

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 aprile 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. 46. Sentenza 10 febbraio - 3 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Autorità indipendenti - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) - Sistema di finanziamento - Contribuzione a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e fissazione di un limite massimo di contribuzione (non superiore a cento volte la misura minima) - Denunciata irragionevolezza, violazione della capacità contributiva, del principio di progressività, di proporzionalità ed eguaglianza, come declinato anche dalla normativa europea, nonché dell'indipendenza dell'AGCM e della tutela della concorrenza dell'Unione europea - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 117, primo comma; direttiva (UE) n. 2019/1; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 101, 102 e 103; regolamento (CE) n. 1/2003, in riferimento agli artt. 81 e 82 del Trattato CE; Trattato sull'Unione europea, art. 4, par. 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21. . . . .

Pag. 1

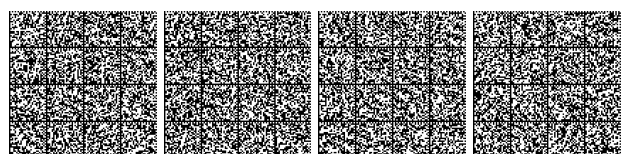
N. 47. Sentenza 24 febbraio - 3 aprile 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Catania nei confronti di Luca Rosario Luigi Sammartino, deputato all'Assemblea regionale siciliana e convivente di Valeria Sudano, senatrice all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni audio e video nonché accesso ai locali a disposizione esclusiva dell'on. Sammartino, ubicati nello stesso stabile in cui si trovano i locali adibiti in via esclusiva a segreteria politica della sen. Sudano, per l'installazione dei dispositivi utilizzati per la suddetta acquisizione - Assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania presso il medesimo tribunale - Asserita necessità della richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza sia per l'accesso ai locali, qualificato come perquisizione domiciliare, che per le intercettazioni, qualificate come indirette - Lamentata violazione delle prerogative a difesa dell'autonomia del Parlamento - Richiesta di nullità dei decreti autorizzativi delle intercettazioni audio e video e comunque di inutilizzabilità delle captazioni così acquisite - Spettanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania e al Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale di richiedere, disporre ed effettuare le intercettazioni indicate - Non fondatezza del ricorso.**

- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e decreti del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale del 12 aprile e del 1° agosto 2019.
- Costituzione, art. 68, secondo e terzo comma. . . . .

Pag. 17



## N. 48. Ordinanza 12 marzo - 3 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Condizione per l'ammissione - Commissione di reati puniti, nel massimo, con la pena detentiva non superiore ai quattro anni - Conseguente esclusione dal beneficio dell'autore del reato di spaccio di lieve entità, a seguito dell'innalzamento della pena intervenuto con novella legislativa - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento nonché violazione del principio della finalità rieducativa delle pene - Questioni già decise - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 168-*bis*, primo comma; codice di procedura penale, art. 550, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. ....

Pag. 34

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 50. Ordinanza del Tribunale di Lamezia Terme del 10 febbraio 2026

**Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Interpretazione assunta dal diritto vivente, in base alla quale il reato di guida senza patente di cui all'art. 116, commi 15 e 17, del d.lgs. n. 285 del 1992, in quanto a condotta reiterata, non consente l'applicazione della causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.**

- Codice penale, art. 131-*bis*, quarto comma. ....

Pag. 37

## N. 51. Ordinanza del Tribunale di Milano del 6 marzo 2026

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Lombardia – Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia [ 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi),] art. 22, comma 1, lettera a). ....

Pag. 41

## N. 52. Ordinanza del Tribunale di Trento del 9 marzo 2026

**Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Provincia autonoma di Trento – Locazione degli alloggi – Requisiti – Residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni.**

- Legge della Provincia di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)), art. 5, comma 2, lettera b). ....

Pag. 48



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 46

*Sentenza 10 febbraio - 3 aprile 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Autorità indipendenti - Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) - Sistema di finanziamento - Contribuzione a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e fissazione di un limite massimo di contribuzione (non superiore a cento volte la misura minima) - Denunciata irragionevolezza, violazione della capacità contributiva, del principio di progressività, di proporzionalità ed eguaglianza, come declinato anche dalla normativa europea, nonché dell'indipendenza dell'AGCM e della tutela della concorrenza dell'Unione europea - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 117, primo comma; direttiva (UE) n. 2019/1; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 101, 102 e 103; regolamento (CE) n. 1/2003, in riferimento agli artt. 81 e 82 del Trattato CE; Trattato sull'Unione europea, art. 4, par. 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.

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

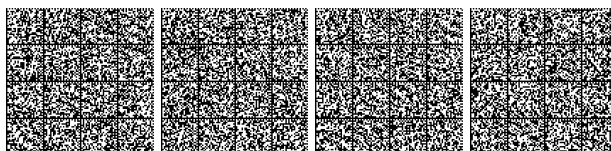
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, nel procedimento vertente tra Acciaierie di Verona spa e altri e Autorità garante della concorrenza e del mercato e Agenzia delle entrate - Riscossione di Udine, con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Acciaierie di Verona spa, Ferriere nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati (SIAT) spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;



uditi gli avvocati Gabriele Donà e Wilma Viscardini per Acciaierie di Verona spa e per le altre parti costituite, nonché gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2026.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), introdotti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione europea con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno; agli artt. 101, 102 e 103 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato; all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.1.- Il rimettente premette di essere investito del ricorso della società Acciaierie di Verona spa avverso una cartella di pagamento emessa dall'Agenzia delle entrate - Riscossione di Udine e il sottostante ruolo, relativi alla richiesta di pagamento, per l'anno 2023, del contributo di cui all'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990.

Il rimettente ha ritenuto di riunire il predetto procedimento con altri ricorsi promossi avverso cartelle di pagamento dell'Agenzia delle entrate e dei sottostanti ruoli presentati dalle società Ferriere Nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati - SIAT spa, nei quali erano stati proposti analoghi motivi di impugnazione.

Il giudice *a quo* riferisce che le società ricorrenti non censurano la conformità alla legge della pretesa impositiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dell'operato dell'Agenzia delle entrate, ma contestano la legittimità della disciplina di cui all'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, adducendo un contrasto con principi costituzionali ed eurounitari.

1.2.- Il rimettente è consapevole che dubbi di legittimità costituzionale sulle medesime disposizioni censurate nel presente giudizio sono già stati dichiarati non fondati da questa Corte con la sentenza n. 269 del 2017, ma ritiene che le questioni potrebbero essere riesaminate sulla base di dati oggettivi non considerati nella predetta pronuncia.

Assume al riguardo che, come risulterebbe dalle statistiche relative alla prassi decisionale dell'AGCM, l'attività di vigilanza dell'Autorità si dividerebbe, in maniera sostanzialmente equivalente, tra quella che riguarda le imprese "sotto soglia" e quella che riguarda le imprese "sopra soglia". Ritiene, inoltre, che non sarebbero rinvenibili elementi empirici o dati esperienziali dai quali desumere, come regola generale, che le imprese che superino una certa soglia di fatturato, soltanto per le loro dimensioni, richiedano un maggiore impegno nell'attività di controllo che le riguarda in termini sia quantitativi (numero di accertamenti), sia qualitativi (numero degli accertatori impegnati nelle singole verifiche, complessità delle stesse e tempo necessario per portarle a termine).

Evidenzia altresì il giudice *a quo* che l'attività dell'AGCM non consiste soltanto nella tutela della concorrenza tra imprese, ma riguarda anche altri settori e si rivolge alla generalità dei soggetti economici operanti sul territorio italiano, senza alcuna distinzione tra società di capitali con fatturato superiore o meno a 50 milioni di euro e a prescindere dalla loro struttura societaria. Alla luce dell'ampio spettro di azione dell'AGCM, la strutturazione del contributo in esame sarebbe dunque irragionevole e discriminatoria.

1.3.- In punto di rilevanza, secondo il rimettente, la disciplina di cui all'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 andrebbe necessariamente applicata nel giudizio *a quo*, dal momento che in contestazione sarebbe la legittimità della pretesa impositiva azionata sulla base di tale disciplina, della quale - stante l'inequivocabile disposto letterale - non sarebbe possibile fornire una lettura compatibile con la Costituzione e con i parametri eurounitari indicati.



Non sarebbe parimenti possibile disapplicare le suddette disposizioni sulla base del diritto dell'Unione europea, poiché non vi sarebbe una disposizione specifica di fonte europea che possa applicarsi direttamente alla fattispecie dedotta in giudizio, vertendosi, piuttosto, nella diversa situazione della lamentata difformità di una disciplina interna rispetto a principi di matrice eurounitaria non direttamente applicabili dal giudice nazionale.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dei commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'AGCM, vengono applicati contributi a carico delle sole imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro.

1.4.1.- Secondo il rimettente sarebbe, innanzitutto, ravvisabile un contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto le disposizioni censurate stabiliscono che a finanziare l'AGCM sono chiamate solo società di capitali e non anche i cittadini e le pubbliche amministrazioni, che pure svolgono la loro attività con efficacia diretta o indiretta sul mercato, creando o eliminando distorsioni alla concorrenza.

Oltre alla limitazione della platea dei contribuenti alle sole società di capitali, la disciplina indubbiamente determinerebbe un'ulteriore discriminazione derivante dall'assoggettamento al contributo *de quo* delle sole imprese con volume di affari superiore a 50 milioni di euro.

Osserva il giudice *a quo* che il criterio adottato per identificare la platea dei contribuenti non sarebbe sicuro indice del reddito di impresa, ben potendosi, a parità di fatturato, realizzare profitti diversi, soprattutto se si considerano imprese operanti in settori differenti; inoltre, non potrebbe escludersi che, pure in presenza di un fatturato elevato, si realizzi un saldo negativo del conto economico.

La disciplina censurata, pertanto, si allontanerebbe dal predetto principio di capacità contributiva, che dovrebbe correlare al parametro della redditività i costi fiscali che l'impresa è chiamata a sostenere.

Le disposizioni censurate, inoltre, violerebbero il principio di progressività delle imposte in quanto, in base alla previsione per cui il massimo importo del contributo non può essere superiore a cento volte lo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio (comma 7-ter), soggetti con maggiore capacità contributiva potrebbero risultare destinatari di obblighi di contribuzione proporzionalmente minori rispetto a quelli gravanti su contribuenti con minore capacità contributiva.

1.4.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza, della proporzionalità e uguaglianza del trattamento fiscale.

Il rimettente, pur ammettendo che il legislatore possa discrezionalmente modulare l'imposizione fiscale fra diverse aree economiche o diverse tipologie di contribuenti, ritiene che ogni diversificazione del regime fiscale dovrebbe essere sorretta da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione potrebbe degenerare in arbitraria discriminazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2015). A suo avviso, inoltre, le differenziazioni impositive dovrebbero essere ancorate ad adeguate giustificazioni oggettive (è citata la sentenza di questa Corte n. 142 del 2014).

Osserva il rimettente che, per quanto la discrezionalità del legislatore in relazione alle finalità dell'imposizione fiscale e alle modalità impositive sia molto ampia, nel caso di specie essa sarebbe connotata da profili di irrazionalità poiché l'imposizione graverebbe irragionevolmente, in via esclusiva, su una parte soltanto della compagine dei soggetti effettivamente coinvolti nell'attività dell'AGCM e, fra tali soggetti, l'onere fiscale sarebbe ripartito a prescindere dal criterio di proporzionalità, per effetto del meccanismo del tetto massimo dell'importo contributivo, che indurrebbe, oltre una determinata soglia, effetti non progressivi bensì regressivi e minerebbe l'indipendenza dell'azione amministrativa svolta dall'AGCM.

Secondo il giudice *a quo* non potrebbe neppure ritenersi che la disciplina censurata sia orientata ad addossare le spese di funzionamento dell'AGCM alle imprese caratterizzate da una presenza importante nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidere sui movimenti delle relative attività economiche e ciò basandosi sull'assunto che il riferimento a una determinata soglia di fatturato sia un criterio valido per selezionare i soggetti nei cui confronti, secondo l'*id quod plerumque accidit*, si esercita il maggiore impegno di controllo dell'Autorità di garanzia.

Il rimettente assume che potrebbe verificarsi una situazione di mercato in cui il prodotto (o il servizio) rilevante abbia un costo di produzione o un prezzo di vendita così bassi che le imprese interessate potrebbero non conseguire mai fatturati "sopra soglia", pur rivestendo una presenza significativa nel mercato di riferimento con capacità di incidenza sullo stesso; così come potrebbe accadere che, in un determinato anno, un'impresa scenda temporaneamente "sotto soglia", senza per questo perdere la propria posizione sul mercato.



La disciplina censurata, inoltre, presenterebbe ulteriori dubbi di legittimità costituzionale in quanto determinerebbe una discriminazione tra le imprese italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro e le imprese straniere che, pur non avendo una rappresentanza stabile in Italia, esercitano attività di impresa nel nostro Paese usufruendo dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM. Considerata l'omogeneità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge ai fini dell'imposizione fiscale, la limitazione della platea dei soggetti passivi chiamati al versamento del contributo alle sole società di capitali residenti in Italia a fini fiscali e i cui ricavi superano la soglia di 50 milioni di euro, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fondata unicamente sulla nazionalità o sull'organizzazione societaria del contribuente. Tale strutturazione del contributo risulterebbe sfornita di una ragionevole giustificazione e sarebbe, per tali motivi, in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, proporzionalità e del principio di non discriminazione.

1.4.3.- I commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990 violerebbero altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al diritto dell'Unione europea, con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla direttiva 2019/1/UE (considerando n. 8 e art. 2, paragrafo 1, numero 10); agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento CE n. 1/2003; all'art. 4, paragrafo 3, TUE; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE.

Le disposizioni censurate contrasterebbero, anzitutto, con il principio di non discriminazione che, nella gerarchia delle fonti eurounitarie, ha valenza di principio generale di diritto, che impone di non trattare in modo diverso situazioni omogenee.

Il contrasto sarebbe determinato dal fatto di essere il contributo *de quo* imposto solo ad alcuni di una più ampia platea di soggetti, nei cui confronti è rivolta l'attività dell'Autorità, così violando il già evocato principio di non discriminazione e le disposizioni unionali che ne contengono la positiva esplicitazione (artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE).

La disciplina censurata sarebbe altresì in contrasto anche con la direttiva 2019/1/UE - recepita in Italia con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficaci e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno» - la quale stabilisce che: «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato» (considerato n. 26) e che: «[g]li Stati membri assicurano almeno che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di sufficiente personale qualificato e di sufficienti risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri, ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE» (art. 5, paragrafo 1).

Assume il rimettente che, pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore nazionale nella determinazione della fonte del contributo stesso, e dunque essendo lecito che gli Stati richiedano alle imprese un contributo per il funzionamento dell'Autorità, tuttavia, nel far ciò, gli Stati non potrebbero adottare criteri discriminatori tra le imprese sulla base del fatturato o altri criteri.

Osserva, inoltre, il giudice *a quo* che, sotto il profilo della conformità della disciplina interna con il principio di non discriminazione, la Corte di giustizia UE avrebbe affermato una serie di principi che potrebbero trovare applicazione anche alla fattispecie in esame (è citata la sentenza 7 settembre 2023, causa C-226/22, Nexive Commerce srl e altri, nella quale è stato affrontato il caso di fornitori privati del servizio postale ai quali era stato imposto un "contributo" uniforme per sostenere l'attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - AGCOM). La Corte di giustizia ha ritenuto legittimo che il finanziamento dell'AGCOM fosse posto a carico di tutti gli operatori del settore postale, dato che tutti beneficiavano dell'attività di regolamentazione della predetta Autorità (e dunque si trovavano in una situazione comparabile e non diversa), affermando, altresì, che l'intensità dell'attività svolta da un organismo di regolamentazione e monitoraggio non è rilevante ai fini del principio di non discriminazione.

I principi enunciati dalla Corte di giustizia nella già menzionata pronuncia si attaglierebbero alla disciplina del contributo in esame poiché, per un verso, vi sarebbe omogeneità di situazione dei soggetti sottoposti all'attività dell'Autorità di garanzia e, per un altro verso, l'intensità del controllo non costituirebbe elemento per distinguere nettamente tra soggetti tenuti o meno al contributo.

Pertanto, la disciplina interna censurata, imperniata su una distinzione fondata sul fatturato e giustificata dalla presunzione di una maggiore incidenza dell'attività dell'organo finanziato sulle imprese su cui grava la contribuzione, sarebbe immotivatamente discriminatoria.



La disciplina censurata contrasterebbe, inoltre, con il principio di leale cooperazione integrato nell'art. 4, paragrafo 3, TUE, ove è stabilito che gli Stati membri «adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e devono astenersi «da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

In considerazione dell'attività svolta - di garanzia ai fini del contrasto di pratiche anticoncorrenziali e di vigilanza affinché le imprese non concludano accordi o mettano in atto pratiche «che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno» (art. 101 TFUE) e non sfruttino abusivamente la loro eventuale posizione dominante (art. 102 TFUE) - l'AGCM svolgerebbe un servizio pubblico a beneficio dell'intera collettività e non un servizio specifico a vantaggio di singole imprese; pertanto, essa avvantaggerebbe la generalità dei cittadini in quanto consumatori interessati alla libera concorrenza del mercato.

In tale contesto, la disciplina interna censurata sarebbe lesiva dell'indipendenza dell'AGCM e dell'efficacia della sua attività poiché la strutturazione del finanziamento della medesima si fonderebbe essenzialmente sul contributo fornito dai soggetti principalmente sottoposti all'attività di controllo.

In definitiva, la disciplina sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale sarebbe lesiva dell'indipendenza dell'AGCM, per violazione del principio di leale collaborazione imposto agli Stati membri dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, che implicherebbe il divieto di adottare misure che rischino di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

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 inammissibili o comunque non fondate.

2.1.- Secondo l'Avvocatura generale, il rimettente, pur dimostrandosi consapevole della sentenza di questa Corte n. 269 del 2017, avrebbe sollevato, nei confronti dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, questioni analoghe a quelle già scrutinate e rispetto alle quali questa Corte si è già pronunciata, riconoscendo la legittimità costituzionale delle predette disposizioni in riferimento ai principi di parità di trattamento, capacità contributiva, progressività e riserva di legge, di cui agli artt. 3, 23 e 53 Cost.

2.2.- Ad avviso della difesa statale, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero pertanto inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, nella misura in cui riproporrebbero le medesime censure già scrutinate da questa Corte in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

Su questo specifico aspetto, l'Avvocatura generale richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il mancato confronto con pregresse decisioni di questa Corte non vizierebbe in rito, di per sé, le questioni sollevate, ben potendo quest'ultima farsi carico del peso della propria giurisprudenza nel corso dell'esame nel merito delle questioni (sono citate le sentenze di questa Corte n. 4 e n. 21 del 2024) laddove siano prospettate in ordine a profili e sulla scorta di argomenti nuovi; osserva tuttavia che, nel caso all'esame, non vi sarebbero elementi di sostanziale novità rispetto alle questioni già vagliate e giudicate non fondate da questa Corte.

Ritiene che il dato statistico valorizzato dal rimettente non fornirebbe il numero reale e l'effettiva rilevanza dimensionale dei soggetti investigati dall'Autorità perché si limiterebbe a considerare i casi che si sono risolti con l'applicazione di sanzioni, senza prendere in esame l'ampia gamma di casi che non hanno dato luogo a provvedimenti sanzionatori perché oggetto di archiviazione oppure perché chiusi con i cosiddetti impegni. Poiché, dunque, i dati statistici rappresentati dal giudice rimettente offrirebbero un quadro solo parziale del numero e della natura delle imprese sottoposte all'attività di indagine dell'Autorità, le questioni sollevate sarebbero manifestamente inidonee a modificare il giudizio di legittimità costituzionale sul sistema di finanziamento dell'Autorità già reso con la citata sentenza di questa Corte, il che renderebbe palese il vizio di insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

2.3.- Il medesimo vizio caratterizzerebbe le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché il rimettente avrebbe omesso di confrontarsi con l'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea 17 aprile 2023, causa C-560/22, Ferriere Nord spa e altri, che individuerrebbe principi chiaramente preclusivi dell'accoglimento delle odierne censure.

In tale pronuncia, che peraltro coinvolgeva tre delle attuali parti qui costituite, la Corte di giustizia ha dichiarato manifestamente irricevibile la domanda fondata su parametri coincidenti con quelli evocati nell'odierno giudizio, in quanto «né il regolamento n. 1/2003 né alcun'altra disposizione del diritto dell'Unione prescrivono una determinata modalità di finanziamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri» (punto 18 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE) e quindi «quando, come nel caso di specie, per finanziare la propria autorità garante della con-



correnza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale» (punto 19).

