioni da effettuare da parte degli enti, organizzazioni ed associazioni di cui al comma 1.»;

della nota del Capo del Gabinetto del Masaf prot. 0280106 del 30 maggio 2023 con cui le Associazioni venatorie nazionali riconosciute sono state invitate di individuare i tre rappresentanti;

della nota del Masaf dell'11 luglio 2023, con la quale è stato richiesto alle Associazioni venatorie nazionali riconosciute di ridurre a tre le cinque nomine pervenute;

della direttiva del Masaf del 20 gennaio 2023, n. 29419;

del decreto del Masaf 1° agosto 2023, prot. 404254, impugnato con motivi aggiunti, con cui il Ministro ha nominato i singoli componenti del CTFVN nella parte in cui è stata pretermessa la rappresentanza di Arci Caccia.

4. Gli atti sopra elencati sono stati impugnati dall'Associazione Arci caccia con ricorso e motivi aggiunti avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con richiesta di annullamento, previa concessione di misure cautelari e di rimessione alla Corte costituzionale per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione e/o previa disapplicazione.

4.1. In punto di diritto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti poggiavano sui seguenti motivi:

I. «Violazione, falsa applicazione dell'art. 8 della legge n. 157/1992; violazione dell'art. 21-octies della legge n. 241/1990; incompetenza; eccesso di potere; travisamento; sviamento» con cui la ricorrente deduceva che l'art. 8 della legge n. 157/1992, non espressamente abrogato dalle norme successive, prevede che il C.T.F.V.N. è costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il decreto ministeriale impugnato non limitandosi ad una mera «ricognizione» ma procedendo direttamente a una (ri)costituzione rimessa invece alla competenza della Presidenza dei Consiglio dei ministri è andato oltre la propria competenza; mancano di conseguenza una serie di passaggi procedurali, a garanzia della legittimità dell'azione amministrativa.

II. «Violazione, falsa applicazione dell'art. 17 legge 23 agosto 1988, n. 400; Violazione, falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione; violazione dell'iter tipico procedimentale; incompetenza; sviamento di potere»; con tale censura si affermava che il potere di «ricostituzione», qualora ritenuto ora attribuito al Ministro, ha natura regolamentare, disciplinando composizione, funzioni e compiti degli organi, dunque richiederebbe in ogni caso l'approvazione tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, come peraltro previsto dalla legge nazionale di riferimento.

III. «Violazione, falsa applicazione dell'art. 8 della legge n. 157/1992; difetto di istruttoria e di motivazione; violazione del principio di rappresentatività; illogicità; travisamento; sviamento»; si rilevava che l'art. 8 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, non espressamente abrogato, prevede che il C.T.F.V.N. è composto, per quel che qui rileva, tra gli altri da «un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta». Il decreto del Masaf va oltre la suddetta previsione normativa riducendo la presenza della rappresentanza e quindi viola il principio di rappresentatività, costituzionalmente garantito, delle associazioni venatorie riconosciute ciascuna portatrice di differenziati e qualificati interessi dei propri iscritti.

IV. Violazione, falsa applicazione dell'art. 3 legge n. 241/1990; difetto, erroneità e contraddittorietà della motivazione; violazione e falsa applicazione del principio di rappresentatività, di imparzialità dell'azione amministrativa nonché dei principi di parità di trattamento; eccesso di potere, illogicità, travisamento, sviamento»; con la censura si lamentava che l'eliminazione totale dei rappresentanti di parte delle Associazioni venatorie nazionali riconosciute viola principio di parità di trattamento, poiché sono stati mantenuti tutti i rappresentanti degli Enti/Unioni diversi dalle Associazioni venatorie, anche laddove la legge n. 157/1992 prevedeva un solo rappresentante, mentre per altri rappresentanti il numero è stato al più ridotto, ma mai azzerato. Gli interessi di cui le stesse Associazioni sono portatrici rilevanti — o anche maggiormente rilevanti di altre categorie mantenute — rispetto ai compiti e alle funzioni svolti dal Comitato tecnico in questione che è organo consultivo «per tutto ciò che concerne» proprio «la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Azzerando la rappresentatività di alcune associazioni venatorie riconosciute è stata modificata non solo la composizione ma la natura e finalità dell'organo.



V. «Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 149, 51, 97 e 117 della Costituzione. Istanza di rimessione alla Corte costituzionale. Violazione dell'art. 8, legge n. 157/1992. Eccesso di potere legislativo», da ultimo, si riteneva che l'art. 1, comma 453 della legge n. 197/2022 concedendo al Ministro un ampissimo raggio di azione e introducendo tra l'altro la possibilità che con lo strumento del decreto ministeriale possa procedere alla ridefinizione del ricostituito C.T.F.V.N. e alla soppressione di rappresentanti di intere categorie di soggetti all'interno di tale organo, si pone in contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 e i basilari principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e di uguaglianza in essi espressi.

La ricorrente lamentava che la scelta normativa di dare spazio a una modifica della composizione del comitato tecnico in questione, tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di diverse associazioni venatorie nazionali, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di proporzionalità pregiudicando del tutto associazioni che — pur avendo ottenuto autonomo riconoscimento giuridico — non potranno più avere un componente in seno all'organo tecnico rappresentativo.