Nella medesima pronuncia la Corte di giustizia ha altresì affermato che «l'imposizione di un contributo come quello di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'esercizio, da parte di uno Stato membro, della propria competenza in materia fiscale e non costituisce attuazione del diritto dell'Unione» (punto 29).

L'Avvocatura generale dubita che dal considerando n. 8 della direttiva 2019/1/UE - secondo cui «[a]l fine di garantire uno spazio veramente comune di applicazione nell'Unione delle norme in materia di concorrenza che offra maggiore parità di condizioni alle imprese operanti nel mercato interno e riduca le disparità di condizioni per i consumatori, è necessario introdurre garanzie fondamentali di indipendenza e adeguate risorse finanziarie, umane, tecniche e tecnologiche nonché poteri minimi di indagine e sanzionatori quando si applicano gli articoli 101 e 102 TFUE e il diritto nazionale della concorrenza parallelamente a tali articoli, in modo che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano essere pienamente efficaci» - possa ricavarsi il significato che gli attribuisce il rimettente, ritenendo, piuttosto, che essa indichi, nella parità di condizioni fra le imprese operanti nel mercato, il risultato cui deve tendere l'attività delle autorità nazionali di concorrenza e non quello che deve garantire il legislatore attraverso il meccanismo di finanziamento delle autorità medesime.

Osserva l'Avvocatura che, sebbene tale direttiva imponga agli Stati di dotare le autorità garanti della concorrenza di risorse sufficienti in termini di personale qualificato, mezzi finanziari, attrezzature tecniche e tecnologiche per garantire la loro indipendenza, essa non fa riferimento ai mezzi attraverso i quali perseguire tale risultato, limitandosi ad affermare che «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato» (considerando n. 26).

Da tanto discenderebbe che l'individuazione della fonte di finanziamento delle autorità sarebbe di competenza del legislatore nazionale e ciò varrebbe a smentire l'ipotesi formulata dal rimettente o, quanto meno, a escludere che l'alternativa "comunitariamente" obbligata debba consistere nel porre il finanziamento dell'AGCM a carico dell'intera collettività.

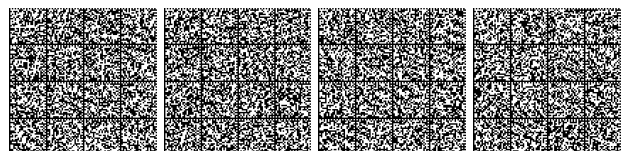
Ritiene, inoltre, l'Avvocatura generale che l'affermazione del rimettente secondo cui finanziare l'AGCM attraverso un tributo posto a carico delle imprese farebbe "dipendere" l'Autorità dalle imprese stesse, sarebbe del tutto apodittica. Al contrario, secondo la difesa statale, il tasso di indipendenza dell'Autorità sarebbe più limitato se il suo funzionamento dipendesse da provvedimenti sub-legislativi suscettibili di essere modificati dall'autorità governativa o dalla riscossione delle sanzioni irrogate dall'AGCM.

Tale aspetto sarebbe stato colto dalla più volte citata sentenza n. 269 del 2017, nella quale si afferma che il nuovo sistema di finanziamento è stato introdotto proprio «[a]l fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento - condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria)».

Le considerazioni che precedono non sarebbero smentite dalla citata sentenza della Corte GUE C-226/22, relativa al finanziamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), per la diversità del contesto nel quale sarebbe intervenuta tale decisione, che atterrebbe a una materia disciplinata dal diritto derivato dell'Unione, ossia quella dei diritti amministrativi imposti alle imprese del settore a fronte di autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, regolati dalla direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica e dalla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Nel caso in esame, l'esclusione dei soggetti indicati dall'ordinanza di rimessione dai doveri di finanziamento dell'AGCM si spiegherebbe con l'oggettiva diversità delle posizioni che tali soggetti ricoprono, in quanto obiettivo del sistema di contribuzione al finanziamento dell'Autorità sarebbe quello di porre il relativo onere in capo ai soggetti ai quali può considerarsi rivolta l'attività di vigilanza dei mercati nazionali in quanto solo le imprese maggiori, poiché dotate di un apprezzabile potere di mercato e di una consistente forza contrattuale, avrebbero la capacità di incidere effettivamente sugli equilibri competitivi dei mercati e sulla qualità delle relazioni commerciali ivi esistenti, condizionandoli attraverso condotte idonee a restringere in maniera apprezzabile la concorrenza o a orientare significativamente le pratiche commerciali a logiche di scorrettezza e aggressività.

Quanto fin qui osservato troverebbe conferma nelle previsioni che disciplinano le condotte restrittive della concorrenza sulle quali l'AGCM è chiamata a svolgere la sua funzione di vigilanza dei mercati nazionali.



Indicazioni chiare sulla necessità di una dimensione minima dell'impresa per poter destare l'interesse dell'Autorità verrebbero anche dalla disciplina in materia di concentrazioni, la quale esclude ex ante da qualunque controllo le operazioni minori richiedendo, come condizione indispensabile per l'insorgere dell'obbligo di notifica, non solo che il complesso delle imprese interessate superi una certa soglia, ma anche che ciascuna di esse raggiunga un livello minimo di grandezza, corrispondente a 50 milioni di euro di fatturato.

Dunque, la soglia dei 50 milioni di euro di fatturato prevista dal legislatore quale parametro per l'individuazione dei soggetti obbligati a corrispondere il contributo per il funzionamento dell'AGCM, sarebbe quella che, più di tutte, si armonizzerebbe con il quadro normativo e regolatorio vigente, giacché esprimerebbe una dimensione che la legge antitrust ha già identificato come "rilevante".

Un discorso analogo, ritiene l'Avvocatura, potrebbe farsi per la repressione delle pratiche commerciali scorrette, dal momento che la rilevanza della pratica e la sua gravità dipenderebbero principalmente dalla dimensione del soggetto che la realizza.

Quanto alla denunciata discriminazione tra imprese nazionali e imprese residenti all'estero prive di stabile organizzazione in Italia, ritiene la difesa statale che la loro esclusione dalla contribuzione sarebbe conforme ai principi del diritto dell'Unione europea e coerente con i principi di diritto interno e di diritto internazionale pattizio che regolano la fiscalità transnazionale.

Con riguardo alla asserita violazione del principio di progressività di cui all'art. 53 Cost., secondo l'Avvocatura generale l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo di contribuzione sono coerenti con la finalità del tributo e rispettose delle esigenze di non determinare un eccessivo aggravio economico per il singolo imprenditore nonché di evitare che singoli operatori possano assurgere al rango di contributori egemoni dell'AGCM.

Infine, per quanto riguarda il tetto contributivo, osserva la difesa statale che la giurisprudenza costituzionale lo ha considerato misura opportuna chiarendo che «[l]a distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni» (è citata la sentenza n. 269 del 2017).

3.- Con atto del 13 ottobre 2025 si sono costituite in giudizio le società Acciaierie di Verona spa, Ferriere Nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati - SIAT spa - tutte facenti parte dello stesso gruppo industriale e tutte con fatturato superiore a 50 milioni di euro - affermando di aderire alle motivazioni addotte dal rimettente sia quanto all'ammissibilità delle questioni, sia quanto al merito delle censure.

Ritengono, in particolare, le parti che l'obbligo di pagare il contributo, gravante solo sulle imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro, non sarebbe ragionevole. A sostegno di tale tesi le società affermano che, ai fini dell'applicabilità del divieto di intese anticoncorrenziali di cui all'art. 101, paragrafo 1, TFUE, o dell'esonero generalizzato dall'applicazione di tale norma concesso dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 101, paragrafo 3, TFUE, non avrebbe rilevanza il fatturato dell'impresa ma la sua quota di mercato; il fatturato sarebbe rilevante solo per determinare l'eventuale pregiudizio al commercio intracomunitario. Inoltre, il contributo in questione distinguerebbe in maniera discriminatoria e selettiva tra operatori economici nella stessa situazione di diritto e di fatto.

Osservano altresì le società che la citata sentenza n. 269 del 2017 non aveva esaminato la compatibilità del contributo in esame con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il principio di non discriminazione e con la direttiva 2019/1/UE. Chiedono pertanto che le disposizioni censurate siano valutate in riferimento alla normativa eurounitaria evocata dal rimettente.

Asseriscono, inoltre, che l'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 contrasterebbe con il principio di non discriminazione - considerato dalla Corte di giustizia UE come un principio generale di diritto avente effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri - che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento non sia obiettivamente giustificata. Sostengono che la citata direttiva conterrebbe una serie di disposizioni e principi in materia di finanziamento delle Autorità nazionali antitrust, tra cui l'art. 1, paragrafo 1; norma secondo la quale adeguate risorse finanziarie sarebbero essenziali affinché le Autorità nazionali, quali l'AGCM, possano efficacemente applicare gli artt. 101 e 102 TFUE.

Sebbene la direttiva non imponga che il finanziamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia a carico dello Stato, ritengono che esso dovrebbe gravare su tutti i soggetti operanti nel mercato, dato che l'Autorità svolgerebbe un servizio di carattere pubblico a beneficio dell'intera collettività e non un servizio specifico a vantaggio di singole imprese.



Affidare il finanziamento dell'attività di controllo ai soggetti da controllare rischierebbe, inoltre, di compromettere la neutralità e l'indipendenza della medesima Autorità preposta ai controlli.

### *Considerato in diritto*

4.- Con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, introdotti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione europea con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla direttiva 2019/1/UE; agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento CE n. 1/2003; all'art. 4, paragrafo 3, TUE; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE.

4.1.- L'ordinanza di rimessione chiarisce che le presenti questioni, proposte nella parte in cui le disposizioni censurate, per assicurare il funzionamento dell'AGCM, applicano contributi a carico delle sole imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro (cosiddette sopra soglia), sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., sono state dichiarate non fondate con la sentenza n. 269 del 2017, la quale, tuttavia, non avrebbe considerato che l'attività di vigilanza dell'Autorità sarebbe svolta, in maniera sostanzialmente equivalente, nei confronti delle imprese "sotto soglia" e "sopra soglia".

Evidenzia, inoltre, che l'attività dell'AGCM non consiste soltanto nella tutela della concorrenza tra imprese, ma riguarda anche altri ambiti interessando la generalità dei soggetti economici operanti sul territorio italiano, senza alcuna distinzione tra società di capitali con fatturato superiore o inferiore a 50 milioni di euro e a prescindere dalla loro struttura societaria.

Da ciò discenderebbe l'irragionevolezza e il carattere discriminatorio del contributo in esame.

4.2.- Quanto alla rilevanza, il rimettente ritiene che, poiché è contestata la doverosità del pagamento del contributo per il finanziamento dell'AGCM, verrebbe in rilievo la disciplina prevista dai censurati commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990.

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

5.1.- Secondo la difesa statale le censure sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto si limiterebbero a riproporre le medesime questioni, sollevate in riferimento agli stessi parametri costituzionali, già dichiarate non fondate con la sentenza n. 269 del 2017.

5.2.- L'Avvocatura generale ha inoltre eccepito l'inammissibilità delle censure, in quanto l'ordinanza di rimessione avrebbe omesso di confrontarsi con l'ordinanza della Corte GUE, causa C-560/22.

5.3.- Le predette eccezioni preliminari non sono fondate.

Le articolate motivazioni del rimettente sono sufficienti a individuare la *ratio* delle censure, la correttezza degli argomenti addotti a loro sostegno attenendo semmai al merito delle questioni (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 4 del 2026, n. 80 del 2025 e n. 32 del 2023).

In effetti, l'ordinanza del giudice *a quo*, lungi dal limitarsi a riproporre acriticamente le censure già oggetto della sentenza n. 269 del 2017, ha tenuto conto di quest'ultima pronuncia, contestandone la validità delle argomentazioni.

Quanto, invece, all'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-560/22, questa non è citata dal rimettente; tuttavia, il giudice *a quo* ricostruisce in maniera sufficientemente completa il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Del resto, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non ha impedito alla difesa statale di elaborare una compiuta ed esauriente argomentazione difensiva nel merito con riferimento a tutti i parametri e aspetti toccati dal giudice *a quo* (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 4 del 2026, n. 80 del 2025 e n. 53 del 2020).

6.- Occorre premettere una breve ricostruzione normativa e giurisprudenziale del contesto in cui si inseriscono le questioni in esame.

6.1.- L'art. 10 della legge n. 287 del 1990 (cosiddetta legge antitrust), al cui interno sono contenute le disposizioni censurate, ha istituito, al comma 1, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; al comma 2 ha stabilito che la suddetta Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e che è un organo collegiale,



i cui membri sono nominati a seguito di intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica tra persone di notoria indipendenza che, nel caso del Presidente, abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo e, nel caso degli altri membri, siano magistrati delle giurisdizioni superiori, professori ordinari o personalità dotate di alta e riconosciuta professionalità.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è considerata un'Autorità amministrativa indipendente chiamata a svolgere compiti di vigilanza a tutela della concorrenza nei mercati nazionali (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 3 gennaio 2025, n. 64), al fine di contrastare le classiche condotte antitrust (intese, abuso di posizione dominante, concentrazioni, previste rispettivamente dagli artt. 2, 3 e 5 della suddetta legge), sanzionate anche dal TFUE (artt. 101 e 102) e dal regolamento (CE) n. 139/2004 del 20 gennaio 2004 relativo al controllo delle concentrazioni di imprese.

Il quadro normativo ha subito successive modifiche, sostanzialmente dirette ad ampliare i compiti e i poteri dell'AGCM, che rimangono focalizzati sulla tutela del mercato e che non assumono, pertanto, un peso determinante ai fini della presente decisione.

L'attività dell'AGCM si è progressivamente estesa anche alla tutela del consumatore, che si rinviene nel linguaggio giuridico italiano proprio all'interno della legge antitrust (artt. 3, 4, 5 e 12 della legge n. 287 del 1990): si pensi ai compiti dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette di cui al codice del consumo (artt. 18 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante «Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229»).

È inoltre intervenuta la direttiva 2019/1/UE (cosiddetta direttiva ECN+) volta a rafforzare i poteri e l'indipendenza delle autorità garanti della concorrenza dei singoli Paesi; tale direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 185 del 2021, che ha, fra l'altro, modificato alcune norme contenute all'interno dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990 (lo stesso censurato dal rimettente, ma con riferimento a commi diversi), stabilendo in particolare che «l'Autorità è indipendente nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria» (comma 7, secondo periodo).

Successivamente, i poteri dell'AGCM sono stati ampliati e potenziati attraverso diverse e significative integrazioni della stessa legge n. 287 del 1990, introducendo, in particolare, la possibilità di rilevare concentrazioni dannose per il mercato (artt. 5 e 6); incrementando i poteri istruttori al fine di verificare la sussistenza di una condotta anticoncorrenziale (art. 14); prevedendo il potere di adottare misure cautelari (art. 14-*bis*); attribuendo poteri in tema di impegni - per le imprese alle quali sia stato notificato l'avvio di una istruttoria - tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria stessa (art. 14-*ter*); poteri transattivi (art. 14-*quater*); poteri in materia di diffide e sanzioni (art. 15); poteri in materia di non applicabilità (art. 15-*bis*) o di riduzione (art. 15-*ter*) delle sanzioni in virtù della collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni; poteri in materia di cooperazione investigativa nell'ambito della rete europea della concorrenza (art. 15-*octies*); poteri in materia di richieste di informazioni in materia di concentrazioni tra imprese (art. 16-*bis*).

Se prima il compito di sovrintendere alla legge antitrust era l'unico ed esclusivo dell'Autorità, ad esso se ne sono aggiunti altri, fra i quali la tutela del consumatore, la risoluzione di conflitti di interesse (legge 20 luglio 2004, n. 215, recante «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi»), l'assegnazione del rating di legalità alle imprese (art. 5-*ter* del d.l. n. 1 del 2012, come convertito), la repressione delle condotte di abuso di dipendenza economica rilevanti per la tutela della concorrenza e del mercato (art. 9, comma 3-*bis* della legge 18 giugno 1998 n. 192, recante «Disciplina della subfornitura nelle attività produttive»), introdotto dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, recante «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati»).

6.2.- Quanto alle disposizioni censurate, nel 2012 è stato previsto un nuovo e unitario sistema di finanziamento dell'AGCM, segnatamente attraverso l'art. 5-*bis* del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, che ha introdotto i commi 7-*ter* e 7-*quater* all'art. 10 della legge n. 287 del 1990, i quali prevedono che: «7-*ter*. All'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro [...]. La soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima. 7-*quater*. Ferme restando, per l'anno 2012, tutte le attuali forme di finanziamento [...], per l'anno 2013, il contributo di cui al comma 7-*ter* è versato direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, entro il 30 ottobre 2012. Per gli anni successivi, a decorrere dall'anno 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione. Eventuali variazioni della misura e delle modalità di



contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-ter».

Tale disciplina costituisce il punto di approdo di una significativa evoluzione normativa.

L'originario comma 7 dell'art. 10 stabiliva, infatti, che «[l]'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato». Tale sistema di finanziamento, interamente a carico dello Stato, è stato gradualmente abbandonato.

Come già osservato nella sentenza n. 269 del 2017, «[l]e norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale hanno significativamente innovato il sistema di finanziamento dell'AGCM che, in precedenza, si basava su quattro diverse fonti, costituite da trasferimenti dallo Stato (con oneri per la fiscalità generale e, quindi, per tutti i cittadini); da un "fondo di solidarietà" alimentato dalle altre autorità indipendenti; da contribuzioni a carico delle imprese tenute all'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione; da una quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore».

Come pure già ricordato nella suddetta sentenza, «[q]uesto assetto era il risultato di una stratificazione di interventi normativi che si erano succeduti nel tempo, volti ad affiancare ai trasferimenti statali altre risorse. In particolare, a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) si è aggiunto, al fondo appositamente stanziato nel bilancio dello Stato, un sistema di contribuzione da parte delle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni [...]. Negli anni successivi, con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, si è prevista la possibilità di finanziare le spese di carattere non continuativo e non obbligatorio dell'Autorità con una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni irrogate in materia di pratiche commerciali scorrette. Nello stesso anno, con l'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), si è istituito un meccanismo temporaneo di trasferimento di risorse tra autorità indipendenti per il triennio 2010-2012 in favore, tra l'altro, dell'AGCM».

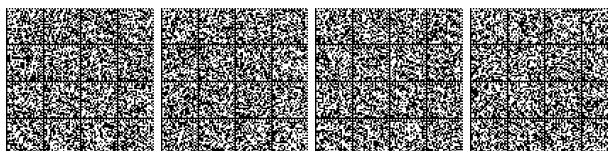
7.- Questa Corte, con la già citata sentenza n. 269 del 2017, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, sollevate in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost, ha affermato che «l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto».

Ebbene, nel sollevare le presenti questioni non è stato posto in discussione, da parte del rimettente, che il finanziamento dell'AGCM debba avvenire tramite il pagamento di un tributo, né è contestato che esso debba consistere in un contributo. Sul punto va ribadito che esso non è «giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività» (ancora sentenza n. 269 del 2017).

Nella stessa sentenza è stato affermato che «la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva» ed è destinata a «finanziare le spese di funzionamento dell'AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.», cosicché «[d]evono [...] ritenersi integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria del contributo in discussione».

8.- Ciò premesso, occorre verificare la validità delle doglianze mosse dal rimettente, che possono essere distinte in due gruppi di censure.

8.1.- Il primo gruppo, fondato sulla asserita violazione degli artt. 3 e 53 Cost., contesta le conclusioni raggiunte da questa Corte nella sentenza n. 269 del 2017 nel dichiarare non fondate questioni analoghe, sollevate in riferimento agli stessi parametri costituzionali.



8.2.- Il secondo gruppo di censure, invece, nell'evocare l'art. 117, primo comma, Cost. lamenta il contrasto con una serie di principi e norme eurounitari.

Si duole, in particolare, il rimettente che la direttiva 2019/1/UE, pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore nazionale nella determinazione della fonte di finanziamento dell'AGCM, non consentirebbe di distinguere i soggetti tenuti al versamento del contributo sulla base dell'entità del loro fatturato; inoltre, la disciplina censurata contrasterebbe con la normativa eurounitaria in quanto lesiva dell'indipendenza dell'AGCM, che dovrebbe essere dotata di mezzi adeguati per svolgere le proprie funzioni senza dover dipendere finanziariamente dalle imprese nei cui confronti esercita poteri ispettivi e sanzionatori.

9.- Le censure rientranti nel primo gruppo non sono fondate.

9.1.- Con riferimento alla scelta di un elevato fatturato quale indice di capacità contributiva e alla asserita violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questa Corte ha affermato che per capacità contributiva «si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità» (sentenze n. 34 del 2025, n. 108 del 2023 e, nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2014).