5. All'esito del giudizio di primo grado, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti ritenendo non ravvisabili nell'azione del Ministro il censurato vizio di incompetenza né le violazioni dell'art. 8 della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, né il difetto istruttorio e di motivazione e neppure l'illogicità ritenendo rispettato il principio costituzionale di rappresentatività e di parità di trattamento. La questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte è stata perciò ritenuta non rilevante e manifestamente infondata.

5.1. In sintesi, il Giudice di primo grado ha ritenuto che rientrasse nelle legittime attribuzioni del Ministro, in forza degli ampi poteri conferitigli dall'art. 1, comma 453, della legge n. 197/2022, non solo di ricostituire il C.T.F.V.N. con proprio provvedimento — stante il sostanziale superamento dell'art. 8 della legge n. 157/1992 che richiedeva, viceversa, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — ma altresì di ridurre la composizione e modificarne le finalità e funzioni in quanto autorizzato dalla norma primaria e giustificata dalle esigenze di semplificazione che escluderebbe anche l'eccesso di delega.

5.2. Sulla questione di costituzionalità il Tribunale amministrativo regionale ha concluso che «la lesione lamentata discende da un atto amministrativo e non dalla norma primaria, circostanza che esclude la possibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità»; ha inoltre ritenuto che non sia venuta meno la rappresentanza delle associazioni venatorie, tuttora presenti nel complesso, e che sia «ragionevole il criterio di scelta dei soggetti designati dalle Associazioni maggiormente rappresentative adottato in sede di prima composizione dell'organo consultivo» e, pertanto, radicalmente infondata la prospettazione di incostituzionalità della disposizione della legge n. 197/2022 per come prospettata dalla parte.

6. Ne è seguito il ricorso in appello dell'associazione Arci caccia per avversare la sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio n. 4457/2024. L'appello è stato affidato a cinque motivi di impugnazione con cui la ricorrente, soccombente in primo grado, deduceva «Illegittimità ed erroneità della sentenza per *error in iudicando*. Motivazione manifestamente carente, illogica e contraddittoria» in relazione a ciascuno dei motivi originari, come sopra elencati e meglio descritti.

6.1. L'appellante, in particolare deduceva che laddove non si ritenessero ravvisabili i vizi di legittimità degli atti amministrativi impugnati, va sollevata, ritenendola rilevante, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione. Nel contempo insisteva quindi nell'istanza di rimessione alla Corte costituzionale.

7. Nel giudizio d'appello si è costituito, in data 4 novembre 2024, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste chiedendo il rigetto del ricorso per infondatezza dello stesso.

8. Nei termini di rito, la parte appellante ha depositato una memoria difensiva ex art. 73 c.p.a. in cui ha ulteriormente sviluppato le proprie argomentazioni ribadendo in particolare:

la sussistenza del conflitto tra l'art. 1, comma 453 della legge n. 197 del 2022 e la disciplina attuativa dello stesso e l'art. 8 della legge n. 157 del 1992, non espressamente abrogato e ancora oggi esplicitamente citata dalle recenti previsioni del c.d. «Decreto Asset», come convertito con legge n. 136 del 2023 che rimette la ricostituzione del C.T.F.V.N. alla competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri;

l'eccesso di potere per essere stati travalicati i limiti individuati dall'art. 1, comma 453 della legge n. 197 del 2022 non potendosi con decreto ministeriale procedere alla (ri)costituzione del Comitato in questione anche ai sensi dell'art. 17, legge n. 400 del 1988;



violazione dell'art. 8 della legge n. 157 del 1992, mai abrogato, che prevede che «Presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste è istituito il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN)», composto — per quel che in questa sede rileva — tra gli altri da «da un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta»;

laddove si ritenga che in forza dell'art. 1, comma 543 della legge n. 197 del 2022 sia possibile con decreto ministeriale dar luogo alla soppressione di rappresentanti di associazioni all'interno del C.T.F.V.N. allora lo stesso conterrebbe una previsione palesemente illegittima e contraria ai basilari principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e uguaglianza;

qualora invece si ritenga che la norma di legge censurata non andasse nella direzione di violare i principi e le norme costituzionali sopra richiamate, allora il decreto ministeriale impugnato sarebbe affetto da macroscopici vizi di eccesso di delega legislativa avendo travalicato i limiti imposti dalla previsione dell'art. 8, legge n. 157 del 1992, di nomina di almeno un rappresentante per ciascuna associazione venatoria nazionale riconosciuta.

9. All'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

C. - La rilevanza della questione.

10. Il Collegio osserva di dubitare — per le ragioni e in relazione ai parametri che saranno di seguito indicati — della legittimità costituzionale della norma di legge nella specie applicata dal Masaf.

10.1. A tale riguardo si premette come codesta Corte costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (v.: art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sul punto, *cfr.*, Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

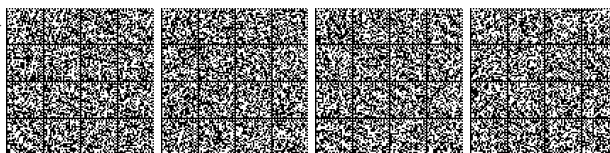
10.2. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato: *i)* «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150); *ii)* «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» [Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile «per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento» (con conseguenti «gravi lacune dell'ordinanza di rimessione» tali da minare «l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza»), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 78 del 1983; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165].

C.1. - Il quadro normativo e la norma applicata dal M.A.S.A.F.

11. Con l'art. 8 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») è stato istituito presso il Masaf il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (C.T.F.V.N.), con compiti di organo tecnico-consultivo per quanto concerne l'applicazione della legge stessa.

11.1. In particolare, detta norma prevede la seguente composizione del C.T.F.V.N.: è «composto da tre rappresentanti nominati dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, da tre rappresentanti nominati dal Ministro dell'ambiente, da tre rappresentanti delle regioni nominati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da tre rappresentanti delle province nominati dall'Unione delle province d'Italia, dal direttore dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, da un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta, da tre rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, da quattro rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente, da un rappresentante dell'Unione zoologica italiana, da un rappresentante dell'Ente nazionale per la cinofilia italiana, da un rappresentante del Consiglio internazionale della caccia e della conservazione della selvaggina, da un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione degli animali, da un rappresentante del Club alpino italiano».

11.2. L'art. 8 prevede inoltre che il C.T.F.V.N. è «costituito, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base delle designazioni delle organizzazioni



ed associazioni di cui al comma 1 ed è presieduto dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste o da un suo delegato. Al Comitato sono conferiti compiti di organo tecnico consultivo per tutto quello che concerne l'applicazione della presente legge. Il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale viene rinnovato ogni cinque anni».

12. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 giugno 2009, in applicazione della suddetta disposizione legislativa è stato costituito il C.T.F.V.N., secondo la ivi prevista la composizione.

13. Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, coordinato con la legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135 (recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario») all'art. 12, comma 20, ha stabilito che «A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni [...] le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nelle quali operano».

14. Il C.T.F.V.N., da ultimo costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 giugno 2009, è venuto a scadere in data 18 giugno 2014 e in conformità a quanto disposto dal richiamato art. 12, comma 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 tale organismo non è stato più rinnovato.

15. Con legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025»), all'art. 1, comma 453, che viene in rilievo ai fini della presente controversia, è stato stabilito che «al fine di razionalizzare la spesa, semplificare gli adempimenti e incrementare l'efficienza nell'erogazione delle misure di sostegno finanziario da parte del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e degli enti dallo stesso controllati o vigilati, il Ministro del medesimo Ministero provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione [...]».

16. In attuazione dalla suddetta norma primaria con l'impugnato decreto Masaf n. 263986 del 22 maggio 2023, che richiama la direttiva del Ministro n. 29419 del 20 gennaio 2023 che prevede quale obiettivo strategico la ricostituzione del C.T.F.V.N. in quanto ritenuta la sede tecnico-scientifica più idonea ad affrontare le problematiche connesse alla gestione venatoria della fauna selvatica omeoterma, è stato (ri)costituito, presso il Masaf il CTFVN con una composizione — come sopra riportata nelle premesse — diversa da quella tuttora prevista dall'art. 8 della legge n. 157 del 1992 e per questo ritenuta dalla ricorrente illegittima oltre che lesiva dei principi costituzionali di rappresentanza territoriale, proporzionalità e parità di trattamento, in quanto non prevede la rappresentanza di tutte le associazioni venatorie nazionali riconosciute ma un numero minore andando così a incidere sul peso complessivo delle rappresentanze previste nel suddetto organismo.

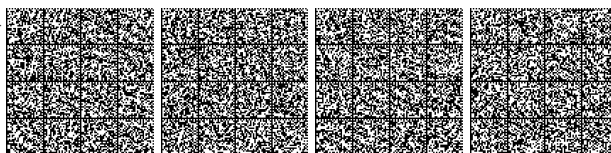
17. Con il decreto Masaf del 31 luglio 2023, impugnato con i motivi aggiunti, il Ministro ha individuato e nominato i componenti del comitato tecnico in parola, nominando in rappresentanza delle «Associazioni venatorie nazionali riconosciute» i soggetti designati da Federazione italiana della caccia, Associazione nazionale libera caccia, Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro rimanendo pretermessa la rappresentanza di Arci Caccia. Nel suddetto decreto, emesso nelle more del giudizio di primo grado, veniva infine specificato che «alla scadenza del primo biennio di attività del Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale verrà comunque effettuata una specifica valutazione in merito all'opportunità di realizzare una rotazione dei componenti delle Associazioni nazionali venatorie allo scopo di ricomprendere i rappresentanti delle Associazioni non presenti in sede di prima costituzione con il presente decreto» e che, in sede di prima composizione, si è ritenuto opportuno «nominare i rappresentanti delle Associazioni nazionali venatorie tenendo conto del criterio della loro maggiore consistenza associativa».

C.2. - Rilevanza in ordine ai motivi di appello.

18. Operata la necessaria premessa possono esaminarsi, pur al solo fine di illustrare la rilevanza delle questioni prospettate, i motivi sollevati nel ricorso in appello e la decisione a cui perviene il collegio.

18.1. Procedendo nei termini indicati, il collegio non ravvisa, in ordine al primo motivo, il vizio di incompetenza del Ministro e neppure l'eccesso di potere in considerazione del fatto che l'art. 8 della legge n. 157 del 1992 che prevede che il C.T.F.V.N. è costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, seppure non espressamente abrogato dalla legge del 2022, deve comunque ritenersi implicitamente abrogato in base alle regole generali che governano il conflitto di norme.