Nella sentenza n. 108 del 2023 è stato altresì precisato che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica».

Occorre evidenziare, inoltre, che questa Corte in altre occasioni ha «ritenuto non fondate censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria [...] con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario. Nella sentenza n. 201 del 2014 ha sottolineato, infatti, che non era ingiustificata la limitazione al solo "settore finanziario" della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo "addizionale" sulle remunerazioni in forma di bonus e stock options» (sentenza n. 34 del 2025).

È stato altresì sottolineato, nella sentenza n. 269 del 2017, che «al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. In questa prospettiva [...] non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Alla luce di tale *ratio* la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non appare né arbitraria, né irragionevole. Non inficia l'opzione legislativa neppure il fatto che l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità antitrust è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensioni».

Prosegue la richiamata sentenza affermando che «[n]eppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo [...]. [I]l tributo in esame, infatti, non ha come sua causa impositionis un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività».

Più di recente, questa Corte ha altresì ribadito che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche» (sentenza n. 34 del 2025).

Con particolare riferimento al concetto di fatturato, è stato affermato che, per quanto riguarda l'individuazione di tale grandezza «come base imponibile per la determinazione del contributo da parte dei soggetti obbligati [...] si può osservare che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile» (sentenza n. 69 del 2017).

9.2.- Pertanto, alla luce dei predetti precedenti di questa Corte, rispetto al contributo in oggetto, un elevato fatturato ben può considerarsi un valido indice rivelatore di ricchezza e quindi di capacità contributiva in quanto denota la conclusione di un numero considerevole di contratti e un notevole volume d'affari e, pertanto, una rilevante presenza sul mercato, indicativa della detenzione di una quota significativa di tale mercato.



A tale proposito, la Corte di cassazione ha affermato che «la “definizione del mercato rilevante” rappresenta uno strumento per individuare e definire l’ambito nel quale le imprese sono in concorrenza tra loro, di guisa che “[i] mercato va definito sia sotto il profilo del prodotto che sotto il profilo geografico per individuare i concorrenti effettivi delle imprese interessate che sono in grado di condizionare il comportamento di queste ultime e di impedire loro di operare in modo indipendente da effettive pressioni concorrenziali. È da questa prospettiva che la definizione del mercato consente, tra l’altro, di calcolare quote di mercato che forniscano informazioni significative sul potere di mercato, e quindi utili ai fini di stabilire se esista o si prospetti una posizione dominante ovvero ai fini dell’applicazione dell’articolo 85 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea” [ora art. 101 del Trattato sul funzionamento dell’unione europea]» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 12 novembre 2019, n. 29238).

9.3.- È in quest’ottica che va letta la già riportata affermazione, contestata dal rimettente, secondo cui le imprese con fatturato superiore ai 50 milioni di euro «in base all’id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell’attività dell’Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa».

Non è infatti condivisibile l’argomentazione del giudice *a quo* secondo cui dalle statistiche emergerebbe che l’Autorità non si occupa in prevalenza delle imprese con fatturato “sopra soglia”. Ciò in quanto l’attività dell’AGCM non va valutata in senso meramente statistico, ossia in termini di provvedimenti emessi, ma con riguardo al lavoro complessivamente svolto in tutti i multiformi settori di competenza e che, oltretutto, non sempre si traduce in specifici provvedimenti.

L’Autorità, infatti, assicura il buon funzionamento del mercato, sanzionando le pratiche anticoncorrenziali e quelle contrarie ai diritti dei consumatori. A tal fine l’Autorità deve essere completamente indipendente rispetto al potere politico. Da qui la scelta di un sistema di finanziamento che sia del tutto sganciato dalle decisioni del Governo e dal bilancio dello Stato e che, invece, si basa sul concorso delle stesse imprese le quali, grazie all’attività dell’Autorità, hanno beneficio dal funzionamento di un mercato concorrenziale.

Il contributo finanziario da parte delle imprese è, però, subordinato al raggiungimento di una determinata soglia di fatturato pari ad almeno 50 milioni di euro. La previsione della suddetta soglia bilancia ragionevolmente le seguenti esigenze: *a)* evitare di imporre un onere finanziario alle imprese di minori dimensioni, che potrebbe risultare eccessivamente gravoso; *b)* far concorrere alle spese per il funzionamento dell’Autorità le imprese che per la loro maggiore dimensione meglio possono sopportare il relativo onere finanziario, in adempimento di un dovere di solidarietà costituzionalmente fondato (art. 2 Cost.); *c)* far gravare l’onere finanziario sulle imprese di dimensioni maggiori che traggono più grandi vantaggi dall’esistenza di un mercato efficiente; *d)* imporre il contributo per il funzionamento dell’Autorità sulle imprese che, per il loro potere di mercato, rientrano nella platea di soggetti che più probabilmente possono esercitarlo a danno delle altre imprese e dei consumatori.

9.4.- Quanto all’esclusione dal pagamento del contributo delle pubbliche amministrazioni, è indubbio che, anche alla luce del disposto dell’art. 1, comma 1, della legge n. 287 del 1990, secondo cui «[l]e disposizioni della presente legge [...] si applicano alle intese, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni di imprese», nei confronti delle amministrazioni pubbliche l’Autorità può solo rendere pareri (in chiave di collaborazione) o impugnare atti amministrativi di normazione secondaria che siano idonei a restringere dinamiche competitive (in questo senso l’art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990).

La diversità delle situazioni messe a confronto (pubbliche amministrazioni e imprese private di grandi dimensioni) sembra, dunque, precludere qualsiasi violazione dell’art. 3 Cost.

Diverso è il caso dei soggetti pubblici che esercitino attività di impresa, anche mediante società partecipate, perché sono anch’essi assoggettati al tributo in questione in virtù della relativa nozione eurounitaria, secondo cui va considerata impresa «qualsiasi entità che eserciti un’attività economica» consistente «nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato» (Corte di cassazione, sesta sezione civile-T, ordinanza 2 maggio 2018, n. 10450).

9.5.- Venendo poi alla censura secondo cui sarebbe irragionevole che il contributo in questione sia limitato alle sole società di capitali e non sia invece esteso a tutte le tipologie di impresa con fatturato superiore ai 50 milioni di euro (ossia includendo anche le società di persone e le imprese individuali), occorre ricordare che le società di capitali si avvantaggiano della limitazione della responsabilità al solo patrimonio.

Stante tale diversità, non è dunque irragionevole una disciplina che, a parità di fatturato, distingua il regime fiscale delle società di capitali dagli altri soggetti economici.

9.6.- Quanto poi alla scelta dell’importo di 50 milioni di euro quale valore a partire dal quale il contributo è dovuto, l’esistenza di “soglie di valore”, superate le quali scattano delle conseguenze giuridiche - positive o negative che siano per i destinatari delle norme - sono spesso previste dalla legge per stabilire obblighi, imposizioni fiscali o, al contrario, esenzioni e agevolazioni.



La scelta legislativa nell'individuazione di una "soglia" di valore a partire dalla quale sorgono delle conseguenze giuridiche è stata già dichiarata costituzionalmente legittima da questa Corte in quanto «[i]l legislatore gode [...] di un'ampia discrezionalità nell'individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente, ovviamente, del tipo di interessi implicati. Tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione» (sentenza n. 216 del 2025).

Quanto alla non manifesta irragionevolezza del volume di affari stabilito dalle disposizioni censurate in relazione al quale scatta l'obbligo di versare il contributo in parola, si è già detto che esso risponde all'essenza stessa della legge antitrust che, per definizione, si occupa di condotte anticoncorrenziali poste in essere da soggetti in grado di raggiungere una posizione dominante in un determinato settore merceologico nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

9.7.- Non è fondata, infine, neppure la questione che lamenta la discriminazione tra le società italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro iscritte al registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio italiane e le imprese straniere che non hanno una rappresentanza stabile in Italia, ma esercitano attività di impresa nel nostro Paese, usufruendo dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM.

Deve innanzitutto rilevarsi che la disciplina censurata non prevede espressamente tale distinzione.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, del resto, affermato che «quando [...] per finanziare la propria autorità garante della concorrenza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale» (causa C560/22, più volte citata).

Nell'esercizio di tale competenza, la stabilità della organizzazione in Italia può considerarsi ragionevole criterio di differenziazione in relazione al minore impegno che le imprese non residenti e senza stabile organizzazione nel nostro Paese tendenzialmente comportano per l'AGCM.

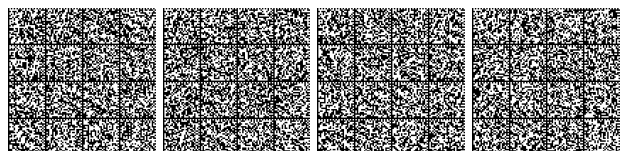
Nell'assetto tributario nazionale si prevede, infatti, in linea generale, che l'assoggettamento alla potestà impositiva dello Stato italiano debba avvenire - qualora l'adozione delle decisioni riguardanti la direzione e la gestione dell'attività di impresa avvenga nel nostro Paese (artt. 73 e 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» e, in questo senso, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 24 giugno 2024, n. 17289 e 9 marzo 2021, n. 6476) - in coerenza con il principio del divieto di doppia imposizione (art. 67 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»; sentenze n. 171 del 2024 e n. 262 del 2020) e nella considerazione della esterovestizione delle società come condotta elusiva del principio dell'effettività della sede della società in Italia di cui all'art. 73, comma 3, del d.P.R. n. 917 del 1986 (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 25 agosto 2025, n. 23842).

10.- Quanto al secondo gruppo di censure, le stesse, pur accomunate dalla circostanza di riguardare norme dell'Unione europea attraverso il richiamo all'art. 117, primo comma, Cost., a loro volta si possono distinguere in due sottogruppi.

10.1.- Il primo sottogruppo riguarda doglianze che, richiamando alcune norme poste a tutela della concorrenza e del mercato in campo unionale (artt. 101, 102 e 103 TFUE, regolamento CE n. 1/2003) e i principi di uguaglianza e di non discriminazione (artt. 20 e 21, paragrafo 1 CDFUE), costituiscono una sostanziale ripetizione delle censure già affrontate a proposito del primo gruppo di questioni sollevate in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

Esse non sono fondate per le stesse motivazioni già espresse ai punti 9.1., 9.2. e 9.3.

Ad ogni modo, come affermato dalla Corte di giustizia UE nella ordinanza adottata nella causa C560/22, «né il regolamento n. 1/2003 né alcun'altra disposizione del diritto dell'Unione prescrivono una determinata modalità di finanziamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. Ne consegue che, quando, come nel caso di specie, per finanziare la propria autorità garante della concorrenza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale [...]. Nel caso di specie [riguardante la debenza o meno del contributo all'autorità garante della concorrenza e del mercato da parte di alcune delle società coinvolte nel giudizio a quo], occorre constatare, da un lato, che la controversia di cui al procedimento principale ha ad oggetto l'annullamento di cartelle di pagamento di un contributo imposto dal diritto italiano, destinate a società di diritto italiano e, dall'altro, che tale contributo grava sia sulle società di capitali aventi la loro sede nel territorio italiano, sia sulle società di capitali



aventi la loro sede in un altro Stato membro e che dispongono di una sede secondaria in Italia purché, in entrambi i casi, i loro ricavi annui superino la soglia di EUR 50 milioni. [...] [L]'imposizione di un contributo come quello di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'esercizio, da parte di uno Stato membro, della propria competenza in materia fiscale e non costituisce attuazione del diritto dell'unione, in particolare delle disposizioni di cui alla questione pregiudiziale».

In questa prospettiva, la disciplina oggetto di censura, non costituendo attuazione di specifici obblighi posti dal diritto dell'Unione, non si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

10.2.- Il secondo sottogruppo di questioni lamenta una violazione dei principi in tema di indipendenza dell'Autorità in quanto le disposizioni censurate, addossando l'intero peso del finanziamento dell'AGCM sulle società di capitali con fatturato superiore ai 50 milioni di euro, lederebbero l'indipendenza e - dunque - l'efficacia dell'azione dell'Autorità nello svolgere il suo compito di perseguire le condotte anticoncorrenziali, così violando il principio di leale collaborazione imposto agli Stati membri dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, che implica il divieto di adottare misure che possano compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Tali questioni, sebbene già affrontate nella sentenza n. 269 del 2017, devono tenere conto della successiva direttiva 2019/1/UE, adottata sulla base dell'art. 103 TFUE.

Anche le questioni del secondo sottogruppo non sono fondate.

La Corte di giustizia UE ha affermato, a proposito del finanziamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni/AGCOM che «agli Stati membri viene riconosciuto un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la determinazione delle fonti del sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolamentazione responsabili del settore postale [...]» (punto 38). «L'art. 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE [...], in combinato disposto con l'art. 22 [di tale direttiva], come modificata, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale settore ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, come modificata, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse [...]. Pertanto, alla luce del margine di discrezionalità menzionato al punto 38 della presente sentenza, il principio di proporzionalità nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67 non possono essere interpretati nel senso che debba esistere una correlazione precisa tra l'importo del contributo imposto a un operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'ANR interessata per la sua attività di regolamentazione nei confronti di tale operatore» (Corte di giustizia UE, causa C-226/22).

Analogamente, la Corte di giustizia UE, a proposito del finanziamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti italiana, ha affermato che «[g]li Stati membri possono istituire un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente, che può comprendere l'imposizione di diritti a carico degli utenti dell'aeroporto e dei gestori aeroportuali. [Q]uando gli Stati membri decidono, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, di istituire un meccanismo di finanziamento delle loro autorità di vigilanza, non sono tenuti a stabilire una correlazione tra, da un lato, l'ammontare del contributo che essi impongono agli utenti degli aeroporti e ai gestori aeroportuali e, dall'altro, il costo dei servizi forniti da tale autorità [...]. Conformemente al principio di proporzionalità, la normativa nazionale che istituisce un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito da tale disposizione [...], ossia [...] quello di dotare detta autorità delle risorse in termini di personale, competenze tecniche e mezzi finanziari atti a consentirle di esercitare le sue funzioni in modo imparziale, trasparente e in piena indipendenza» (Corte di giustizia UE, ottava sezione, sentenza 25 aprile 2024, causa C-204/23, Autorità di regolazione dei trasporti).

Inoltre, secondo il considerando n. 26 della citata direttiva 2019/1/UE, «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato».

Infine, secondo l'art. 4 della medesima direttiva, «[a]l fine di garantire l'indipendenza delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza [...] gli Stati membri garantiscono [...] che [...] le persone che adottano le decisioni [...] siano in grado di svolgere i loro compiti ed esercitare i loro poteri [...] in modo indipendente da ingerenze



politiche e da altre influenze esterne [...] non sollecitino né accettino istruzioni dal governo», mentre l'art. 5 stabilisce che «[g]li Stati membri assicurano [...] che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano [...] di sufficienti risorse finanziarie [...] per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri».

È coerente con tale impostazione l'orientamento di questa Corte secondo cui, a proposito dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, «deve riconoscersi che la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle autorità nazionali di regolazione. A tal fine, tuttavia, si ritiene sufficiente che sia garantito mediante una previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione ex ante del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere» (sentenza n. 7 del 2014).

I suddetti riferimenti normativi e giurisprudenziali portano a ritenere che il legislatore nazionale disponga di un'ampia discrezionalità in merito alla scelta del sistema di finanziamento dell'AGCM che ritenga più opportuno, purché quest'ultima sia indipendente da influenze esterne e purché disponga dei mezzi sufficienti per svolgere al meglio i propri compiti.

Ebbene, la disciplina censurata, alla luce anche della cornice normativa in cui è inserita, garantisce appieno l'indipendenza dell'Autorità come delineata dall'Unione europea ed è coerente con la giurisprudenza di questa Corte.

Occorre infatti evidenziare che la suddetta direttiva 2019/1/UE è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 185 del 2021, che ha modificato alcune norme contenute all'interno dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, in particolare prevedendo che l'Autorità è indipendente nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria.

Secondo tale disposizione l'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è un organo collegiale i cui membri sono nominati tra persone di «notoria indipendenza» (comma 2): deve in questa specifica sede aggiungersi che, ai sensi del successivo comma 3, «[i] membri dell'Autorità [...] non possono essere confermati» e «non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura [...] non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi al corretto svolgimento dei loro compiti o al corretto esercizio dei poteri». Ancora, secondo il successivo comma 3-bis, i suddetti membri «non sollecitano né accettano istruzioni dal Governo o da altri soggetti pubblici o privati nello svolgimento dei loro compiti o nell'esercizio dei loro poteri» e «si astengono dall'intraprendere qualsiasi azione incompatibile con lo svolgimento dei loro compiti o con l'esercizio dei loro poteri».

È utile inoltre sottolineare che la sentenza n. 269 del 2017 aveva già evidenziato che la disciplina censurata costituisce una evoluzione della precedente nel senso di una maggiore indipendenza dell'Autorità in questione: «[a] fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento - condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria) - [...] l'art. 5-bis del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento, basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni [...]. L'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione [...] quell[a] di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa».

Un tale sistema corrisponde all'esigenza «di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in “super-finanziatori” dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo alla contribuzione intende correggere una criticità palesatasi con riferimento al sistema previgente, che prevedeva un contributo a carico dei soggetti obbligati alla comunicazione delle operazioni di concentrazione, per i quali non era stabilito alcun limite massimo di contribuzione. Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di “cattura” del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese [...] potrebbero diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute. La distribuzione del finanziamento dell'autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni: sotto questo profilo il sistema disegnato dal legislatore risulta, dunque, non solo compatibile con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ma addirittura rispondente a esigenze di ragionevolezza» (ancora sentenza n. 269 del 2017).



Non vi è, dunque, alcuna evidenza in merito a interferenze che possano condizionarne, sia pure indirettamente, l'attività o a qualche circostanza che possa anche solo mettere in dubbio che l'Autorità non disponga di mezzi adeguati per svolgere con efficacia i suoi compiti.

Con riferimento al profilo dell'indipendenza finanziaria dell'AGCM, occorre evidenziare che il quantum del contributo dovuto dalle società di capitali con fatturato superiore ai 50 milioni di euro è stabilito per legge proprio dalla disciplina censurata, potendo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato soltanto variare l'aliquota nell'ambito di una certa forbice prestabilita sempre per legge: l'ultimo periodo del comma 7-*quater* dell'art. 10 stabilisce infatti che «[e]ventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-*ter*».

Tale disposizione, nell'assicurare all'Autorità un ampio margine di discrezionalità nel variare la misura del contributo, risponde perfettamente alla necessità, ragionevolmente posta dalla direttiva 2019/1/UE, che il finanziamento dell'Autorità sia di entità tale da garantire l'effettivo e adeguato svolgimento dei suoi compiti.