Nella specie, l'assetto creato dall'art. 8 della legge n. 157 del 1992 è stato sostituito da quello diverso introdotto dall'art. 1, comma 543, della legge n. 197 del 2022, che espressamente ha autorizzato il Ministro a ricostituire e modi-



ficare con proprio decreto la composizione dei comitati e degli altri organi operanti presso il Masaf, previa ricognizione degli stessi, operando quindi una delegificazione di tutti questi aspetti sui quali, proprio alla luce della assoluta genericità della norma di delegificazione, non è possibile in questa sede esercitare il richiesto vaglio di legittimità.

18.2. Per la stessa ragione, non è ravvisabile la prospettata violazione dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1998 che in questi casi impone il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e in subordine dell'art. 17, comma 3 che in alcuni casi consente il «regolamento ministeriale», per il fatto che vi è nella fattispecie in esame, come rilevato anche dal Tribunale amministrativo regionale Lazio, una previsione legislativa espressa e derogatoria che ha autorizzato il Ministro ad operare genericamente con proprio decreto alla ricostituzione e modifica sostanziale dell'organismo in questione.

18.3. Anche il terzo e quarto motivo devono ritenersi infondati, nella parte in cui si censura la violazione «della composizione» del C.T.F.V.N. delineata dall'art. 8 della legge n. 157 del 1992, in quanto anche questa disciplina deve ritenersi sostituita dal nuovo assetto introdotto dall'art. 1, comma 543 della legge n. 157 del 2022 per come attuata dal decreto ministeriale del 2023.

18.4. Al quinto e ultimo motivo di appello la ricorrente lamenta che l'art. 1, comma 453 della legge n. 197/2022 concedendo al Ministro un ampissimo raggio di azione e introducendo, tra l'altro, la possibilità che con lo strumento del decreto ministeriale il Masaf possa procedere alla completa revisione degli organismi, anche mediante soppressione di rappresentanti di intere categorie di soggetti all'interno del ricostituito CTFVN, si pone in palese contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 e i basilari principi di proporzionalità, rappresentatività e uguaglianza. Secondo la ricorrente, la scelta normativa di dare spazio illimitato a una modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di intere associazioni venatorie nazionali, dunque di rappresentanti delle categorie degli iscritti aventi rilevanza nazionale e interessi differenziati, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di proporzionalità, pregiudicando del tutto associazioni che — pur avendo ottenuto autonomo riconoscimento giuridico — non si vedono riconosciuta la possibilità di avere un componente in seno all'organo tecnico rappresentativo.

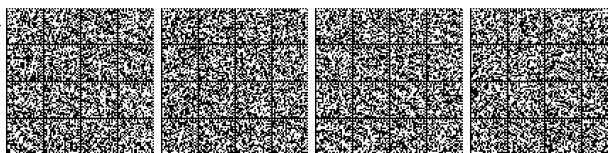
19. Come si vedrà più avanti, a giudizio del collegio, la dedotta violazione dei principi costituzionali di rappresentatività, parità e proporzionalità, conseguente all'azzeramento della rappresentatività di alcune associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale e alla modifica della natura e finalità dell'organo per cui è causa, non è asseribile al provvedimento impugnato ma comunque alla disposizione normativa che, stabilendo la competenza ministeriale in termini amplissimi ed indeterminati, costituisce il parametro per l'esame della legittimità del provvedimento che questo Giudice è chiamato ad operare e si palesa sospettabile di incostituzionalità, per l'indeterminatezza dei poteri ministeriali di ridisegno dell'organo.

Tanto consente di ritenere rispettato il nesso tra la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla parte e sollevata in via incidentale e le regole proprie del giudizio amministrativo di carattere impugnatorio, che, per la propria struttura, pone, comunque, dei limiti alla prospettazione di una questione di legittimità costituzionale, essendo indispensabile — come nel caso di specie — che la norma della cui legittimità si dubita sia, altresì, parametro della valutazione di legittimità del provvedimento (*cfr.*, nella giurisprudenza di questo Consiglio, Consiglio di Stato, 10 luglio 1979, n. 599; *Id.*, Sez. VI, 2 dicembre 1987, n. 938; *Id.*, Sez. IV, 27 aprile 1989, n. 268; *Id.*, Sez. VI, 19 luglio 1999, n. 973; nella giurisprudenza di codesta Corte, v. Corte costituzionale, n. 595/1990, in cui si legge che la questione deve essere «circostrita sotto l'aspetto della rilevanza», facendo riferimento alle norme sulla base delle quali è stato emanato l'atto impugnato; *cfr.*, inoltre, Corte costituzionale, n. 139/1974; *Id.*, n. 30/2020).

Inoltre, si tratta della norma che questo Giudice è chiamato ad applicare per valutare il motivo di incompetenza riproposto da Arci Caccia; pertanto, questo Giudice non può esaurire il proprio potere/dovere decisorio, se non facendo definire, preliminarmente, a codesta Corte il giudizio sulla legittimità costituzionale della norma da applicare (*cfr.*, Corte costituzionale, n. 215/2003; n. 346/2001; n. 264/1998; n. 67/1998; n. 315/1992; n. 166/1992; n. 242/1990).

20. Il collegio pertanto ritiene che assuma rilevanza prioritaria la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla appellante in relazione al primo motivo ove si deduce l'incompetenza che potrebbe prendere corpo ove la norma attributiva della stessa fosse illegittima per violazione dei parametri relativi al principio di legalità ed anche in relazione agli altri parametri dedotti al quinto motivo. Tanto, in applicazione del principio *iura novit curia* che consente al giudice di rilevare la questione di costituzionalità anche sotto profili diversi da quelli prospettati dalle parti, purché non si determini una modificazione del *thema decidendum* ed al potere del giudice di dettare, ai fini della decisione, l'ordine logico-giuridico delle questioni.