11.- In conclusione, deve ribadirsi la perdurante validità delle affermazioni contenute nella sentenza n. 269 del 2017, ossia che non è irragionevole far gravare sulle società di capitali caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento le spese di funzionamento dell'Autorità preposta al corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), introdotti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio del diritto dell'Unione europea di non discriminazione; alla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno; agli artt. 101, 102 e 103 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; al regolamento CE n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato; all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, 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*

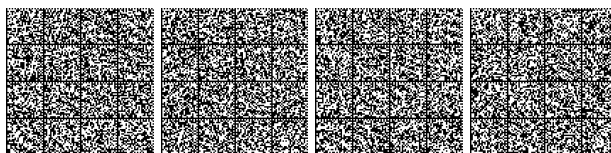
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 47

*Sentenza 24 febbraio - 3 aprile 2026*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Catania nei confronti di Luca Rosario Luigi Sammartino, deputato all'Assemblea regionale siciliana e convivente di Valeria Sudano, senatrice all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni audio e video nonché accesso ai locali a disposizione esclusiva dell'on. Sammartino, ubicati nello stesso stabile in cui si trovano i locali adibiti in via esclusiva a segreteria politica della sen. Sudano, per l'installazione dei dispositivi utilizzati per la suddetta acquisizione - Assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania presso il medesimo tribunale - Asserita necessità della richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza sia per l'accesso ai locali, qualificato come perquisizione domiciliare, che per le intercettazioni, qualificate come indirette - Lamentata violazione delle prerogative a difesa dell'autonomia del Parlamento - Richiesta di nullità dei decreti autorizzativi delle intercettazioni audio e video e comunque di inutilizzabilità delle captazioni così acquisite - Spettanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania e al Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale di richiedere, disporre ed effettuare le intercettazioni indicate - Non fondatezza del ricorso.**

- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e decreti del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale del 12 aprile e del 1° agosto 2019.
- Costituzione, art. 68, secondo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e dei decreti del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale del 12 aprile 2019 e del 1° agosto 2019, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 2280/2018 R.G.N.R., promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso notificato il 5 settembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, nonché l'atto di intervento della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;



uditi gli avvocati Vittorio Manes per il Senato della Repubblica, Maria Teresa Losasso per la Camera dei deputati, nonché il Procuratore della Repubblica aggiunto Agata Santonocito e il Procuratore della Repubblica Francesco Curcio per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato e depositato il 5 settembre 2025, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, il Senato della Repubblica ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania, lamentando la violazione delle proprie prerogative costituzionali ai sensi dell'art. 68, secondo e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Espone il ricorrente, in punto di fatto:

- che il 10 luglio 2024 la sen. Valeria Sudano ha segnalato al Senato della Repubblica, di cui era componente durante la XVIII legislatura (dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022), di avere appreso che nell'immobile adibito a propria segreteria politica in Catania erano state effettuate intercettazioni ambientali;

- che nella medesima comunicazione la sen. Sudano ha precisato di avere appreso la circostanza dal fascicolo di un'indagine penale aperta nei confronti del proprio compagno convivente Luca Rosario Luigi Sammartino, deputato presso l'Assemblea regionale siciliana;

- che, più in particolare, a quanto appreso dalla sen. Sudano le intercettazioni erano state autorizzate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania con due distinti provvedimenti del 12 aprile e del 1° agosto 2019;

- che quest'ultimo provvedimento aveva autorizzato «operazioni di intercettazione audio-video nella stanza-ufficio in uso [all'on. Sammartino], nella sala riunioni ed in altra stanza-ufficio al piano superiore: ambienti tutti compresi nell'immobile adibiti a segreteria politica [della sen.] Valeria Sudano»;

- che, in sede di esecuzione del primo provvedimento, la polizia giudiziaria era entrata in tali locali, «installando periferiche ambientali e svolgendo un vero e proprio controllo dei luoghi, alla stregua di una perquisizione domiciliare»;

- che la polizia giudiziaria aveva altresì «installato telecamere di fronte al portone d'ingresso della segreteria politica [della sen.] Sudano», i cui file video - nei quali quest'ultima era stata ripresa - erano parimenti riversati agli atti dell'indagine;

- che la sen. Sudano aveva appreso di essere stata effettivamente intercettata perché, allorché l'on. Sammartino aveva richiesto copia integrale dei supporti contenenti le intercettazioni, il pubblico ministero aveva concesso l'autorizzazione, disponendo però che la copia fosse «debitamente omissata dei files in cui era presente» la sen. Sudano, così implicitamente confermando l'esistenza di tali intercettazioni.

1.2.- Dopo aver dato conto della deliberazione del 4 dicembre 2024 con cui il Senato ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di sollevare il presente conflitto di attribuzione, e dopo aver distesamente argomentato sulla sussistenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso, nel merito il ricorrente lamenta anzitutto la violazione dell'art. 68, terzo comma, Cost.

Secondo la difesa del Senato, sarebbe «pacifico che le intercettazioni di luoghi frequentati da un parlamentare debbano considerarsi dirette (quantomeno anche) nei suoi confronti e debbano perciò essere autorizzate dalla Camera cui lo stesso appartiene» (sono citate le sentenze n. 227 del 2023, n. 114 del 2010 e n. 390 del 2007 di questa Corte). Il che avverrebbe, in particolare, quando le intercettazioni abbiano il «precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare» (ancora sentenza n. 227 del 2023), espressione che dovrebbe essere riferita, secondo il ricorrente, a «quei casi nei quali l'Autorità Giudiziaria conosca a priori che nell'ambito delle intercettazioni verrà captato anche il parlamentare (come interlocutore abituale o frequentatore usuale dei locali)».

Tale «precipuo scopo» non potrebbe d'altra parte essere escluso da un «semplice atto formale», come «l'iscrizione della notizia di reato nei confronti di un soggetto diverso dal parlamentare o, come nel caso di specie, la precisazione di sottoporre ad ascolto gli ambienti in cui siano stati trovati oggetti riconducibili» a un indagato non parlamentare. «L'attività parlamentare», infatti, «non potrebbe dirsi al riparo da illegittime interferenze giudiziarie se si consentisse alla Procura della Repubblica di ascoltarne i dialoghi senza alcuna autorizzazione, sulla base di una «mera (auto)dichiarazione di intenti». Se così non fosse, per assurdo si ammetterebbe la possibilità che venissero uditi i dialoghi privati di un parlamentare, in ipotesi, sulla base di indagini pretestuose nei confronti di persone a lui vicine,



magari proprio per carpire informazioni prive di qualsiasi rilevanza penale, ma di chiara rilevanza politica (a volte ben più preziose di una semplice prova di reità), con il (malinteso) pretesto che tanto, poi, non verrebbero utilizzate nel procedimento penale».

Un simile scenario determinerebbe «una distorsione della guarentigia», giacché «l'autorizzazione dovrebbe essere richiesta non per l'ascolto di suoi dialoghi tout court, ma per la captazione delle sole interloquazioni che lo possano compromettere penalmente come singolo individuo».

Nel caso in esame, peraltro, «i luoghi non solo erano presumibilmente (rectius, sicuramente) frequentati dalla On. Sudano, ma anche formalmente riconducibili ed intestati dalla stessa». Ciò si evincerebbe, oltre che dalla presenza del suo nome sul citofono e sulla targa esterna, nonché dal contratto di comodato alla stessa intestato, dalla stessa annotazione di servizio della polizia giudiziaria all'atto dell'installazione delle microspie, in cui si dava atto espressamente che «al piano terra della segreteria, veniva individuato anche l'ufficio in accertato utilizzo del Sen. Valeria Sudano». La distinzione, da parte degli operanti, dei locali secondo la loro effettiva utilizzazione sarebbe stata effettuata sulla base di criteri «discutibili» e - come nel caso della sala riunioni - «senza alcuna motivazione». In ogni caso, essa non avrebbe consentito di procedere senza autorizzazione del Senato, attesa la «sicura abitudine di colloqui tra i due, che oltre a condividere gli spazi erano notoriamente uniti da una duratura relazione sentimentale».

Che, d'altra parte, la sen. Sudano frequentasse abitualmente i locali sarebbe risultato dalle immagini di video sorveglianza attivata all'esterno della segreteria politica.

Sarebbe dunque innegabile che le captazioni potessero avvenire soltanto previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

1.3.- «[A] tutto voler concedere», e «volendo per assurdo assumere che la frequentazione da parte della Sen. Sudano fosse stata inizialmente esclusa in buona fede», un'autorizzazione «successiva» avrebbe dovuto essere richiesta al Senato non appena dalle captazioni fossero emersi anche colloqui coinvolgenti la stessa (sono citate la sentenza n. 170 del 2023 di questa Corte, nonché Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 29 novembre 2019-4 marzo 2020, n. 8795).

1.4.- Il ricorrente lamenta, inoltre, che le attività poste in essere dalla polizia giudiziaria «volte all'inserimento dei dispositivi di captazione di conversazioni e comunicazioni tra presenti» abbiano violato anche l'art. 68, secondo comma, Cost., «essendosi tradotte nell'intrusione abusiva all'interno del domicilio [della sen.] Sudano».

Tale intrusione dovrebbe essere ricondotta al concetto di «perquisizione domiciliare» di cui alla norma costituzionale in parola. Non vi sarebbe dubbio, infatti, «che un accesso nei locali altrui, che preveda l'accertamento dello stato dei luoghi e la verifica degli oggetti e dei documenti presenti nelle varie stanze costituisca attività tipicamente riconducibile a quella di una perquisizione domiciliare».

Questa Corte avrebbe già rilevato, d'altra parte, che «il concetto di domicilio, ai sensi dell'art. 68 Cost., si estende anche ai luoghi in cui viene svolta attività politica» (è citata la sentenza n. 58 del 2004).

Andrebbe poi respinta una lettura limitativa del concetto di «perquisizione», come riferito esclusivamente all'attività funzionale alla ricerca del corpo del reato o di cose ad esso pertinenti, secondo quanto previsto dall'art. 247 del codice di procedura penale. Una tale lettura non sarebbe in linea con la *ratio* di tutela dell'art. 68 Cost., dovendosi comunque concludere che un'attività volta a installare dispositivi di captazione abbia «una natura assimilabile in tutto e per tutto a quella di una perquisizione», in particolare con riguardo alle «operazioni preliminari necessarie alla collocazione dello strumento di intercettazione», alla «ricerca accurata del luogo più idoneo per posizionarlo», alla «ricerca di oggetti o documenti che potessero ricondurre gli spazi all'indagato o alla Senatrice», e - infine - alla «redazione della relazione conclusiva da parte della polizia giudiziaria, in cui è stato descritto e documentato quanto osservato ed accertato». Tali attività sarebbero anzi ancor più invasive e lesive delle prerogative del parlamentare, avvenendo all'insaputa dello stesso e in assenza di qualsiasi garanzia.

La qualificazione di simili attività come «perquisizioni» corrisponderebbe del resto a quanto riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «rientrano nel significato di perquisizione domiciliare ai sensi dell'art. 68 cost. tutte quelle attività che comportano la violazione del domicilio di un parlamentare e che, con valutazione "ex ante", possono indifferentemente portare al reperimento di cose o di tracce del reato, anche se in concreto non siano trovate e comunque non siano sequestrate cose pertinenti al reato» (è citata Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 7 novembre 2008-13 marzo 2009, n. 11170). Non sarebbe dunque tanto il rinvenimento di elementi di prova a caratterizzare la perquisizione, quanto «l'attività di indagine che comporti la violazione del domicilio del parlamentare».

La protezione offerta dall'art. 68 Cost. contro le attività di perquisizione non potrebbe per altro verso non estendersi, a fortiori, «ad attività che, per loro stessa natura, risulterebbero intrinsecamente illecite in assenza di un'espressa previsione normativa che le autorizzi», come per l'appunto «l'ingresso clandestino in un'abitazione, in questo caso



finalizzato all'installazione di strumenti di intercettazioni»; un'operazione, questa, che, «in mancanza dei presupposti giuridici idonei a legittimarla, sarebbe indiscutibilmente contraria al diritto», risolvendosi non solo nella violazione dell'art. 14 Cost. ma anche - in questo caso - della garanzia di cui all'art. 68 Cost.

Tali principi sarebbero già stati enunciati da questa Corte nella sentenza n. 58 del 2004, in cui si sarebbe affermato che una perquisizione disposta o eseguita nel domicilio di un parlamentare senza la necessaria autorizzazione della Camera di appartenenza costituisce una «violazione oggettiva delle prerogative parlamentari, indipendentemente dalla consapevolezza soggettiva o dalle intenzioni di chi ha adottato il provvedimento». Il che sarebbe imposto dalla «necessità di garantire una tutela oggettiva delle funzioni parlamentari, che non possono essere pregiudicate nemmeno indirettamente, attraverso provvedimenti che, pur non avendo intenzionalmente come destinatario il parlamentare, finiscono per coinvolgerlo», come avviene in conseguenza di «qualunque attività che implichi un'interferenza occulta e non autorizzata nel domicilio di un membro del Parlamento, a maggior ragione se finalizzata a predisporre strumenti di controllo invasivi come le intercettazioni».

1.5.- Per tutte le ragioni sin qui esposte, il ricorrente chiede che questa Corte «voglia dichiarare la violazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato per tramite degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in danno di quelle riferibili alla titolarità del Senato della Repubblica, conseguentemente dichiarando la nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video sopra indicati e comunque la inutilizzabilità delle captazioni così acquisite».

2.- Con ordinanza n. 133 del 2025, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e lo ha dichiarato ammissibile ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), disponendo la notificazione del ricorso introduttivo e dell'ordinanza di ammissibilità alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, oltre che: (a) al GIP del Tribunale di Catania che ha emesso i due provvedimenti di cui il rimettente chiede dichiararsi la nullità, e (b) alla Camera dei deputati, «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare».

3.- Si è costituita in giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in persona del Procuratore della Repubblica, chiedendo dichiararsi che le intercettazioni eseguite dalla medesima Procura, su conforme autorizzazione del GIP del Tribunale di Catania, «non hanno violato la sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato».

3.1.- Espone in punto di fatto la Procura resistente, allegando copiosa documentazione a sostegno:

- che le indagini nel cui ambito sono state disposte le intercettazioni controverse non avrebbero mai riguardato la sen. Sudano, bensì - unitamente a numerose altre persone - Luca Rosario Luigi Sammartino, con la stessa convivente e deputato presso l'Assemblea regionale siciliana, che era sottoposto a indagini per due distinti fatti di reato: l'uno, unitamente ad altri indagati, relativo alla supposta corruzione di un consigliere comunale di un comune siciliano; l'altro, relativo alla presunta corruzione di un ufficiale di polizia giudiziaria della stessa Procura catanese, il quale avrebbe ricevuto l'incarico dall'on. Sammartino di «bonificare gli ambienti della sua segreteria politica usando una attrezzatura idonea a rilevare le microspie, verso il pagamento di una somma di denaro». Ipotesi di reato, l'una e l'altra, per le quali sarebbe già intervenuta condanna in primo grado a carico dei supposti concorrenti dell'on. Sammartino;

- che le intercettazioni controverse sarebbero state disposte su un immobile di 358 metri quadri e composto da 12,5 vani catastali, che all'epoca dei fatti ospitava «le due ben distinte segreterie [dell'on.] Sammartino e della senatrice Sudano», i quali avrebbero utilizzato i locali come proprie segreterie politiche «sulla base di due distinti contratti di comodato di uso gratuito» stipulati con il proprietario dell'immobile, zio dell'on. Sammartino;

- che, più in particolare, l'on. Sammartino avrebbe «storicamente» utilizzato l'immobile per le proprie esigenze politiche in forza di un contratto di comodato registrato sin dal 2013, che non risulterebbe essere mai stato «resciso e/o risolto», essendosi anzi riscontrato che nel 2023 risultava attiva un'utenza elettrica intestata all'on. Sammartino sin dal 2012;

- che il 29 ottobre 2018 la sen. Sudano avrebbe stipulato sul medesimo immobile un autonomo contratto di comodato, che «si aggiungeva a quello registrato dall'indagato [Sammartino]», ancorché ella fosse già da tempo in condizione di far uso dell'immobile in quanto convivente dell'on. Sammartino;

- che in quello stesso periodo l'on. Sammartino sarebbe venuto a conoscenza di essere sottoposto a indagini, essendogli stato sequestrato il telefono cellulare ed essendogli stato notificato un provvedimento di proroga delle indagini preliminari a suo carico;



- che, proprio perché «particolarmente preoccupato» per tali indagini, egli avrebbe dato a un ufficiale di polizia giudiziaria l'incarico di "bonificare" da eventuali microspie i locali adibiti a propria segreteria politica e di fornirgli informazioni circa le indagini a suo carico;

- che l'insieme di queste circostanze evidenzerebbero «un dato esattamente contrario all'ipotesi (malevola, per chi indaga) delle intercettazioni indirette cioè delle indagini che attraverso un falso obiettivo vogliono raggiungere (ed intercettare) obliquamente un soggetto parlamentare che era (ed è rimasto) del tutto estraneo alle stesse»: piuttosto, le circostanze in parola mostrerebbero che si sia inteso «farsi scudo della presenza della senatrice» allo scopo di «ostacolare le indagini», di talché potrebbe affermarsi che «[è] la senatrice che, oggettivamente, si è mossa in direzione delle indagini, non le indagini che si sono mosse in direzione della senatrice»;

- che la decisione di chiedere l'autorizzazione a disporre intercettazioni tra presenti nella segreteria politica dell'on. Sammartino, che sarebbe stata situata «in alcuni ambienti dello stesso immobile ove si trovava anche la segreteria della senatrice Sudano, compagna del predetto indagato», avrebbe rappresentato «il naturale e necessario sviluppo delle indagini essendosi constatato nel corso delle stesse come egli fosse particolarmente attento nelle conversazioni telefoniche e come egli preferisse incontrare i propri interlocutori presso la sua segreteria»;

- che la richiesta di intercettazioni sarebbe stata preceduta da accertamenti accurati sul titolo che consentiva sia all'on. Sammartino sia alla sen. Sudano l'utilizzazione dell'immobile, essendosi altresì verificato che l'immobile sarebbe stato utilizzato prevalentemente dal primo;

- che la Procura avrebbe logicamente ipotizzato che tanto l'on. Sammartino quanto la sen. Sudano «disponessero di ambienti separati per lo svolgimento delle attività di studio e preparazione correlate all'esercizio delle loro rispettive e diverse funzioni e per il ricevimento delle persone con le quali mantenevano rapporti anche in ragione della loro attività politica»;

- che con un primo decreto del 12 aprile 2019 il GIP del Tribunale di Catania ha autorizzato l'intercettazione delle conversazioni tra presenti all'interno dell'ufficio personale dell'on. Sammartino, «da individuarsi concretamente durante l'installazione delle microspie sulla base di tracce inequivoche quali ad esempio la presenza di suoi effetti personali»;

- che nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019 la polizia giudiziaria ha eseguito l'installazione delle microspie nell'immobile, segnalando tuttavia, nella propria relazione di servizio del successivo 27 luglio, di avere individuato non solo l'ufficio personale dell'on. Sammartino, ma anche una seconda stanza e una sala riunioni che sarebbe risultata in uso esclusivo dello stesso Sammartino, come dimostrato dalla presenza di una lavagna con un grafico che riportava i risultati delle ultime elezioni regionali in cui l'indagato era stato eletto, nonché da oggetti personali e documenti a lui indirizzati;

- che, inoltre, nei soli locali apparentemente in uso all'on. Sammartino la polizia giudiziaria aveva riscontrato che «tutte le prese di corrente esistenti erano aperte e recavano i fili elettrici a vista come se, verosimilmente, si volesse vanificare una attività di intercettazione mediante applicazione di microspie all'interno del vano prese»;

- che, sulla base di tale relazione, la Procura ha chiesto al GIP del Tribunale di Catania l'autorizzazione ad estendere le intercettazioni anche ai due ulteriori locali individuati dalla polizia giudiziaria come utilizzati dal solo on. Sammartino;

- che tale ulteriore autorizzazione è stata concessa dallo stesso GIP con provvedimento del 1° agosto 2019;

- che nell'arco temporale superiore a quindici mesi in cui si sono svolte le attività di intercettazione, la presenza della sen. Sudano sarebbe stata registrata «esclusivamente per pochi minuti e in sole n. 8 occasioni (delle quali n. 7 nella stanza in uso esclusivo [all'on. Sammartino]), numero, invero, infinitesimale rispetto alla presenza e alle conversazioni che hanno visto protagonista [l'on. Sammartino]»;

- che nessuna delle conversazioni captate che coinvolgono la parlamentare sarebbe stata utilizzata contro la stessa o contro altri soggetti, stante il carattere privato e del tutto irrilevante di tali conversazioni ai fini dell'indagine in corso;

- che per tale motivo le trascrizioni e i file audio forniti alla difesa dell'on. Sammartino, «sulla base della normativa vigente ed a tutela della posizione della Senatrice», sarebbero stati omissati con riferimento alle conversazioni che coinvolgevano la sen. Sudano, «così come sarebbe stato per la posizione di ogni altro soggetto che si fosse trovato a colloquiare, su argomenti irrilevanti, con gli indagati»: e ciò allo scopo di evitare «che copia delle intercettazioni in cui la stessa era presente (in quanto di nessun rilievo processuale e/o pregiudizio per la stessa) potess[e] circolare».

3.2.- Secondo la resistente, la rinuncia a disporre le intercettazioni tra presenti nella segreteria dell'on. Sammartino «avrebbe avuto come conseguenza una impropria estensione delle guarentigie dell'art. 68 Cost. a soggetti cui tale guarentigia non è dovuta e correlativamente una indebita compressione delle prerogative della Procura



della Repubblica nello svolgimento della doverosa attività inquirente», con conseguente trattamento preferenziale di tali soggetti, in violazione tanto del principio di eguaglianza, quanto di quello dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Sulla scorta di estese citazioni della sentenza n. 227 del 2023 di questa Corte, la resistente osserva che, ai sensi dell'art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), l'autorizzazione preventiva allo svolgimento di intercettazioni dovrebbe essere richiesta laddove il parlamentare sia individuato o almeno individuabile in anticipo quale destinatario dell'atto di indagine, pur quando quest'ultimo abbia luogo monitorando utenze di altri soggetti; il che non sarebbe avvenuto in questo caso.

La resistente sottolinea, altresì, che la tutela dell'inviolabilità delle comunicazioni del parlamentare avrebbe pur sempre natura derogatoria rispetto ai principi di cui agli artt. 3, 24 e 112 Cost., di talché se ne imporrebbe una interpretazione restrittiva, per evitare di «estendere una prerogativa funzionale all'esercizio della funzione parlamentare a soggetti che non avendone alcun titolo ne beneficerebbero sol perché vicini, o stabili frequentatori di un Parlamentare»: ciò che condurrebbe alla individuazione di una categoria di cittadini immuni dalle investigazioni e dalla stessa azione penale, in una logica che «caratterizzerebbe più uno stato feudale che una Repubblica democratica».

A seguire la logica del ricorrente - prosegue la Procura resistente -, anche le intercettazioni telefoniche disposte a carico dell'on. Sammartino avrebbero dovuto essere preventivamente autorizzate dal Parlamento, essendo evidente che le captazioni avrebbero potuto intercettare anche sue conversazioni con la convivente; mentre una corretta interpretazione della garanzia in parola condurrebbe a escludere tale necessità, posto che le intercettazioni in questione non sarebbero state né direttamente, né indirettamente volte a svolgere indagini nei confronti della parlamentare.

3.3.- La resistente esclude poi che l'esecuzione dell'attività di captazione ambientale abbia configurato una perquisizione, vietata dall'art. 68, secondo comma, Cost., a carico della sen. Sudano.

Tale attività non sarebbe stata, infatti, tesa alla ricerca del corpo del reato o di cose pertinenti al reato, secondo quanto disposto dall'art. 247 cod. proc. pen. La polizia giudiziaria avrebbe, invece, svolto «un'attività meramente esecutiva e di osservazione tesa esclusivamente a individuare i luoghi idonei dove installare le microspie per l'attività di intercettazione nel perimetro [...] dei luoghi in disponibilità esclusiva [dell'on. Sammartino]», conformemente a quanto autorizzato dal GIP.

La resistente rammenta in proposito che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 266, comma 2, cod. proc. pen. in riferimento all'art. 14 Cost., «perché la collocazione di microspie all'interno di un luogo di privata dimora costituisce una delle naturali modalità di attuazione dello strumento intercettativo», e non già una perquisizione (è citata Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 28 settembre-30 dicembre 2005, n. 47331). E ciò anche quando la collocazione di microspie richiedesse, come nella specie, una «preliminare verifica finalizzata a individuare gli ambienti in uso all'indagato», nell'ambito di un immobile utilizzato anche da altre persone estranee alle indagini, vieppiù quando si trattasse di un «soggetto che gode di particolari garanzie».

3.4.- Quanto alla lamentata installazione di videocamere sulla pubblica via, la resistente esclude che l'art. 68 Cost. o qualsivoglia disposizione del codice di procedura penale richiedesse una autorizzazione preventiva.

3.5.- Né, infine, sarebbe stata necessaria alcuna autorizzazione successiva all'utilizzazione, nel procedimento contro Sammartino, delle intercettazioni che coinvolgevano soltanto l'indagato e terzi soggetti diversi dalla sen. Sudano.

Quanto invece a quelle che hanno coinvolto la sen. Sudano, esse avrebbero potuto qualificarsi come «casuali/occasionalmente» ed essere, «in quanto tali, utilizzabili nei confronti di persone diverse dalla stessa senza necessità di autorizzazione successiva». Il che, tuttavia, non si sarebbe rivelato in concreto necessario, non essendo stata intercettata alcuna conversazione utile per le indagini, cui abbia preso parte la senatrice.

4.- È altresì intervenuta in giudizio la Camera dei deputati, riservandosi ogni deduzione in sede di memoria integrativa e chiedendo accogliersi il ricorso del Senato nei termini da esso prospettati.

5.- Il GIP del Tribunale di Catania, cui il ricorso e l'ordinanza di questa Corte sono stati ritualmente notificati, non si è costituito in giudizio.

6.- In prossimità dell'udienza, il Senato della Repubblica ha depositato memoria, in cui ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già formulate in sede di ricorso introduttivo, contestando gli argomenti svolti dalla Procura resistente.

6.1.- Il ricorrente ritiene anzitutto non condivisibile l'assunto per cui le intercettazioni disposte non avrebbero violato le prerogative costituzionali del Senato, in quanto la sen. Sudano non sarebbe mai stata obiettivo delle attività di indagine. La garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. sarebbe infatti volta a presidiare «la funzionalità,



l'integrità di composizione (nel caso delle misure de libertate) e la piena autonomia decisionale, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario», del Parlamento nel suo complesso e non un privilegio del singolo parlamentare (vengono citate le sentenze n. 390 del 2007 e n. 170 del 2023 di questa Corte). Di conseguenza, la disposizione in esame precluderebbe sempre la possibilità di disporre «intercettazioni nell'ipotesi in cui risulti già, da elementi oggettivi ed ex ante, che con altissima probabilità (per l'abitudine di rapporti o per la disponibilità ed utilizzo dei locali) l'ascolto coinvolgerà anche un parlamentare».

In particolare, nessun pregio avrebbe la circostanza che non sarebbero mai sopravvenuti elementi idonei a indirizzare le indagini nei confronti della sen. Sudano. Una simile eventualità sarebbe, infatti, del tutto irrilevante, essendo «l'atto investigativo» comunque idoneo a colpire la parlamentare, in quanto «univocamente diretto a captare (anche) le sue conversazioni», a prescindere dalla volontà delle autorità inquirenti. «Una volta prodotto tale vulnus», infatti, «a nulla varrebbe espungere dal procedimento quelle captazioni perché irrilevanti: di fatto si legittimerebbe l'ascolto in assenza di autorizzazione delle Camere, con la riserva (dell'Organo inquirente) di valutare il contenuto delle conversazioni; una sorta di licenza esplorativa che, anche laddove animata dalle migliori intenzioni, sarebbe chiaramente inammissibile ed in contrasto con la *ratio* di tutela consacrata nell'art. 68 co. 3 Cost.».

A sostegno di tale interpretazione, viene richiamata la sentenza n. 1 del 2013 di questa Corte, avente ad oggetto un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'attività di intercettazione telefonica svolta nell'ambito di un procedimento penale pendente dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, effettuata su utenza di altra persona, nel corso della quale erano state captate conversazioni del Presidente della Repubblica. Pur nella consapevolezza della «differenza di ruoli e di funzioni esercitate» dal Presidente della Repubblica rispetto a un parlamentare, il ricorrente ritiene che la posizione di quest'ultimo sia sotto il profilo che qui rileva «non dissimile»: anche per il parlamentare, infatti, «le interlocuzioni informali rappresentano una dimensione essenziale dell'esercizio» della sua funzione, configurandosi come «strumentali alla formazione della volontà politica e legislativa».

Nello stesso senso deporrebbe l'interpretazione offerta da questa Corte dell'art. 68, terzo comma, Cost. secondo cui i tabulati telefonici sono equiparabili alle intercettazioni, a prescindere dalla qualità di indagato del parlamentare; e ciò in quanto gli stessi sono comunque idonei ad aprire «squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare», specie laddove tali contatti siano intrattenuti con altri parlamentari, «per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione» (è citata la sentenza n. 38 del 2019).

Proprio la «necessità di tutelare la riservatezza delle conversazioni del parlamentare in quanto tali e non in quanto potenzialmente relative ad un reato o perché il suo autore sia sottoposto ad indagine» avrebbe determinato questa Corte a rilevare incidentalmente come l'autorizzazione a carattere preventivo sia richiesta anche nei casi nei quali il parlamentare sia il «destinatario dell'atto investigativo», anche solo in quanto persona offesa o comunque informata sui fatti (è citata la sentenza n. 390 del 2007 di questa Corte). In questo senso, stante il carattere meramente esemplificativo dell'elencazione effettuata da questa Corte, ciò che rileva sarebbe unicamente la circostanza che, «con ogni probabilità, il parlamentare (qualunque qualifica processuale possieda) entrerà nel raggio d'azione della captazione disposta».

Un simile approdo interpretativo sarebbe stato «fatto proprio anche dalla Corte di Cassazione», laddove ha affermato che «“debbono essere preventivamente autorizzate le intercettazioni alle quali il parlamentare venga sottoposto non solo quale indagato, ma anche quale persona offesa o informata sui fatti, su utenze o in luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (così, specificamente, Sez. 2, n. 8739 del 16/11/2012, dep. 2013, La Monica, Rv. 254548), e ciò anche quando le captazioni vengano effettuate ponendo sotto controllo gli interlocutori abituali del membro del Parlamento in un contesto tale da far ritenere che le intercettazioni siano indirettamente volte a intercettare le conversazioni del parlamentare”» (è citata Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 22 settembre-22 novembre 2016, n. 49538).

Solo ove così interpretata, la garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. potrebbe assicurare «una concreta ed effettiva riservatezza delle comunicazioni in quanto tali e non in funzione della loro irrilevanza per le indagini, o dell'attribuzione al parlamentare della qualifica di indagato, o dell'esistenza di indizi a suo carico». Si eviterebbe, peraltro, in tal modo, il paradosso di escludere dalla garanzia proprio colui che, risultando «più retto e meritevole», appaia estraneo a qualsiasi reato.

6.2.- Con riferimento poi alla lesione dell'art. 68, secondo comma, Cost., viene infine ribadito che vi sarebbe stata una violazione del domicilio del parlamentare. A nulla rilevarebbe la decisione della Corte di cassazione, invocata dalla Procura resistente, che ha ritenuto manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 266 cod. proc. pen., nella parte in cui non regola le modalità di limitazione dell'inviolabilità del domicilio (Cass. n. 47331 del 2005). La Corte di cassazione si sarebbe infatti limitata a ricordare come la disciplina in materia di intercettazioni imporrebbe un bilanciamento tra gli artt. 14 e 15 Cost. e l'art. 112 Cost. Nel caso ora all'esame sarebbe



invece necessario decidere se con il termine «perquisizione» possano intendersi «tutte quelle forme di ingerenza nella sfera privata e domiciliare che si sostanzino in una ispezione e documentazione dei luoghi compiuta da corpi di polizia per conto dell’Autorità Giudiziaria».

Il ricorrente risponde al quesito in senso affermativo, ritenendo che il domicilio del parlamentare debba essere protetto da qualsiasi accesso di tipo ispettivo, ove non sussista la previa autorizzazione della Camera di appartenenza. Si produrrebbe altrimenti l’effetto di ridurre indebitamente il perimetro della garanzia costituzionale, tramite una interpretazione che demanderebbe alla legge ordinaria l’estensione della sua operatività. Occorrerebbe, quindi, ragionare «in termini sostanziali», in considerazione del fatto che «la “perquisizione locale” “implica un’attività di ispezione e documentazione”» (è citata sul punto Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 9 aprile-10 giugno 2025, n. 21864).

«Indifferente» sarebbe quindi la circostanza che una determinata attività di ricerca «sia finalizzata a reperire cose pertinenti al reato, ovvero elementi per poter dedurre la riconducibilità dell’utilizzo delle stanze a determinati soggetti, come avvenuto nel caso di specie». L’ingerenza nella sfera domiciliare di un parlamentare sarebbe in ogni caso da considerarsi incompatibile con una interpretazione sistematica delle prerogative di cui all’art. 68 Cost. (in tal senso è nuovamente citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2013).

D’altra parte, questa Corte si sarebbe già espressa con la sentenza n. 58 del 2004 in senso estensivo circa la *ratio* dell’art. 68, secondo comma, Cost., e parimenti la Corte di cassazione avrebbe offerto una interpretazione ampia della garanzia, che si estenderebbe al di là della disposizione specifica del codice di procedura penale in materia di perquisizioni domiciliari (Cass. n. 11170 del 2009). Indicazioni analoghe, infine, sarebbero deducibili anche dalle deliberazioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato e dai lavori preparatori della riforma costituzionale dell’art. 68, poi realizzata con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell’articolo 68 della Costituzione).

7.- Anche la Camera dei deputati ha depositato una memoria a sostegno delle ragioni dedotte in ricorso.

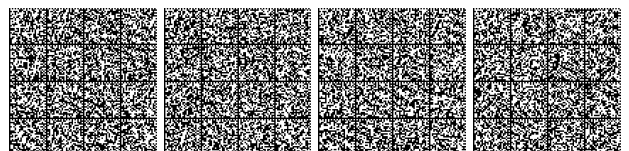
Quanto alla lesione dell’art. 68, secondo comma, Cost., la Camera osserva anzitutto che l’ingresso nei locali della segreteria politica della sen. Sudano non potrebbe non ricondursi al concetto di «perquisizione domiciliare», dovendosi ritenere lo stesso riferibile a qualsiasi attività che implichi «la violazione del domicilio di un parlamentare» (sul punto è citata ancora Cass. n. 11170 del 2009). Quest’ultima nozione ricomprenderebbe, d’altro canto, ogni luogo in cui il parlamentare eserciti stabilmente la propria attività politica, e pertanto non solo la sua residenza, ma anche quegli spazi ulteriori «identificabili come domicilio, proprio in vista della tutela dell’interesse del Parlamento al pieno dispiegamento della propria autonomia» (è citata anche in questo caso la sentenza n. 58 del 2004 di questa Corte). Inoltre, la Camera sostiene che la prerogativa parlamentare di cui al secondo comma dell’art. 68 Cost. avrebbe carattere oggettivo, prescindendo sia dalla percezione soggettiva di chi pone in essere l’intrusione nel domicilio, sia dall’esito concreto di questa.

Tutto ciò considerato, la garanzia di cui all’art. 68, secondo comma, Cost. non potrebbe essere limitata alla fattispecie di cui all’art. 247 cod. proc. pen. Ragionando altrimenti, si frustrerebbe lo scopo stesso della garanzia costituzionale, in quanto si finirebbe per far dipendere l’ambito di tutela dalla qualificazione, in astratto manipolabile, dell’atto che consente un accesso ai luoghi in cui il parlamentare esercita le sue funzioni. Sarebbe di conseguenza «irrilevante» stabilire se l’accesso sia o meno finalizzato alla ricerca di prove di reato.

La ricognizione dei luoghi, effettuata al fine di stabilire quali spazi fossero in uso esclusivo del compagno della senatrice, implicherebbe un accesso in ambienti che sono qualificabili come domicilio del parlamentare. Ne sarebbero dimostrazione non solo la presenza del nome della sen. Sudano sulla porta e sul citofono, nonché l’esistenza di un contratto di comodato d’uso a lei formalmente intestato, ma anche l’utilizzo dell’immobile da parte della parlamentare per svolgere la sua attività politica.

Violata sarebbe anche la garanzia di cui all’art. 68, terzo comma, Cost., non essendo stata richiesta preventivamente alcuna autorizzazione alla Camera di appartenenza per l’esecuzione delle intercettazioni. Nella giurisprudenza di legittimità e nella stessa giurisprudenza costituzionale, infatti, la disciplina della autorizzazione preventiva dovrebbe trovare applicazione «non solo tutte le volte in cui siano sottoposti ad intercettazione - come nel caso di specie - utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni “dirette”) ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia “presumersi frequentati dal parlamentare”» (vengono citate sul punto le sentenze di questa Corte n. 114 del 2010 e n. 390 del 2007, nonché Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 16 novembre 2012-22 febbraio 2013, n. 8739). Nella garanzia dell’art. 68, comma terzo, Cost., del resto, rientrerebbero anche le intercettazioni “indirette”, volte a captare il parlamentare ponendo sotto controllo le utenze dei suoi interlocutori abituali.

Ad avviso della Camera dei deputati, la Procura della Repubblica sarebbe stata pienamente consapevole che i locali in cui sarebbero stati collocati gli apparecchi volti a captare le conversazioni tra presenti erano nella diretta disponibilità della sen. Sudano, nonché sede della sua attività politica. A tal proposito, a nulla varrebbe eccepire che gli



atti investigativi sarebbero legittimi in quanto diretti nei confronti di un terzo a seguito di una distinzione tra i diversi ambienti, escludendo quelli in uso alla parlamentare. Una simile attività sarebbe, infatti, «artificiosa», «considerato che l'immobile [sarebbe] utilizzato da entrambi in modo promiscuo». Non si comprenderebbe, poi, in base a quali elementi la sala riunioni sarebbe stata attribuita esclusivamente al compagno della sen. Sudano. Infine, non vi sarebbe stata in concreto una «effettiva selezione dei luoghi, considerato che l'attività della parlamentare era direttamente monitorata, come dimostrano i filmati di videosorveglianza all'ingresso della segreteria politica».

### *Considerato in diritto*

8.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, lamentando in sostanza che la stessa abbia richiesto al GIP di autorizzare, e poi abbia eseguito, intercettazioni tra presenti in una unità immobiliare adibita a segreteria politica della allora senatrice Valeria Sudano, senza richiedere l'autorizzazione alla Camera di appartenenza ai sensi dell'art. 68 Cost.

Ad avviso del ricorrente, ciò avrebbe determinato una violazione non solo del terzo, ma anche del secondo comma dell'art. 68 Cost., dal momento che l'ingresso clandestino nell'immobile da parte della polizia giudiziaria per installare le microspie avrebbe integrato una «perquisizione [...] domiciliare» ai sensi della norma costituzionale in parola, con conseguente necessità, anche sotto questo profilo, di una autorizzazione preventiva da parte della Camera di appartenenza.

Il Senato lamenta, inoltre, che siano state eseguite riprese video mediante telecamere installate in prossimità del portone d'ingresso dell'unità immobiliare.

Conseguentemente, il ricorrente chiede che sia dichiarata la «nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video e comunque la inutilizzabilità delle captazioni così acquisite».

9.- In via preliminare, va anzitutto confermata l'ammissibilità del conflitto, per le ragioni già esposte nell'ordinanza n. 133 del 2025, da intendersi qui integralmente richiamate.

10.- Nel merito, il ricorso non è fondato.

11.- I fatti di causa si ricavano sia dal ricorso introduttivo, sia dall'atto di costituzione della Procura resistente, accompagnati entrambi - in particolare per quanto riguarda quest'ultimo atto - da corposi allegati.

Essi sono incontrovertibili fra le parti. La resistente ha, invero, precisato e ampliato in maniera significativa la narrazione fattuale nel ricorso introduttivo, senza però smentire alcuna delle circostanze ivi rappresentate; e dal canto suo il ricorrente non ha contestato - né in sede di memoria di replica né in udienza - alcuna delle specifiche circostanze dedotte dalla resistente.