Il giudice amministrativo può sollevare questione di costituzionalità quando debba fare applicazione di una norma illegittima sospettata di incostituzionalità e nel processo amministrativo il giudice può fare applicazione di una norma esclusivamente quando abbia costituito oggetto di un dedotto vizio di legittimità.



In questa logica una norma è indispensabile ai fini della definizione della controversia soltanto se costituisce un parametro (ordinario, nella gerarchia delle fonti) per l'esame della legittimità del provvedimento, così come si evince dai motivi del ricorso; al contrario, se la norma non è investita da tali motivi (a prescindere evidentemente dalla deduzione espressa della sua illegittimità costituzionale) il giudizio amministrativo potrà essere definito indipendentemente da quella, nel sollevare la questione su una norma investita da motivi di ricorso ed espressamente sospettata di incostituzionalità il giudice amministrativo non è vincolato ai parametri di costituzionalità evidenziati dalla parte ma solo all'esistenza di un motivo che investa la disposizione sospettata di incostituzionalità.

21. La norma primaria in questione non si presta a interpretazioni adeguatrici sia per la sua chiarezza testuale sia per il contenuto estremamente generico sotto il profilo dei parametri della delegificazione, che espressamente delega a decreto ministeriale, quindi ad atto non normativo e perfino ad atto non regolamentare, la disciplina di un ambito di portata generale e astratta (quello della ricostituzione degli «organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali») che in precedenza — e per la sua valenza a livello di rappresentanza generale — era affidato ad un regolamento governativo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), sottraendolo quindi dalle garanzie previste dall'art. 17, comma 2 della legge 400 del 1988 e rendendo di fatto impossibile a questo giudice di esercitare sull'atto il necessario controllo, posto che le previsioni — di delegificazione di estrema genericità — della norma primaria risultano essere rispettate.

22. La norma censurata afferma la competenza del Ministro alla ricostituzione, con possibilità di modificarne la composizione ed è quindi evidente che essa incide sulla competenza a provvedere spostandola dal Presidente del Consiglio dei ministri al Ministro.

22.1. Alla luce di tale dettato normativo la questione di incompetenza sollevata nel primo motivo (che nel giudizio amministrativo nell'ordine logico delle questioni ha rilevanza prioritaria) dovrebbe essere dichiarata infondata.

Tuttavia tale dichiarazione di infondatezza non potrebbe essere adottata ove la norma che conferisce il potere relativo alla costituzione dell'organo (e alla sua disciplina) al Ministro, per il suo tenore, fosse, come è, sospettabile di incostituzionalità per essere un classico esempio di «fuga dal regolamento» frequente nella legislazione frammentaria che connota l'epoca attuale; fuga che finisce per precarizzare gli uffici amministrativi, confondendo il livello normativo che deve in astratto disciplinarne la composizione dagli atti amministrativi di ricostituzione degli organi e violando la riserva di legge — pur relativa — esistente in materia, oltre che altri parametri sostanziali dedotti dalla parte ricorrente.

20.2. Per chiarezza si ricorda l'orientamento giurisprudenziale sull'incompetenza quale vizio prioritario.

È consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui la decisione di accoglimento del ricorso fondata sul vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di gravame.

Si ritiene tradizionalmente che il motivo con cui si deduce l'incompetenza ha carattere prioritario e deve esaminarsi con precedenza sugli altri, poiché, una volta ritenuta incompetente l'autorità che ha emanato l'atto impugnato, la valutazione sui vizi sostanziali si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente (v. Cons. Stato, sez. IV, 5 giugno 1995, n. 4159; Cons. Stato, sez. IV n. 4214 del 2001).

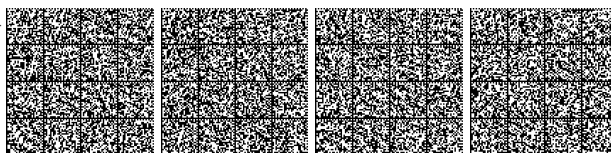
L'annullamento del provvedimento per un vizio prioritario, qual è quello dell'incompetenza, esaurisce l'oggetto stesso del giudizio e rende obbligatorio l'assorbimento delle eventuali censure sostanziali (v. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 1996, n. 310).

21. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, risulta evidente la rilevanza della questione nel presente giudizio.

D. - Sulla non manifesta infondatezza.

22. Giova ricordare che l'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988 stabiliscono che sia per i regolamenti governativi sia per quelli ministeriali è richiesto il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti. I regolamenti ministeriali prima della loro emanazione devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri, all'evidente scopo di consentire a quest'ultimo di esercitare i poteri connessi alla funzione di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95 della Costituzione). Tali atti devono recare la denominazione «regolamento» e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

23. L'art. 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, della cui legittimità costituzionale si dubita, contiene norme non solo di delegificazione ma anche norme sulla delegificazione in deroga all'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988, introducendo sostanzialmente una ipotesi di delegificazione mediante l'adozione di un atto non regolamentare compiuta in aperta violazione dal modello dell'art. 17, comma 2 e 3, della legge n. 400 del 1988.