Rinviando per ulteriori dettagli alla sintesi già svolta delle deduzioni del ricorrente e della resistente (*supra*, rispettivamente 1.1. e 3.1.), conviene qui riassumere le seguenti circostanze fattuali, delle quali è controversa non la sussistenza, ma - unicamente - la qualificazione giuridica ai sensi dell'art. 68 Cost.:

(a) le intercettazioni tra presenti di cui si duole il ricorrente sono state richieste e disposte nel quadro di un'indagine in cui si ipotizzava la realizzazione di condotte di corruzione da parte dell'on. Luca Rosario Luigi Sammartino, deputato all'Assemblea regionale siciliana e convivente della sen. Sudano;

(b) esse sono state disposte in tre locali siti in un'unità immobiliare di 358 metri quadri, articolata su due piani e composta da 12,5 vani catastali, che all'epoca dei fatti ospitava le segreterie politiche dello stesso on. Sammartino e della sen. Sudano, i quali frequentavano entrambi con regolarità l'unità immobiliare stessa, come risulta dalla sorveglianza video attivata dalla polizia giudiziaria all'esterno dell'immobile;

(c) sul portone di ingresso dell'immobile comparivano tanto il cognome dell'on. «Sammartino» quanto il cognome della sen. «Sudano» (come emerge dalle fotografie presenti tra la documentazione agli atti in Allegato 2 al ricorso del Senato depositato nella fase di ammissibilità);

(d) l'immobile, di proprietà dello zio dell'on. Sammartino, era stato concesso in comodato a quest'ultimo con un primo contratto del 18 marzo 2013, debitamente registrato (Allegato n. 15 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);

(e) con un secondo contratto del 26 ottobre 2018, pur esso debitamente registrato, il medesimo immobile è stato concesso in comodato anche alla sen. Sudano (Allegato n. 2 al ricorso del Senato depositato nella fase di ammissibilità e allegato n. 15 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);



(f) con il primo decreto di cui il ricorrente chiede dichiararsi la nullità, emesso il 12 aprile 2019 su conforme richiesta della Procura, il GIP del Tribunale di Catania ha autorizzato l'intercettazione delle conversazioni tra presenti «all'interno della stanza - posta nell'ufficio adibito a segreteria politica dell'indagato Sammartino, in atti generalizzato, sito a [omissis] - all'interno della quale c'è la postazione di lavoro/scrivania che si accerterà essere in uso all'indagato Sammartino e che sarà specificamente individuata durante le operazioni di installazione della P.G. operante» (Allegato n. 6 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);

(g) con la relazione di servizio del 27 luglio 2019 la polizia giudiziaria ha dato atto di avere eseguito tale decreto, evidenziando tra l'altro di avere «appurato che l'immobile adibito a segreteria politica è composto da numerose stanze su due livelli» e precisando di avere «accertato che almeno tre stanze sono utilizzate dall'indagato»: una stanza ufficio al piano di accesso all'immobile «con una postazione di lavoro/scrivania»; una stanza, sita nel medesimo piano, «adibita a sala riunioni-conferenze»; una stanza al piano superiore «con una postazione di lavoro/scrivania». In ciascuno di tali locali gli operanti hanno installato periferiche per le intercettazioni ambientali (Allegato n. 2 al ricorso del Senato depositato nella fase di ammissibilità e Allegato n. 7 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);

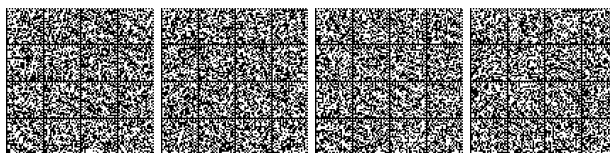
(h) nell'annotazione di servizio allegata alla relazione di cui sopra, gli operanti hanno dato atto di essere entrati nell'unità immobiliare in questione nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019, fornendo la seguente descrizione degli accertamenti e delle operazioni svolte: «Fatto accesso nei locali della predetta segreteria si aveva modo di constatare come l'ingresso fosse composto da due grandi stanze aperte, all'interno delle quali era realizzata la sala d'attesa e due postazioni, una per ogni stanza, per il personale di segreteria. Proseguendo si guadagna l'accesso ad un corridoio sul quale si affacciano diverse porte. La prima sulla destra per chi accede consente l'ingresso ad una sala adibita a sala riunioni-conferenze, all'interno della quale erano presenti una televisione ed una lavagna a muro sulla quale era disegnato un grafico a tabella, relativo alle ultime elezioni regionali in cui l'on. Sammartino è stato eletto e riportante il numero di voti ottenuto in diversi comuni della provincia di Catania. Proseguendo sempre sullo stesso corridoio, veniva individuato il locale adibito ad ufficio dell'on. Sammartino. L'attribuibilità del locale alla disponibilità dell'indagato era fissata dalla presenza, all'interno della stanza, di copiosa documentazione cartacea indirizzata al parlamentare regionale, nonché di numerosi oggetti e fotografie a lui riconducibili. Anche al piano superiore della predetta segreteria veniva individuata una seconda stanza, più riservata rispetto alla prima, la cui disponibilità in capo all'indagato veniva palesata dagli stessi elementi indicati per il primo ufficio. Nei due locali adibiti ad ufficio dell'indagato veniva riscontrato un interessante dato di carattere investigativo, consistente nell'aver verificato che tutte le prese di corrente esistenti erano aperte e recavano i fili elettrici a vista, come se, verosimilmente, si volesse vanificare una attività di intercettazione mediante applicazione di microspie all'interno del vano prese. Tale dato si palesava esclusivamente all'interno degli uffici anzidetti, tutti gli altri locali della segreteria, avevano le prese in ordine. Si comunica inoltre che durante le operazioni di ispezione del sito, al piano terra della segreteria, veniva individuato anche l'ufficio in accertato utilizzo del Sen. Valeria Sudano, che non veniva interessato da alcun tipo di operazione» (ancora, Allegato n. 2 al ricorso del Senato e Allegato n. 7 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);

(i) su conforme richiesta della Procura, con decreto del 1° agosto 2019 - del quale parimenti il ricorrente chiede dichiararsi la nullità - il GIP catanese ha autorizzato il pubblico ministero a estendere le intercettazioni anche agli ulteriori due locali individuati dalla polizia giudiziaria durante l'accesso sopra descritto, e in particolare nella «sala conferenze e riunioni» posta al piano di ingresso e nell'ufficio sito al piano superiore (Allegato n. 8 all'atto di costituzione in giudizio della Procura);

(j) le intercettazioni realizzate nell'arco di molti mesi successivi nei tre locali hanno riguardato in massima parte conversazioni dell'indagato on. Sammartino, la voce della sen. Sudano essendo stata registrata - secondo quanto riferito dalla Procura resistente e dalla stessa difesa del Senato (pag. 5 della memoria di replica) - soltanto in otto occasioni, a fronte di un elevatissimo numero di conversazioni che coinvolgevano l'on. Sammartino.

12.- Il ricorrente assume dunque che la Procura avrebbe violato tanto il terzo quanto il secondo comma dell'art. 68 Cost., richiedendo e poi effettuando intercettazioni tra presenti in una unità immobiliare adibita a segreteria politica della sen. Sudano, nonché ordinando l'accesso della polizia giudiziaria nel medesimo immobile al fine di installare le microspie. Inoltre, il ricorrente si duole delle videoregistrazioni effettuate all'esterno dell'immobile al fine di monitorare gli ingressi nello stesso.

Quest'ultimo profilo, tuttavia, non è stato ripreso in sede di memoria di replica né di discussione in udienza, e non è in effetti sorretto da alcuna argomentazione giuridica, non avendo il ricorrente indicato per quali specifiche ragioni le videoregistrazioni esterne all'immobile possano essere ricondotte, alternativamente, alla nozione di «intercettazioni» o di «perquisizione» che compaiono rispettivamente nel terzo e nel secondo comma dell'art. 68 Cost. Di talché questo



profilo appare costituire, più che un autonomo motivo di censura, un semplice argomento ad colorandum, rafforzativo delle due doglianze essenziali del ricorso, rappresentate dalla violazione del divieto di sottoporre la sen. Sudano a intercettazioni e a perquisizioni senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.

L'esame analitico di tali doglianze richiede che siano affrontati tre distinti quesiti:

(a) se le intercettazioni controverse costituissero intercettazioni "dirette" della sen. Sudano (*infra*, 13);

(b) se, in caso di risposta negativa al primo quesito, esse fossero comunque qualificabili come intercettazioni "indirette" della stessa, sì da necessitare parimenti - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - di un'autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza (*infra*, 14);

(c) se, comunque, l'accesso all'unità immobiliare da parte della polizia giudiziaria per individuare i locali in uso all'on. Sammartino e per ivi installare le microspie abbia costituito una perquisizione domiciliare a danno della sen. Sudano (*infra*, 15).

13.- Quanto al quesito sub (a), l'argomento centrale del ricorrente è che l'unità immobiliare nella quale le intercettazioni sono state effettuate era adibita a segreteria politica della sen. Sudano: il che è effettivamente incontrovertito tra le parti. Il diritto di utilizzare gratuitamente l'unità immobiliare era stato, altresì, conferito dal proprietario dell'immobile alla sen. Sudano in forza di contratto di comodato dell'ottobre 2018 (e dunque risalente a un'epoca di qualche mese anteriore rispetto al primo decreto autorizzativo delle intercettazioni, datato 12 aprile 2019); sulla targa del portone risultava il nome della sen. Sudano; dalle risultanze delle videoregistrazioni effettuate all'esterno dell'immobile si evince che la stessa utilizzava abitualmente l'unità immobiliare; e le parti convengono che la sua voce è stata registrata in otto occasioni.

Specularmente, l'argomento centrale della Procura resistente è che la medesima unità immobiliare era utilizzata anche come segreteria politica dell'on. Sammartino: circostanza, essa pure, pacifica tra le parti. Così come non contestata appare la circostanza che anche l'on. Sammartino era titolare di un autonomo contratto di comodato sull'immobile, stipulato nel 2013 e apparentemente mai disdetto, tanto che - a quanto riferito dalla Procura - sarebbe stata a lui intestata ancora nel 2023 una utenza elettrica relativa all'immobile. L'uso continuativo dell'unità immobiliare da parte dell'on. Sammartino risulta, d'altronde, per tabulas dalla circostanza del gran numero di intercettazioni ambientali che lo riguardano, effettuate nei locali in cui sono state collocate le microspie: locali che la Procura resistente assume essere stati utilizzati in maniera esclusiva dall'on. Sammartino per lo svolgimento della sua attività politica.

13.1.- Questa Corte si trova, per la prima volta, a declinare la garanzia assicurata dall'art. 68, terzo comma, Cost. rispetto all'ipotesi specifica (disciplinata in via ordinaria dall'art. 266, comma 2, cod. proc. pen.) delle intercettazioni tra presenti disposte in un luogo protetto dall'art. 614 del codice penale, qual è certamente la segreteria politica del parlamentare, che integra un "domicilio" dello stesso (sentenza n. 58 del 2004, punto 3 del Considerato in diritto).

13.2.- La giurisprudenza sin qui formatasi in materia di intercettazioni ha avuto a oggetto intercettazioni telefoniche e, in un solo caso (sentenza n. 157 del 2023), intercettazioni di comunicazioni tra presenti mediante inserimento di captatore informatico su un apparecchio telefonico.

Essa muove dall'assunto che l'ascolto delle conversazioni attraverso un'utenza telefonica intestata al parlamentare e da lui utilizzata integri una intercettazione "diretta" del parlamentare medesimo, come tale certamente vietata dall'art. 68, terzo comma, Cost. - nonché dall'art. 4, comma 1, della legge n. 140 del 2003 - in assenza di autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza.

Si deve dunque convenire con il ricorrente che l'intenzione soggettiva dell'autorità inquirente di indagare sulla possibile commissione di reati (anche) da parte del parlamentare non sia pertinente al fine di verificare la sussistenza di una intercettazione "diretta" a carico del parlamentare. Invero, un passaggio della sentenza n. 390 del 2007, alla quale si deve una delle prime analisi della legge n. 140 del 2003, avrebbe potuto ingenerare un simile dubbio, laddove si affermava che «la norma costituzionale vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni: quello che conta - ai fini dell'operatività del regime dell'autorizzazione preventiva stabilito dall'art. 68, terzo comma, Cost. - non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto d'indagine» (corsivi aggiunti). Tuttavia, la precisazione immediatamente successiva - «[s]e quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi» - rimuove ogni equivoco, evidenziando che la preoccupazione di questa Corte era, allora, essenzialmente quella di estendere la garanzia a intercettazioni disposte su utenze diverse da quelle intestate al parlamentare, ma con lo scopo di indagare su possibili reati del parlamentare. Ipotesi, quest'ultima, che la medesima pronuncia qualificò come intercettazioni "indirette", per le quali pure è necessaria l'autorizzazione preventiva (sul punto, *infra*, 14).



La giurisprudenza successiva ha espressamente chiarito che l'intercettazione "diretta" resta qualificabile come tale semplicemente in ragione della titolarità e dell'uso effettivo dell'utenza intercettata (sentenza n. 38 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto), mentre il criterio della «direzione dell'atto d'indagine» viene in rilievo soltanto al fine di distinguere tra intercettazioni "indirette", da un lato, e "casuali" od "occasionali", dall'altro. Tant'è vero che l'intercettazione resta diretta anche laddove le autorità inquirenti pongano sotto controllo il telefono del parlamentare al fine di acquisire informazioni su un reato attribuito (esclusivamente) a una terza persona: non a caso, la stessa sentenza n. 390 del 2007 aveva sottolineato che la garanzia di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003 si estende anche, «per diffuso convincimento», ai casi in cui il parlamentare si presenti alle autorità inquirenti come persona offesa, o comunque come persona informata sui fatti (punto 2 del Considerato in diritto).

13.3.- La trasposizione di questi principi alla tematica delle intercettazioni tra presenti disposte in un luogo indicato dall'art. 614 cod. pen. sconta però una evidente difficoltà: mentre il telefono - e in particolare il telefono cellulare - è utilizzato ordinariamente da una sola persona, un'unità immobiliare è frequentemente utilizzata da più persone.

Il che pone, fisiologicamente, il problema dell'individuazione di ragionevoli limiti all'estensione della garanzia del parlamentare rispetto alle intercettazioni tra presenti all'interno di un'unità immobiliare di cui egli sia titolare e che abbia in uso effettivo: e ciò al fine di evitare l'ovvio rischio che la contemporanea presenza di altrui titoli di godimento sulla stessa, ovvero il suo uso in comune con altre persone, possano porre anche il non parlamentare al riparo da atti di indagine esperibili nei confronti di qualunque consociato che non goda della garanzia (sulla necessità di evitare «improprie letture estensive» delle garanzie parlamentari, in quanto comportanti «una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione», sentenza n. 170 del 2023, punto 4.5. del Considerato in diritto; in termini analoghi, sentenze n. 38 del 2019, punto 2.2. del Considerato in diritto, n. 74 del 2013, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 390 del 2007, punto 5.5. del Considerato in diritto).

13.4.- Ora, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la garanzia in parola mira non tanto a tutelare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale (che resta protetta dall'art. 15 Cost., al pari di quanto accade per ogni altro consociato), quanto la «salvaguardia delle funzioni parlamentari: volendosi impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività» (sentenza n. 390 del 2007, punto 5.2. del Considerato in diritto; analogamente, sentenze n. 117 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto, n. 170 del 2023, punti 4.4. e 4.5. del Considerato in diritto, n. 38 del 2019, punto 2.4. del Considerato in diritto, nonché l'ordinanza n. 129 del 2020).

Da ciò consegue, ad avviso di questa Corte, che la garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., laddove declinata rispetto alle intercettazioni tra presenti all'interno dei luoghi indicati nell'art. 614 cod. pen., non può che riferirsi ai luoghi in cui il parlamentare in concreto deve poter liberamente svolgere, in forma riservata, attività correlate all'esercizio del suo mandato parlamentare, anche indipendentemente dalla sua titolarità formale di diritti di godimento reali o personali sui luoghi medesimi.

Simili attività sono certamente svolte dal parlamentare negli uffici messi a disposizione dalla Camera di appartenenza, così come nei locali che egli abbia adibito a sua segreteria politica, ovunque situati. Ma non vi è dubbio - per riprendere un argomento sollevato con particolare enfasi nella discussione orale dalla difesa del Senato - che attività connesse all'esercizio della funzione parlamentare possono essere svolte, e sono normalmente svolte, dal parlamentare anche all'interno della sua abitazione, a prescindere dalla titolarità formale di uno specifico diritto di godimento della stessa, e a prescindere dalla circostanza che l'abitazione sia condivisa con, ovvero utilizzata assieme ad altre persone.

All'interno di tali spazi, dunque, l'intercettazione delle conversazioni tra presenti non potrebbe ritenersi consentita senza l'autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza.

13.5.- Diversa è, però, la situazione allorché il parlamentare utilizzi una parte soltanto di un'unità immobiliare, che ospiti anche altre persone per lo svolgimento di attività che nulla hanno a che fare con l'esercizio della funzione parlamentare: come nel caso di uno studio professionale associato, o - come nella vicenda ora all'esame - di un'ampia unità immobiliare, diversa dall'abitazione e caratterizzata dalla presenza di spazi utilizzati separatamente dal parlamentare e da terze persone. L'eventuale titolarità di diritti di godimento sull'intera unità da parte del parlamentare non esclude, in simili ipotesi, che in concreto il parlamentare utilizzi soltanto una parte dei locali per le attività connesse all'esercizio delle proprie funzioni, e che altre persone utilizzino in via esclusiva - sulla base anch'esse di autonomi titoli di godimento o semplicemente in via di mero fatto - altri locali dello stesso immobile.

In simili ipotesi, l'intercettazione tra presenti dovrà ritenersi bensì vietata, in assenza di autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza, nei locali utilizzati in via esclusiva, o quanto meno anche dal parlamentare; ma non incontrerà ostacoli costituzionali rispetto ai locali utilizzati in via esclusiva da altri soggetti, sì da evitare improprie estensioni della garanzia, non più coperte dalla *ratio* della stessa e contrastanti con il principio di eguaglianza di tutti i consociati di fronte alla legge (e più precisamente, alle norme del processo penale).



Spetterà naturalmente all'autorità giudiziaria procedente adottare ogni necessaria cautela per individuare con precisione i locali utilizzati esclusivamente dalla persona indagata non coperta dalla garanzia parlamentare, evitando così il rischio di installare microspie in locali nei quali anche il parlamentare svolga attività comunque riconducibili all'esercizio delle sue funzioni; restando fermo che, nell'ipotesi in cui l'individuazione effettuata ex ante si riveli ex post non corretta - in particolare, allorché le intercettazioni eseguite dimostrino che i locali in cui si trovano le microspie erano di fatto utilizzati anche dal parlamentare -, il pubblico ministero dovrà immediatamente sospendere le operazioni.

13.6.- Nel caso ora all'esame, questa Corte non ritiene che l'intercettazione tra presenti richiesta ed eseguita dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania sia qualificabile come "diretta".

L'intercettazione è stata, invero, disposta in tre locali siti in una unità immobiliare oggetto, nella sua interezza, di contratto di comodato intestato alla sen. Sudano, e utilizzata in parte dalla stessa senatrice. Tuttavia, l'intercettazione è stata richiesta e ottenuta dalla Procura, originariamente, nel solo locale utilizzato dall'on. Sammartino quale segreteria politica, sulla base - peraltro - di un autonomo titolo di godimento, assicurato da un precedente contratto di comodato che non risulta essere mai stato risolto. L'autorizzazione è stata poi estesa, su richiesta della Procura, alla luce dell'esito dell'accesso operato dalla polizia giudiziaria in esecuzione di un primo provvedimento del GIP, durante il quale gli operanti hanno accertato l'uso esclusivo, da parte dello stesso on. Sammartino, di tre soli locali (rispetto ai dodici di cui si compone l'unità immobiliare in questione, per una superficie, come detto, di oltre 350 metri quadri), sulla base degli indizi esteriori puntualmente descritti nella nota di servizio del 27 luglio 2019, consistenti in sostanza nella presenza di oggetti univocamente riferibili all'indagato.

Tale accertamento ha trovato conferma ex post nelle risultanze delle intercettazioni ivi attivate, che hanno registrato solo in otto occasioni, nell'arco di un anno e mezzo, la voce della sen. Sudano, a volte (secondo quanto riferito dalla Procura, e non contestato dal ricorrente) proveniente da locali attigui, a fronte di un elevatissimo numero di conversazioni che avevano impegnato l'indagato. Ciò che attesta l'adeguatezza delle cautele adottate dalla polizia giudiziaria, in fase di esecuzione della misura, per evitare che le intercettazioni fossero eseguite in locali abitualmente utilizzati anche dalla sen. Sudano, o addirittura in via esclusiva da quest'ultima.

14.- Che le intercettazioni controverse non siano qualificabili come "dirette" contro la sen. Sudano non esclude peraltro che esse possano, in ipotesi, qualificarsi come indirettamente rivolte contro la stessa, e come tali rivelarsi comunque illegittime in assenza di un'autorizzazione preventiva della Camera di appartenenza, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte.

A tale possibilità - che costituisce oggetto del quesito sub (b) - allude chiaramente lo stesso ricorrente, allorché insiste sulla circostanza che la sen. Sudano era legata da relazione affettiva e di convivenza con l'indagato on. Sammartino: circostanza, questa, ben nota alla Procura, e che rendeva prevedibile - in termini, anzi, di «altissima probabilità» (*supra*, 6.1.) - che le intercettazioni disposte a carico dell'on. Sammartino avrebbero interessato anche la parlamentare.

Secondo il ricorrente, il requisito stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le intercettazioni "indirette" sarebbero quelle finalizzate al «precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare» (sentenza n. 227 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto), non potrebbe essere escluso da un «semplice atto formale», come l'iscrizione della notizia di reato nei confronti di un soggetto diverso dal parlamentare, ogniqualvolta la «sicura abitualità» del rapporto di quest'ultimo con la persona indagata renda, appunto, altamente probabile la captazione e registrazione di conversazioni che coinvolgano anche il parlamentare.

14.1.- Come poc'anzi rammentato, la nozione di intercettazioni "indirette" è stata elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte al fine di evitare elusioni della garanzia costituzionale, sì da estendere il regime autorizzativo previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost. e dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003 anche a intercettazioni che, pur non essendo disposte su un'utenza telefonica intestata al parlamentare o comunque nella sua piena disponibilità, siano in effetti mirate ad acquisire informazioni potenzialmente rilevanti ai fini di un'imputazione penale a carico dello stesso parlamentare. Al contempo, la nozione di intercettazione "indiretta" è funzionale, nella giurisprudenza costituzionale, a segnare il confine con le intercettazioni "casuali" o - secondo la denominazione adottata nelle pronunce più recenti - "occasional" del parlamentare, per le quali non opera il regime dell'autorizzazione preventiva stabilito dalla Costituzione, ma per la cui utilizzazione nei soli procedimenti penali contro il parlamentare l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 (come inciso dalla sentenza n. 390 del 2007) richiede l'autorizzazione successiva da parte della Camera di appartenenza.

La nozione di intercettazioni "indirette" è stata per la prima volta oggetto di esteso esame da parte di questa Corte proprio nella sentenza n. 390 del 2007. In tale pronuncia si è evidenziata la necessità di evitare elusioni della garanzia dell'autorizzazione preventiva attraverso l'estensione del requisito dell'autorizzazione preventiva ogniqualvolta l'autorità giudiziaria intenda sottoporre a intercettazioni «utenze telefoniche o luoghi appartenenti formalmente a terzi - ma che possono presumersi frequentati dal parlamentare», e ciò con l'intenzione di «captare, in realtà, le comunicazioni di quest'ultimo» (punto 5.3. del Considerato in diritto; in senso analogo, sentenza n. 38 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto).



La sentenza n. 390 del 2007 ha, invece, ritenuto esulare dall'ambito della garanzia dell'autorizzazione preventiva «le intercettazioni “casuali” o “fortuite”, rispetto alle quali - proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare - l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del placet della Camera di appartenenza» (punto 5.3. del Considerato in diritto, corsivo aggiunto). Rispetto a queste intercettazioni, l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 ha previsto - pur nel silenzio dell'art. 68, terzo comma, Cost. sul punto - un regime di autorizzazione successiva della Camera di appartenenza alla loro utilizzazione in sede processuale; regime che la stessa sentenza n. 390 del 2007 ha stabilito non essere applicabile nell'ipotesi in cui esse debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal parlamentare.

14.2.- La recente giurisprudenza costituzionale ha, peraltro, fornito significative precisazioni rispetto a quanto affermato da questa Corte a partire dalla sentenza n. 390 del 2007, nel quadro di una complessiva puntualizzazione dei rapporti tra l'autorizzazione “preventiva” ex art. 4 e quella “successiva” ex art. 6 della legge n. 140 del 2003. Precisazioni con le quali la difesa del Senato omette di confrontarsi.

«Il carattere abituale delle conversazioni tra il soggetto indagato e il parlamentare» - ha osservato in particolare la sentenza n. 227 del 2023 - «non è di per sé sufficiente a rendere quest'ultimo destinatario di una specifica attività di indagine, elevandolo a bersaglio dell'atto investigativo; né, quindi, la sola prevedibilità dell'interlocuzione tra l'indagato e il parlamentare rende necessaria l'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003 affinché possa essere proseguita l'attività di captazione sull'utenza telefonica del primo» (punto 8.2. del Considerato in diritto). Ciò che conta - ha ribadito la pronuncia, citando l'immediato precedente rappresentato dalla sentenza n. 157 del 2023 (punto 9.2. del Considerato in diritto) - è soltanto la «ricorrenza dell'intento, associato alla “direzione dell'atto di indagine”, di attingere direttamente alle conversazioni del parlamentare».

La prova di tale intento non presuppone che il parlamentare sia anche iscritto formalmente nel registro negli indagati. Un simile requisito potrebbe dare adito a prassi abusive da parte degli inquirenti, che resterebbero così liberi di svolgere indagini a carico di parlamentari semplicemente omettendo di iscriverli nel registro. Tuttavia, come precisato ancora dalla sentenza n. 227 del 2023, una intercettazione “indiretta” del parlamentare, bisognosa di autorizzazione preventiva, presuppone comunque la dimostrazione di «indirizzi investigativi chiaramente e univocamente rivolti ad approfondire la sua eventuale responsabilità penale» (punto 8.1. del Considerato in diritto); dimostrazione da svolgersi «in modo complessivo e non atomistico, tenuto conto che l'individuazione dell'intento perseguito da parte dell'autorità procedente risulterebbe evidente solo ove si accertasse una strategia volta a penetrare nella sfera di ascolto del parlamentare, senza il rispetto delle procedure previste dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003» (sentenza n. 157 del 2023, punto 9.1. del Considerato in diritto). Una tale dimostrazione, ha precisato ancora la sentenza n. 157 del 2023, deve essere avvalorata «da elementi connotati da particolare evidenza» (punto 9.2. del Considerato in diritto).

Quando, invece, «il difetto di tale strategia sia comprovato dall'assenza di univocità dei singoli atti d'indagine a perseguire tale obiettivo, si deve ritenere che l'ingresso del parlamentare nel perimetro delle intercettazioni ricada nell'ambito dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, a ciò non ostando la eventuale ed episodica emersione delle sue comunicazioni tra quelle oggetto di captazione» (sentenza n. 157 del 2023, punto 9.1. del Considerato in diritto).

14.3.- In definitiva: dalla recente giurisprudenza di questa Corte emerge chiaramente che, allorché le conversazioni del parlamentare vengano captate nell'ambito di intercettazioni disposte a carico di terzi e non siano riconducibili a una strategia investigativa volta ad acquisire elementi di reità a carico dello stesso parlamentare, tali conversazioni debbono ritenersi non già “indirette”, ma “occasionali” (per questa terminologia, definita «più appropriata» rispetto alla nozione di intercettazioni “casuali”, sentenza n. 157 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto, nonché sentenze n. 227 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto e n. 117 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto); e ciò anche se la possibilità di captare comunicazioni del parlamentare fosse ex ante prevedibile dalle autorità inquirenti, in ragione della frequenza dei rapporti tra la persona indagata e il parlamentare.

La contraria soluzione finirebbe, in effetti, per sacrificare irragionevolmente l'interesse dell'ordinamento (riconducibile quanto meno all'art. 112 Cost.) all'accertamento di reati commessi da una persona indagata che non goda delle garanzie parlamentari, ogniquale volta essa abbia contatti frequenti, abituali o in ipotesi addirittura di convivenza con un parlamentare, in violazione altresì dello stesso principio di eguaglianza tra tutti i consociati di fronte alla legge penale e alla sua applicazione.

La garanzia del parlamentare le cui conversazioni vengano in tal modo captate rimane, d'altra parte, tutelata sotto un duplice e concorrente profilo. In prima battuta, dall'obbligo di distruzione dei relativi verbali e trascrizioni di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 140 del 2003, laddove essi risultino irrilevanti ai fini del procedimento; e in seconda battuta dal meccanismo dell'autorizzazione successiva di cui comma 2 dello stesso art. 6, che affida alla Camera di appartenenza la valutazione se autorizzare l'utilizzazione delle intercettazioni del parlamentare nei



procedimenti in cui le sue conversazioni, pur se “occasionalmente” captate (ossia al di fuori di una preventiva strategia investigativa a suo carico), abbiano rivelato ex post indizi di reità a suo carico, inducendo il pubblico ministero a formulare accuse penali nei suoi confronti (in questo senso, sentenza n. 157 del 2023, punto 10.1. del Considerato in diritto).

Resta ferma, infine, la possibilità che un’attività di intercettazione, legittimamente avviata nei confronti di terzi e nel cui ambito siano state “occasionalmente” captate comunicazioni del parlamentare, possa - a partire da una certa data in poi - evidenziare un «mutamento di obiettivi» dell’indagine (sentenze n. 117 del 2024, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 227 del 2023, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 113 del 2010, punto 3.3. del Considerato in diritto), con conseguente finalizzazione di quest’ultima - in seguito alle informazioni casualmente apprese dalle conversazioni del parlamentare - a verificare una sua possibile responsabilità penale. A partire da questo momento, le intercettazioni successive che riguardino il parlamentare dovrebbero essere qualificate come “indirette” (anziché come meramente occasionali), con conseguente loro nullità e radicale inutilizzabilità laddove il pubblico ministero non abbia chiesto alla Camera di appartenenza l’autorizzazione ai sensi dell’art. 4 della legge n. 140 del 2003 per la prosecuzione delle medesime intercettazioni (così una parte delle intercettazioni controverse nel caso deciso dalla citata sentenza n. 227 del 2023, punti 8.1. e seguenti).

14.4.- Alla luce di tali principi, deve escludersi che le (numericamente esigue) intercettazioni che hanno interessato la sen. Sudano siano qualificabili come “indirette”, e fossero pertanto bisognose di autorizzazione preventiva da parte della Camera di appartenenza.

Il rapporto di convivenza tra la stessa e l’indagato on. Sammartino, e ancor più la circostanza che entrambi utilizzassero stabilmente diversi locali della stessa unità immobiliare per ospitare le rispettive segreterie politiche rendevano, invero, agevolmente prevedibile per la Procura resistente che in qualche occasione potessero essere captate e registrate anche conversazioni dell’on. Sammartino con la sen. Sudano. Ma ciò non basta a qualificare queste (rare) intercettazioni come “indirette”: ai fini di tale qualificazione sarebbe necessario, altresì, dimostrare la sussistenza di una strategia investigativa oggettivamente volta ad acquisire elementi di reità a carico della stessa parlamentare.

Una simile strategia non si evince in alcun modo dalle circostanze di fatto riassunte (*supra*, 12), mai avendo la Procura ipotizzato la commissione di reati, o comunque un qualsiasi coinvolgimento negli stessi, da parte della sen. Sudano. Ciò che segna, tra l’altro, una differenza essenziale rispetto al caso deciso con la sentenza n. 227 del 2023, in cui - invece - le informazioni raccolte mediante le intercettazioni disposte a carico di terzi erano state poste a base delle contestazioni formulate dalle autorità inquirenti nei confronti dello stesso parlamentare.

15.- Resta, a questo punto, da sciogliere il quesito sub (c): ossia se, come sostenuto dal ricorrente, l’accesso della polizia giudiziaria all’unità immobiliare e l’attività di accertamento dell’effettiva disponibilità dei locali in capo all’on. Sammartino, compiuti nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019, abbiano o meno integrato una perquisizione domiciliare a danno della sen. Sudano, non previamente autorizzata del Senato, in violazione dell’art. 68, secondo comma, Cost.

La prospettazione del Senato si basa, in sintesi, sui seguenti argomenti:

- gli uffici adibiti a segreteria politica di un parlamentare costituiscono un suo “domicilio” ai sensi dell’art. 68, secondo comma, Cost.;

- la nozione di «perquisizione» ai sensi di tale norma costituzionale non può essere confinata agli accessi in un domicilio finalizzati a ricercare il corpo del reato o cose ad esso pertinenti, secondo la nozione prevista dall’art. 247 cod. proc. pen., estendendosi piuttosto a ogni «ingresso clandestino» nel domicilio del parlamentare e alla conseguente attività volta a installare dispositivi di captazione, che comprende in particolare la «ricerca accurata del luogo più idoneo per posizionar[i]» e la «ricerca di oggetti o documenti» che possano ricondurre il singolo spazio all’indagato o al parlamentare;

- tale nozione corrisponderebbe a quella enucleata dalla giurisprudenza di legittimità a proposito della garanzia parlamentare in parola, in forza della quale rientrerebbero «nel significato di perquisizione domiciliare ai sensi dell’art. 68 cost. tutte quelle attività che comportano la violazione del domicilio di un parlamentare e che, con valutazione “ex ante”, possono indifferentemente portare al reperimento di cose o di tracce del reato, anche se in concreto non siano trovate e comunque non siano sequestrate cose pertinenti al reato» (Cass. n. 11170 del 2009).

A sostegno di tale prospettazione la difesa del ricorrente evoca altresì l’unico precedente di questa Corte che si è confrontato ex professo con il tema delle perquisizioni domiciliari a carico del parlamentare, la sentenza n. 58 del 2004, in cui si è ritenuto che la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Verona, allora resistente, avesse violato l’art. 68, secondo comma, Cost. In quel caso, la polizia giudiziaria, durante l’esecuzione di un decreto di perquisizione della sede di un partito politico (di per sé non tutelata dalla prerogativa parlamentare), si era trovata di fronte un cartello recante la dicitura «Segreteria politica-Ufficio dell’Onorevole Maroni» affisso sulla porta dei locali da perquisire. La Procura, sollecitata dagli operanti a fornire istruzioni, aveva confermato l’ordine di eseguire comunque



la perquisizione, anziché - come sarebbe stato doveroso, secondo questa Corte - disporre, ove avesse «nutrito dubbi sull'attendibilità del contenuto dei cartelli», «gli accertamenti del caso, per eventualmente procedere contro chi quei cartelli aveva collocato».

15.1.- Sul punto, conviene anzitutto ribadire che nessun dubbio sussiste - come già *supra*, 13.1., osservato - sulla riconducibilità di una segreteria politica alla nozione di «domicilio» ai fini della garanzia di cui all'art. 68, secondo comma, Cost. (così la stessa sentenza n. 58 del 2004, punto 3 del Considerato in diritto).

15.2.- Non può, invece, convenirsi con la difesa del ricorrente (né con la difesa della Camera dei deputati, intervenuta ad adiuvandum) sulla qualificazione delle attività svolte dalla Procura resistente nel caso in esame come perquisizione domiciliare.

Comunque si voglia ricostruire il concetto di «perquisizione» ai sensi dell'art. 68, secondo comma, Cost., non vi è dubbio che l'espressione in parola evochi, già sotto il profilo etimologico, non già qualsiasi accesso in un determinato luogo non autorizzato dall'eventuale titolare dello *ius* escludendi, ma un'attività di «ricerca» compiuta nel luogo medesimo; un'attività di ricerca, più precisamente, che non può che avere a oggetto persone o cose comunque correlate alla commissione di un reato.

Se poi una perquisizione ai sensi della norma costituzionale all'esame debba essere necessariamente funzionale al sequestro delle cose medesime o all'arresto di una persona, ovvero possa anche semplicemente essere finalizzata all'individuazione, durante le operazioni della polizia giudiziaria, di tracce del reato o comunque di evidenze della sua commissione, delle quali possa essere fornita una documentazione fotografica o di altra natura, è questione diversa, cui non è necessario dare risposta in questa sede. Infatti, nel caso in esame è pacifico che l'ingresso della polizia giudiziaria nell'unità immobiliare sia stato finalizzato non già a individuare - durante l'accesso - persone, cose o tracce pertinenti al reato; bensì, esclusivamente, a collocare microspie nel locale che sarebbe stato individuato come in uso esclusivo all'indagato on. Sammartino. Cosa che gli operanti puntualmente fecero, peraltro collocando altre microspie in ulteriori due locali, che erano apparsi del pari in uso al solo indagato.

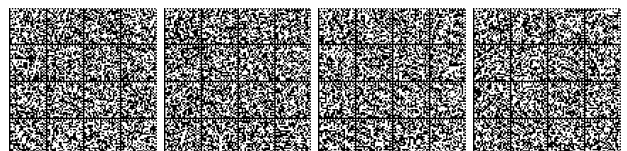
15.3.- L'accesso in questione - che necessariamente doveva essere realizzato all'insaputa di chi frequentava i locali, affinché non risultasse frustrato ogni effetto utile dell'intercettazione - deve piuttosto qualificarsi come attività prodromica strettamente funzionale all'attivazione di un mezzo di ricerca della prova (l'intercettazione tra presenti in un luogo indicato dall'art. 614 cod. pen.) previsto in via astratta dal codice di rito (artt. 266 e 267 cod. proc. pen.) e debitamente autorizzato dal GIP: ciò che marca l'essenziale differenza tra il caso ora all'esame e quello deciso da questa Corte con la sentenza n. 58 del 2004, in cui la Procura veronese aveva ordinato precisamente di procedere alla perquisizione dei locali indicati quali segreteria politica di un parlamentare.

Rispetto alla generalità dei consociati, il carattere legittimo di una simile attività prodromica - pur nel silenzio, sul punto, del codice di rito - deriva dal suo essere passaggio intermedio necessario (e comunque non eccedente rispetto allo scopo) rispetto all'esecuzione del provvedimento autorizzativo dell'intercettazione tra presenti (così Cass. n. 47331 del 2005; analogamente anche Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 5 novembre-9 dicembre 2003, n. 46963). Sicché l'attività in questione - una volta che ne sia esclusa la qualifica di «perquisizione» - in tanto potrà essere considerata legittima, in quanto possa essere considerata legittima l'intercettazione delle comunicazioni tra presenti, sulla base della pertinente disciplina codicistica nonché degli artt. 14 e 15 Cost.

Il medesimo criterio non può non valere, ad avviso di questa Corte, anche con riguardo alla speciale posizione del parlamentare: rispetto al quale la legittimità dell'ingresso finalizzato all'installazione di microspie dovrà però essere vagliata sulla scorta dell'interpretazione della norma costituzionale che opera quale *lex specialis* per le intercettazioni del parlamentare, nonché della legge ordinaria che ne precisa la disciplina: e dunque del terzo, anziché del secondo comma, dell'art. 68 Cost., oltre delle disposizioni attuative di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

15.4.- Con riferimento, dunque, ai luoghi in cui un'intercettazione tra presenti debba essere considerata direttamente rivolta a captare le conversazioni del parlamentare (*supra*, 13.4.), neppure potrebbe porsi il quesito relativo alla legittimità di un ingresso clandestino finalizzato all'installazione di microspie in quei medesimi luoghi, ove l'intercettazione ambientale non fosse stata preventivamente autorizzata dalla Camera di appartenenza.

Specularmente, però, rispetto ai luoghi in cui l'intercettazione deve in linea di principio ritenersi consentita - e segnatamente nei locali utilizzati in via esclusiva da persone diverse dal parlamentare, ancorché quest'ultimo sia formalmente titolare di un diritto personale o reale di godimento sull'intero immobile (*supra*, 13.5.) - dovrà necessariamente riconoscersi anche la legittimità dell'ingresso della polizia giudiziaria nei medesimi locali, al solo fine di installare le microspie in esecuzione di un provvedimento legittimo del GIP, adottato in conformità alle norme processuali vigenti applicabili a qualunque consociato.



La medesima conclusione si impone anche nell'ipotesi in cui, per raggiungere tali locali, sia necessario transitare attraverso locali usati anche dal parlamentare, come l'ingresso o i corridoi (o, in ipotesi, l'androne e le scale dell'edificio, di proprietà condominiale), e sempre che gli operanti non eccedano rispetto a tale finalità. A ragionare diversamente, infatti, l'esecuzione di un provvedimento legittimamente adottato nel quadro di un'indagine penale che coinvolge, esclusivamente, uno o più soggetti non coperti dalla prerogativa parlamentare verrebbe di fatto vanificata, in conseguenza di un mero ostacolo fattuale, senza che ciò sia necessario per assicurare tutela effettiva alle funzioni parlamentari, con ciò realizzandosi una impropria estensione delle garanzie previste dall'art. 68 Cost. a soggetti non investiti di tali funzioni.

15.5.- Sulla base di tali criteri, deve escludersi che, nell'intervento eseguito nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019, la polizia giudiziaria abbia ecceduto rispetto a quanto strettamente necessario a eseguire il provvedimento autorizzativo del GIP del 12 aprile 2019, e comunque rispetto a quanto consentito allo stesso GIP (e ancor prima alla Procura, in sede di richiesta del provvedimento autorizzativo) sulla base di una corretta interpretazione dell'art. 68 Cost. e dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003.

Come si evince dalla più volte citata annotazione di servizio allegata alla relazione del 27 luglio 2019, il minimum di verifiche sui luoghi richiesto dal GIP - consistente nell'individuazione del locale «in uso all'indagato [on. Sammartino]», nel quale le microspie dovevano essere installate - risulta in effetti essere stato adempiuto dalla polizia giudiziaria sulla base di una ricognizione meramente estrinseca degli oggetti presenti nei diversi locali dell'unità immobiliare. La verifica in parola ha consentito l'attribuzione all'uso del solo indagato Sammartino di tre locali anziché di uno solo, come si era ipotizzato in sede di richiesta del provvedimento autorizzativo. E tale attribuzione è stata effettuata al fine esclusivo di installare ulteriori microspie, per la cui concreta attivazione - rispetto ai due locali ulteriori rispetto a quello oggetto del primo provvedimento - la Procura ha dovuto richiedere e ottenere un nuovo provvedimento autorizzativo del GIP, il successivo 1° agosto.

Con le medesime modalità, a quanto si comprende dalle pur succinte indicazioni contenute nella predetta annotazione di servizio, gli operanti risultano aver individuato «l'ufficio in accertato utilizzo del Sen. Valeria Sudano», che conseguentemente «non veniva interessato da alcun tipo di operazione».