24. Il Collegio è a conoscenza della giurisprudenza di questa Corte e del fatto che i «regolamenti governativi» (e a maggiore ragione «i decreti ministeriali») sono atti formalmente privi di forza di legge e quindi sottratti al sindacato della Corte costituzionale non potendo il parametro del sindacato costituzionale essere costituito da una norma di rango *sub*-primario, ma il sindacato che si ritiene di invocare riguarda proprio la norma primaria che costituisce la fonte del menzionato potere del Ministro — quindi la norma attributiva della competenza al Ministro e non al Governo in forma generica — e non la norma regolamentare o la decisione amministrativa attuativa (che ha nel contempo ricostituito concretamente l'organo e ne ha cambiato la composizione esulando dallo schema previsto per l'ordinario esercizio del potere regolamentare).

25. Da questo punto di vista il mancato rispetto dei criteri che informano i commi 2 e 3 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 — e soprattutto il loro mancato richiamo nella stessa norma attributiva del potere al Ministro — nella sostanza rappresentano il sintomo di una violazione della Costituzione, relativamente al riparto dei poteri normativi tra il Parlamento e il Governo ed alle stesse garanzie relative all'esercizio del potere regolamentare delegificante — e quindi degli specifici parametri costituiti dagli articoli 70 e dall'art. 97, comma 1, della Costituzione — se non pure una violazione dell'art. 113 della Costituzione, in quanto l'assenza di qualsiasi determinazione in ordine all'esercizio del potere conferito rende la legge inidonea a funzionare da parametro di legittimità del regolamento (nella specie dell'atto non regolamentare adottato dal Ministro), rendendo impossibile ai giudici esercitare su quest'ultimo il necessario controllo.

26. Il decreto ministeriale adottato dal Masaf e autorizzato dalla norma primaria, nella specie ha sostanzialmente contenuto regolamentare, pur essendosi sottratto alle garanzie dell'art. 17, comma 3, legge n. 400 del 1988, e per di più non ha contenuto di regolamento di mera esecuzione o attuazione ma natura indipendente e nella specie il legislatore, senza alcun riferimento alla disciplina ivi contenuta o in espressa e motivata deroga ad essa (per ragioni di urgenza od oggettive impellenze finanziarie), ha autorizzato l'adozione di un decreto ministeriale abilitandolo l'abrogazione di norma primaria (art. 8 della legge n. 157 del 1992) senza porre criteri di esercizio del potere con ciò configurando una delega generica al regolamento o all'atto amministrativo delegificante incompatibile con la Costituzione rigida.

27. Giova ricordare che sin dallo Statuto albertino l'Italia in sintonia con il costituzionalismo europeo e con i principi delle monarchie costituzionali ha adottato a forma giuridica dello Stato di diritto (prima ancora che la costituzione rigida conducesse allo Stato di diritto costituzionale) per cui l'esercizio delle funzioni politico-amministrative deve essere prevalentemente regolato da norme giuridiche emanate da un organo rappresentativo della volontà popolare.

Già nell'Italia liberale vediamo affermarsi il principio della fiducia parlamentare, la separazione dei poteri, l'autonomia dei giudici e la garanzia delle libertà individuali.

In materia di potere regolamentare la norma dello Statuto era l'art. 6 che recitava: «Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne».

I regolamenti erano esecutivi e serventi, anche se, nella prassi costituzionale, si ammetteva che, nei rapporti di diritto pubblico, la potestà di emanare norme giuridiche spettasse oltre che al Parlamento anche agli organi governativo-amministrativi.

Ma normalmente questo doveva agganciarsi all'esistenza, per legge, di un potere amministrativo discrezionale degli organi pubblici perché i regolamenti potessero essere emanati.

In sostanza l'aggancio ad una norma era pur sempre necessario.

L'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo (r.d. n. 2248 del 1865 all. E) sanciva l'illegittimità, con conseguente disapplicabilità, dei regolamenti contrastanti con le leggi da svolgere o da eseguire.

Gli articoli da 24 a 29 dello Statuto contenevano garanzie di riserva di legge per le sfere di libertà dei soggetti, con possibilità di delega regolamentare.

Per superare la riserva statutaria era sufficiente che la legge conferisse al Governo la potestà di disciplinare con proprie norme uno dei settori riservati. L'autorizzazione poteva — in quel quadro costituzionale — essere generica.

Lo spazio dell'intervento regolamentare rispetto alla legge, risagomato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato dopo l'istituzione della Quarta Sezione, è ampliato successivamente dalla legge n. 100 del 1926.

Essa, all'art. 1, recitava: «Sono emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:

1° l'esecuzione delle leggi;

2° l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;



3° l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli enti ed istituti pubblici, eccettuati i comuni, le provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le università e gli istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge.

Resta ferma la necessità dell'approvazione, con la legge del bilancio, delle spese relative e debbono, in ogni caso, essere stabilite per legge le norme concernenti l'ordinamento giudiziario, la competenza dei giudici, l'ordinamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché le guarentigie dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili».

Essa si iscrisse in una generale linea di tendenza volta ad ampliare il potere di intervento regolamentare del Governo, ancorando la potestà regolamentare all'esistenza di un potere discrezionale e stabilendo un potere generale del Governo (non del singolo Ministro) sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni e degli enti pubblici (si era nell'ambito delle esperienze riportabili alla forma autoritaria dello Stato che non negava il principio di legalità ma che lo riduceva alla mera autorizzazione dell'esercizio di una competenza).

28. La costituzione del 1948 non contiene alcuna elencazione sistematica delle fonti, del tipo dell'elencazione delle preleggi al codice civile, o del tipo dell'art. 1 della legge n. 100 del 1926, ma ha rivoluzionato la materia regolamentare, introducendo la riserva di legge in Costituzione prevedendo all'art. 97 della Costituzione che: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.»

29. Riserva di legge relativa, come è noto è la possibilità per il legislatore di disciplinare in via generale la potestà regolamentare.

30. La legge n. 400 del 1988 ha disciplinato in modo sistematico la potestà regolamentare, e ritiene il Collegio da tale normativa — di obiettiva valenza di attuazione costituzionale analizzata dalla più autorevole dottrina sulle fonti — si evince il principio che proprio in relazione alla potestà normativa ministeriale la legge debba procedere ad una autorizzazione puntuale e specifica.

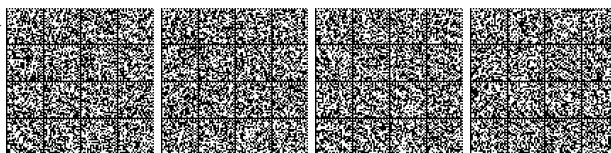
31. Se può ammettersi infatti — sulla base della legge n. 400 del 1988 — che bastino per la legittimità del regolamento «attribuzioni legislative disposte una volta per tutte» e non occorran «conferimenti specifici e rigorosamente circoscritti, fino al punto di riservare alla legge la determinazione delle norme fondamentali della materia» ciò non sembra valere per i regolamenti ministeriali.

32. La legge n. 400 del 1988 sembra orientare nel primo senso: non sono necessari «appositi conferimenti legislativi», se non per quanto riguarda le potestà regolamentari dei ministri, nonché per i regolamenti [governativi] delegificanti o 'delegati', distintamente considerati dal comma 2. «Tutto il resto dai regolamenti [governativi] di esecuzione, attuazione, integrazione delle leggi e dei decreti legislativi, fino ai cosiddetti regolamenti indipendenti, può essere fatto rientrare ... nell' 'ordinaria' competenza regolamentare»

33. D'altra parte anche nell'esperienza precostituzionale il Consiglio di Stato aveva ritenuto — si ricorda in dottrina attenta alla ricostruzione storica — che la potestà regolamentare spettasse al Governo nel suo complesso e, quindi, nemmeno al Duce (basti ricordare ad es.: Cons. Stato, V, 4 marzo 1932, n. 134; Cons. Stato, VI, 12 dicembre 1939, n. 52; *idem*, VI, 12 dicembre 1939, n. 521. Cfr. i pareri dell'Adunanza generale 30 giugno 1931, n. 175, 1° giugno 1932, n. 136, 5 aprile 1934, n. 861, 8 ottobre 1936, n. 261, 26 novembre 1938, n. 309, 21 maggio 1942, n. 123. Il principio fu spesso affermato in materia di concorso, con riferimento alla predeterminazione delle prove di esame e della scelta delle commissioni esaminatrici; mentre l'impossibilità di delegare la potestà regolamentare al Duce, quale capo di Governo o Presidente di comitato di ministri fu affermata da Cons. Stato, Ad. Gen., 1° aprile 1941, n. 311 in materia di credito fondiario a paesi terzi ed in particolare all'Albania).

Ciò sulla base del chiaro dettato dell'art. 1 della legge n. 100 del 1926.

34. Sembra aver accettato l'impostazione del necessario ancoraggio del regolamento non governativo all'adozione di criteri predeterminati ove si deroghi alla competenza governativa, la giurisprudenza costituzionale; in particolare la sentenza n. 301 del 2003 che ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 che demandava ad un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988 (adottabile dal Mef come Ministero vigilante) perché la norma impugnata, consentendo al Ministro il potere di modificare, con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri, compatibili con la natura privata delle fondazioni e con la loro autonomia statutaria, idonei a circoscriverne la discrezionalità, viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente.



Il rimettente aveva propriamente lamentato che la disposizione censurata si ponesse in contrasto con l'art. 70 della Costituzione, «comportando una delegificazione ad opera di una fonte secondaria diversa dai regolamenti cosiddetti di delegificazione, espressamente contemplati dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988».

35. In altri casi si è ribadito che la delegificazione non dovrebbe spettare al singolo Ministro da parte degli organi ausiliari del Governo.

36. Sullo schema di decreto ministeriale 7 dicembre 2007, adottato dal Ministero dell'università e della ricerca, «autorizzato» dall'art. 1, comma 647, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) a disciplinare procedure concorsuali per il reclutamento «straordinario» dei ricercatori. Il regolamento si proponeva di ridisegnare *in toto* la materia del reclutamento, oggetto di disciplina legislativa. Sullo schema di regolamento si è espressa, in sede di controllo, la Corte dei conti, rilevando che l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 «non collega al decreto ministeriale o interministeriale alcun effetto abrogativo di leggi precedenti, evidentemente perché tale effetto può determinarsi solo a seguito della rigorosa procedura» di cui al comma 2 dello stesso art. 17, che, come è noto, consente la delegificazione a mezzo di regolamento governativo e non già ministeriale (Corte dei conti, osservazioni dell'ufficio di controllo sul decreto ministeriale 7 dicembre 2007, prot. C.d.c. n. 2 del 7 gennaio 2008).

37. In altro caso la legge 27 giugno 1988, n. 242, di poco antecedente alla n. 400 del 1988, aveva aggiunto all'art. 2 della legge 24 luglio 1985, n. 406, il seguente comma: «il ministro di grazia e giustizia, sentito il consiglio nazionale forense, determina, con proprio decreto, le modalità per l'espletamento della pratica e per l'accertamento del suo effettivo svolgimento». Il Consiglio di Stato ha rilevato che il regolamento era in tal caso autorizzato a disciplinare ed innovare un istituto la cui disciplina è contenuta in norme di rango primario, non rilevando, peraltro, l'assenza nella legge di norme generali regolatrici della materia (potendosi trarre dalla disciplina di legge già in vigore e non delegificata, «la determinazione dei tratti e degli effetti essenziali» degli istituti da disciplinare), né l'omessa previsione dell'effetto abrogativo delle norme vigenti («l'effetto di abrogazione condizionata è il *proprium* della delegificazione, e non vi è necessità che ciò sia letteralmente esternato dalla previsione legislativa»). Ciò che non può essere ammesso, invece, è che la delegificazione possa realizzarsi mediante regolamento ministeriale.

Sul punto, l'organo consultivo considera addirittura tacitamente modificato l'art. 2 della legge n. 242 del 1988, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

38. A ciò non osta il principio generale *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, affermandosi che il rilievo assunto dalla legge n. 400 del 1988 nell'ordinamento costituzionale — per l'espressa razionalizzazione dell'istituto della delegificazione, avente portata normativa e non meramente ricognitiva di un fenomeno già esistente — fa sì che assurga a principio generale dell'ordinamento che la degradazione della fonte sia impegnativa della responsabilità dell'intero Governo, e non più di un solo ministro (CdS Ad. Gen. n. 100 del 1989).

40. La non manifesta infondatezza emerge anche in relazione alla questione di costituzionalità prospettata dalla ricorrente, per il fatto che la scelta del legislatore di dare spazio illimitato al Ministro di procedere alla modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, in concreto tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di interesse associazioni venatorie nazionali ma anche di altri enti e organi, dunque di categorie aventi rilevanza nazionale e interessi differenziati, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività, proporzionalità e parità espressi dai parametri costituzionali invocati dalla parte appellante, consentendo una ricostituzione dell'organo in diversa composizione rispetto a quella prevista dalla normativa pregressa, in assenza di parametri legislativi sufficientemente specificati.

E. - Statuizioni finali.

40. Alla luce delle considerazioni che precedono, ai fini del decidere, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 543, della legge 197 del 2022, che avendo espressamente autorizzato il Ministro a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione dei comitati e degli altri organi operanti presso il Masaf, previa ricognizione degli stessi, ha operato una delegificazione dell'organo per cui è giudizio, in violazione degli articoli 70, 76, e 97 e 113 della Costituzione, alla luce della assoluta genericità dei criteri di delega della norma di delegificazione, sugli atti attuativi della quale non si rende possibile in sede giurisdizionale esercitare un vaglio di legittimità.

41. Si considera altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla parte appellante, sempre relativa al medesimo art. 1, comma 543, legge n. 197 del 2022, che nel concedere al Ministro un raggio di azione illimitato nella ricostituzione dell'organo per cui è causa, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di interesse categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa, si pone in contrasto anche con gli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione e i basilari principi ivi espressi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità di trattamento fra le associazioni.



42. I dubbi di legittimità costituzionale espressi dal collegio impongono, quindi, di adire la Corte costituzionale, stante l'impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme del dato normativo per le ragioni esposte alla lettera C della presente ordinanza, a cui si rinvia.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta) non definitivamente pronunciando sul ricorso in appello, come in epigrafe, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 1 del 1948, 23 e ss. della legge n. 87 del 1953 e 79 del decreto legislativo n. 104 del 2010:

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 453, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025») che ha espressamente autorizzato il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, previa ricognizione degli stessi, operando quindi una delegificazione dell'organo per cui è giudizio (il C.T.F.V.N.), in riferimento agli articoli 70, 76, 97 e 113 della Costituzione e ai principi fondamentali posti dalla legislazione statale, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 543 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che nel concedere al Ministro un raggio di azione illimitato nella ricostituzione dell'organo per cui è causa, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa dell'organo, si pone in contrasto anche con gli articoli 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione e i basilari principi ivi espressi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità di trattamento;

Dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

Dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente;
Roberto Caponigro, consigliere;
Giovanni Gallone, consigliere;
Roberta Ravasio, consigliere;
Gudrun Agostini, consigliere, estensore;

Il Presidente: MONTEDORO

L'estensore: AGOSTINI

26C00058

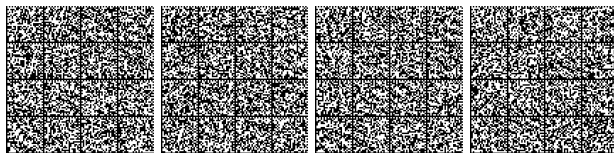
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-012) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

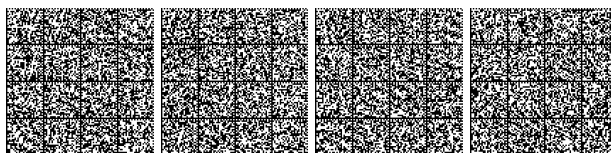
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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





€ 8,00