15.6.- Anche sotto il profilo da ultimo esaminato, in conclusione, si deve ritenere la non fondatezza del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e al Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale richiedere, disporre ed effettuare le intercettazioni autorizzate con i decreti emessi in data 12 aprile 2019 e 1° agosto 2019, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 2280/2018 R.G.N.R.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 48

*Ordinanza 12 marzo - 3 aprile 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Condizione per l'ammissione - Commissione di reati puniti, nel massimo, con la pena detentiva non superiore ai quattro anni - Conseguente esclusione dal beneficio dell'autore del reato di spaccio di lieve entità, a seguito dell'innalzamento della pena intervenuto con novella legislativa - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento nonché violazione del principio della finalità rieducativa delle pene - Questioni già decise - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 168-*bis*, primo comma; codice di procedura penale, art. 550, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5.
- 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, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, 550, comma 2, del codice di procedura penale e 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale nei confronti di H. B., con ordinanza del 13 marzo 2025, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2026.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 marzo 2025 (reg. ord. n. 199 del 2025), il Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, 550, comma 2, del codice di procedura penale e 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui escludono, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, il reato di spaccio di lieve entità;

che il giudice rimettente riferisce di procedere con giudizio direttissimo per il suddetto reato, dopo aver convalidato l'arresto in flagranza dell'imputato, il quale - prima della dichiarazione di apertura del dibattimento - ha formulato istanza di messa alla prova;



che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene sussistenti, nel caso di specie, tutte le condizioni in presenza delle quali, ai sensi dell'art. 464-*quater* cod. proc. pen., il beneficio può essere concesso;

che, tuttavia, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159 (cosiddetto decreto Caivano), ha innalzato, da quattro a cinque anni di reclusione, il limite edittale massimo della pena detentiva prevista per il reato di piccolo spaccio, precludendo così all'imputato l'accesso alla messa alla prova;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente - richiamata l'ordinanza del Tribunale ordinario di Padova (iscritta al reg. ord. n. 149 del 2024) su cui è intervenuta la sentenza n. 90 del 2025 di questa Corte - ritiene che gli artt. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., 550, comma 2, cod. proc. pen. e 73, comma 5, t.u. stupefacenti violino l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento;

che l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., infatti, limita l'istituto della messa alla prova alle ipotesi in cui si proceda «per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale», tra i quali rientra l'istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti previsto dall'art. 82, comma 1, t.u. stupefacenti;

che per questa fattispecie incriminatrice può, quindi, essere disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, poiché si tratta di condotta lesiva del medesimo bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice dello spaccio di lieve entità, sanzionata peraltro con una pena edittale maggiore, sia nel minimo che nel massimo, la mancata previsione della possibilità di accedere alla messa alla prova per l'imputato di quest'ultimo reato genererebbe un'«evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie»;

che, inoltre, sarebbe irragionevole che per il delitto di piccolo spaccio sia precluso l'accesso alla messa alla prova, ma sia possibile la non punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.;

che le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.: l'esclusione del reato di cui all'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti dal beneficio della messa alla prova contrasterebbe, infatti, con il finalismo rieducativo della pena, non permettendo all'imputato di riparare alla propria condotta attraverso un programma appositamente elaborato, che riduca, tra l'altro, il pericolo di reiterazione dell'illecito.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 199 del 2025), il Tribunale di La Spezia, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., 550, comma 2, cod. proc. pen. e 73, comma 5, t.u. stupefacenti, nella parte in cui escludono, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, il reato di spaccio di lieve entità;

che, successivamente a tale ordinanza, questa Corte, con la sentenza n. 90 del 2025, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il suddetto reato;

che tale sentenza ha riscontrato «un'anomalia», che ha ribaltato «la scala di gravità tra le due figure criminose in comparazione [il piccolo spaccio e l'istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti], entrambe attinenti alla materia degli stupefacenti e preposte alla tutela dei medesimi beni giuridici, di cui incriminano la mera esposizione a pericolo»;

che, infatti, «[l']ipotesi meno grave è soggetta a un trattamento più rigoroso, sul versante considerato, ossia l'ammissibilità alla messa alla prova, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.»;

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 168-*bis*, primo comma, nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato di spaccio di lieve entità, in accoglimento di una questione sovrapponibile a quella in scrutinio, rende quest'ultima priva di oggetto e ne determina, quindi, la manifesta inammissibilità (tra molte, segnatamente in materia penale, ordinanze n. 209, n. 208 e n. 35 del 2025, n. 186 del 2024 e n. 86 del 2023);

che, con la medesima sentenza n. 90 del 2025, questa Corte ha altresì dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, perché la «disposizione è estranea e non pertinente al contenuto delle [censure] in esame, che non concernono la dosimetria sanzionatoria del reato di piccolo spaccio in sé considerata [...] ma solamente la conseguenza che, dall'innalzamento del massimo edittale della pena detentiva per esso prevista, ne è derivata: la preclusione della messa alla prova»;



che ugualmente inammissibili sono state dichiarate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., perché l'accoglimento delle stesse, così come formulate dal rimettente, produrrebbe effetti eccedenti il vulnus denunciato, rendendo «applicabile alla fattispecie criminosa in questione l'intera disciplina processuale del rito semplificato della citazione diretta a giudizio, in luogo del solo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova»;

che i medesimi rilievi sono riferibili anche alle odierne questioni di legittimità costituzionale degli artt. 73, comma 5, t.u. stupefacenti e 550, comma 2, cod. proc. pen. e ne determinano, quindi, la manifesta inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 168-bis, primo comma, del codice penale, 550, comma 2, del codice di procedura penale e 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di La Spezia, 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 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

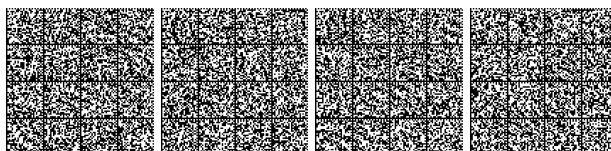
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_260048



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 50

*Ordinanza del 10 febbraio 2026 del Tribunale di Lamezia Terme nel procedimento penale a carico di C.D. A.*

**Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Interpretazione assunta dal diritto vivente, in base alla quale il reato di guida senza patente di cui all’art. 116, commi 15 e 17, del d.lgs. n. 285 del 1992, in quanto a condotta reiterata, non consente l’applicazione della causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.**

– Codice penale, art. 131-*bis*, quarto comma.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LAMEZIA TERME

## SEZIONE PENALE - UFFICIO GIP/GUP

In persona del giudice Francesco De Nino, all’esito dell’udienza camerale del 10 febbraio 2026, ha pronunciato la seguente ordinanza resa nell’ambito del procedimento penale iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di A. C. D., nato a [...] il [...] e ivi residente in contrada [...], elettivamente domiciliato presso l’avv. Pietro Chiodo;

Difeso di fiducia dall’avv. Pietro Chiodo;

Imputato del reato di cui all’art. 116, comma 15-17, decreto legislativo n. 285/1992, perché si poneva alla guida del veicolo [...] targato [...] senza patente di guida in quanto mai conseguita. Con recidiva nel biennio in quanto gli veniva contestata la medesima infrazione il [...] (verbale n. [...] della Questura di Catanzaro Commissariato di P.S. di [...] Sezione Polizia stradale).

In [...] (CZ) il [...];

Visti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe;

Udito il pubblico ministero, che ha chiesto la condanna alla pena di venti giorni di arresto e 1.667,00 euro di ammenda;

Udito il difensore, che ha chiesto pronunciarsi sentenza di assoluzione ai sensi dell’art. 131-*bis* del codice penale;

Considerato che il presente procedimento, per i motivi di seguito esposti, non può essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale dell’art. 131-*bis*, comma 4, del codice penale, in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui è interpretato dal diritto vivente nel senso che il reato di guida senza patente di cui all’art. 116, comma 15 e 17, decreto legislativo n. 285/1992, in quanto a condotta reiterata, non consente l’applicazione dell’art. 131-*bis* del codice penale ai sensi del comma 4 della medesima disposizione;

Ritenuta la questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata;

## OSSERVA

1. Sui fatti di cui al presente procedimento, sul diritto vivente oggetto della questione di legittimità costituzionale e sulla rilevanza della stessa per il presente processo.

1.1. Con richiesta del 3 aprile 2025 il pubblico ministero in sede ha chiesto l’emissione di decreto penale di condanna nei confronti di C. D. A. per il reato di cui all’art. 116, comma 15 e 17, decreto legislativo n. 285/1992.



A seguito di emissione del decreto penale di condanna n. 100/2025 del 26 giugno 2025 è stata formulata tempestiva opposizione, con richiesta di definizione del procedimento nelle forme del rito abbreviato da parte di difensore munito di procura speciale.

All'udienza del 9 dicembre 2025 il giudice ha dichiarato l'assenza dell'imputato e ha disposto un rinvio su istanza di parte per la discussione.

All'odierna udienza, ammesso il rito richiesto, le parti hanno concluso come in epigrafe.

1.2. Dalle emergenze processuali si ricava che, in data [...], personale in servizio presso il compartimento della polizia stradale aveva proceduto al controllo del veicolo, di proprietà dell'imputato e da lui condotto, presso un'area di servizio nel Comune di [...].

Dal successivo controllo effettuato dalla p. g. era emerso che l'imputato era stato già sanzionato — con sanzione non impugnata — in data [...] dagli agenti del commissariato di p.s. di [...] per aver circolato alla guida di un altro veicolo senza aver mai conseguito la patente di guida. Il sig. A. aveva peraltro dichiarato agli operanti di non aver mai conseguito la patente di guida.

1.3. Alla luce di tali emergenze, deve ammettersi l'elemento materiale e psicologico del reato contestato e la sua commissione da parte dell'odierno imputato. Per altro verso, aderendo alla giurisprudenza di legittimità, nonostante possa ammettersi un'offesa di particolare tenuità (anche sul rilievo che la guida è circoscritta al luogo di residenza), non può applicarsi l'esimente di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, pur invocata dalla difesa. Tanto rende la questione di legittimità costituzionale rilevante ai fini della presente decisione.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

2.1. Ad avviso di questo decidente, è ravvisabile un dubbio in ordine alla legittimità costituzionale del diritto vivente, nella misura in cui esso esclude l'applicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale al reato di guida senza patente di cui all'art. 116, comma 15 e 17, decreto legislativo n. 285/1992.

In primo luogo, deve ravvisarsi la sussistenza di un diritto vivente che esclude siffatta applicabilità sul presupposto che il reato per cui si procede concreta un'ipotesi di condotte reiterate ostativa al riconoscimento ai sensi del comma 4 dell'art. 131-*bis* del codice penale.

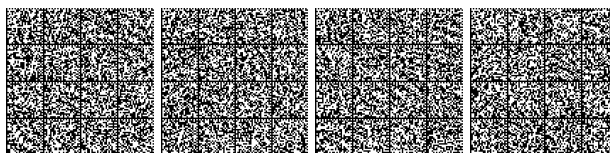
In questo senso, Cassazione pen., sez. IV, 5 luglio 2024, n. 28657, ha chiarito che «Il reato di cui all'art. 116, commi 15 e 17, decreto legislativo n. 235/2002 è, per sua struttura a condotta reiterata, in quanto sanziona la condotta della guida senza patente solo se reiterata, appunto, in un arco temporale biennale. Ne consegue che sussiste incompatibilità ontologica fra la fattispecie in esame e la causa di non punibilità *ex* art. 131-*bis* del codice penale che, non può trovare applicazione quando il reato ha ad oggetto, strutturalmente come tipizzazione del tipo, condotte reiterate».

Nello stesso ordine di idee, Cassazione pen., sez. IV, 5 ottobre 2023, n. 48515, ha rigettato il ricorso proposto avverso la sentenza di condanna sul presupposto che «la denegata applicazione della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto è stata fondata innanzitutto sulla natura non occasionale della condotta tenuta dal soggetto agente, che — giova ricordarlo — è sanzionata a titolo di illecito penale nel solo caso in cui risulti reiterata nel biennio».

Analogamente, Cassazione pen., sez. IV, 12 marzo 2024, n. 17841, ha rigettato il ricorso avverso la sentenza di condanna, ribadendo che «la denegata applicazione della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto è stata fondata innanzitutto sulla natura non occasionale della condotta tenuta dal soggetto agente, che — giova ricordarlo — è sanzionata a titolo di illecito penale nel solo caso in cui risulti reiterata nel biennio. Orbene, la circostanza, indicata nella sentenza impugnata, costituisce un indubbio ostacolo all'applicabilità dell'esimente in oggetto alla contravvenzione di guida senza patente, che sanziona la condotta tipizzata solo se reiterata in un arco temporale biennale».

Peraltro, non si ravvisano nella giurisprudenza di legittimità — né invero in quella di merito — precedenti giurisprudenziali che applicano l'esimente di cui all'art. 131-*bis* del codice penale al reato in discorso.

2.2. La guida senza patente integrante l'illecito penale di cui all'art. 116, decreto legislativo n. 285/1992 si realizza nell'ipotesi di reiterazione (nel biennio) della condotta di guida senza patente già costituente illecito amministrativo: nel caso di commissione del reato in questione, ci si trova dinanzi a condotte reiterate che, come tali, possono farsi rientrare nella lettera della preclusione sancita dal comma 4 al riconoscimento della non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale.



Invero, le «condotte reiterate» cui si riferisce la disposizione richiamata possono essere astrattamente intese in due sensi differenti: *a)* condotte reiterate integranti un'unica figura di reato, come ad esempio le molestie o minacce della fattispecie di cui all'art. 612-*bis* del codice penale (per siffatta esemplificazione, si v. Cassazione, S.U., 25 febbraio 2016, n. 13681, Tushaj); *b)* condotte reiterate costituenti illecito penale nell'ipotesi di reiterazione di una condotta già costituente illecito singolarmente considerata.

In tale ultimo senso, la giurisprudenza di legittimità richiamata ha ravvisato uno sbarramento all'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale al reato di guida senza patente. Trattasi dunque di interpretazione in linea con il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 131-*bis*, comma 4, del codice penale.

2.3. Per altro verso, il comma 4 dell'art. 131-*bis* del codice penale prevede che il comportamento abituale, che esclude l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale, si ha anche nel caso in cui l'autore «abbia commesso più reati della stessa indole».

Tale disposizione è stata a sua volta univocamente intesa nel senso di dare luogo a una preclusione nei casi in cui il soggetto abbia commesso almeno due reati della stessa indole oltre al reato per il quale si delibera il riconoscimento della non punibilità ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale. Infatti, secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite, pienamente condiviso dalla giurisprudenza di legittimità successiva, «il tenore letterale lascia intendere che l'abitudine si concretizza in presenza di una pluralità di illeciti della stessa indole (dunque almeno due) diversi da quello oggetto del procedimento nel quale si pone la questione dell'applicabilità dell'art. 131-*bis*. In breve, il terzo illecito della medesima indole dà legalmente luogo alla serialità che osta all'applicazione dell'istituto» (Cass., S.U., 25 febbraio 2016, n. 13681).

Quanto alla nozione di reato della stessa indole, la Suprema Corte ha sostenuto che «In tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto, il presupposto ostativo del comportamento abituale ricorre quando l'autore abbia commesso altri reati della stessa indole, per tali intendendosi quelli che, anche se incriminati da norme diverse, presentino caratteri fondamentali comuni per le circostanze oggettive e le condizioni ambientali nelle quali le azioni sono state compiute, o per i motivi che li hanno determinati» (Cass. pen., sez. I, 24 gennaio 2024, n. 9858).

Ora, se per reato della stessa indole si deve intendere qualcosa di più ampio del medesimo reato, in ogni caso la reiterazione del medesimo reato dà luogo a una ipotesi di reiterazione di reato della stessa indole.

2.4. Se così è, tuttavia, le «condotte reiterate» ostative al riconoscimento dell'esimente non dovrebbero farsi coincidere con condotte reiterate che singolarmente considerate integrano il medesimo reato. Ragionando diversamente, infatti, la previsione ostativa della «commissione di più reati della stessa indole» risulterebbe già svuotata da quella di «condotte reiterate», in quanto la reiterazione del medesimo reato precluderebbe già in ragione di quest'ultima previsione l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale.

D'altra parte, dovrebbe ritenersi illogica e irragionevole una soluzione interpretativa secondo cui l'esimente in parola potrebbe trovare applicazione nel caso di commissione di due reati diversi della stessa indole e non nel caso di reiterazione del medesimo reato.

2.5. Senonché, ritiene questo decidente che l'orientamento di legittimità che esclude l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale al reato di guida senza patente si ponga in contrasto con il principio costituzionalmente garantito dall'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui tale risultato interpretativo importa una disparità di trattamento dell'ipotesi meno grave rispetto a quella più grave, a detrimento dell'ipotesi meno grave: per le ragioni sopra esposte, il diritto vivente finisce con l'ammettere l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale ai casi in cui il soggetto abbia reiterato un reato — e dunque anche una condotta — della stessa indole ovvero il medesimo reato (anche nel biennio) ed esclude invece l'applicabilità dell'esimente nell'ipotesi in cui il soggetto abbia posto in essere dapprima una condotta costituente illecito amministrativo e poi la medesima condotta costituente reato.

In altri termini, si riserva al caso, meno grave, di reiterazione di condotta integrante dapprima illecito amministrativo e poi illecito penale un trattamento penale più severo del caso, più grave, di reiterazione di condotta costituente prima e dopo reato.

Il giudizio di comparazione qui proposto appare incentrato su un *tertium comparationis* omogeneo, ossia una reiterazione di condotta costituente illecito, con la già illustrata differenza — che ai fini che ci occupano legittimerebbe una soluzione interpretativa opposta — che i casi disciplinati dalla «commissione di più reati della stessa indole» sarebbero casi di reiterazione di una condotta sempre integrante illecito penale e quello di guida senza patente sarebbe invece un caso di reiterazione di condotta concretante dapprima un illecito amministrativo e solo dopo un illecito penale.



L'irragionevolezza di tale soluzione appare ancora più evidente se si pensa che la guida senza patente è stata oggetto di un intervento legislativo di depenalizzazione con il decreto legislativo n. 8/2016, con cui la rilevanza penale è stata circoscritta ai casi di guida senza patente con recidiva nel biennio.

Infatti, l'esigenza di congruenza rispetto alla valutazione di minore gravità che ha indotto il legislatore alla depenalizzazione imporrebbe di non precludere l'applicazione dell'esimente dell'art. 131-bis del codice penale al reato di guida senza patente: se il reato di guida senza patente non fosse stato oggetto di depenalizzazione, ad esso sarebbe stato certamente possibile applicare l'esimente di cui all'art. 131-bis del codice penale; ora che il legislatore ha escluso la meritevolezza di pena della (prima) guida senza patente, in base al diritto vivente sarebbe invece preclusa l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis del codice penale. Contraddizione logica, questa, che solleva un dubbio circa la conformità all'art. 3 della Costituzione di tale soluzione interpretativa.

Peraltro, questo decidente dubita della legittimità costituzionale di un diritto vivente di tal segno anche alla luce della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione, considerato che ci si troverebbe di fronte a una distonia normativa a sfavore del reo non conciliabile con tale funzione, nella misura in cui questa esige «un assetto razionale dell'intera disciplina sanzionatoria, inclusiva delle cause esimenti» (così Corte costituzionale, 25 novembre 2025, n. 172).

3. Sull'obbligo di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Ravvisati i suestosi dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla granitica giurisprudenza illustrata, questo decidente ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale anziché percorrere la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, esercitando in tal guisa una facoltà riconosciuta al giudice di merito dalla giurisprudenza costituzionale.

Infatti, la Corte costituzionale ha anche di recente ribadito (si v. ad esempio la sentenza n. 95/2020) che, in base al suo costante orientamento, «in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo* — se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la ‘vivenza’ di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali — ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di ‘diritto vivente’ e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015)».

Se invece questo decidente accedesse in via interpretativa all'applicazione dell'esimente di cui all'art. 131-bis del codice penale, la soluzione adottata varrebbe solo per il caso di specie e risulterebbe non conforme alla pacifica giurisprudenza di merito e di legittimità.

*P.Q.M.*

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

*Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, comma 4, del codice penale, in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui il diritto vivente ritiene che il reato di guida senza patente di cui all'art. 116, comma 15 e 17, decreto legislativo n. 285/1992, in quanto a condotta reiterata, non consenta l'applicazione dell'art. 131-bis del codice penale ai sensi del comma 4 della medesima disposizione;*

*Manda alla cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito, ordinando che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte, e sospende il giudizio in corso.*

Così deciso in Lamezia Terme, 10 febbraio 2026

*Il Giudice:* DE NINO



## N. 51

*Ordinanza del 6 marzo 2026 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da R.A. C.H. contro Comune di Milano*

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Lombardia – Requisiti di accesso all’edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia [ 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi),] art. 22, comma 1, lettera a).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

## PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta nel giudizio promosso da: R... A... C... H... (c.f. ...), rappresentato e difeso dagli avv.ti Alberto Guariso e Livio Neri, elettivamente domiciliato in Milano, via Giulio Uberti n. 6 presso lo studio dei difensori;

Ricorrente contro Comune di Milano (01199250158), in persona del Sindaco *pro tempore* Giuseppe Sala, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonello Mandarano, Angela Bartolomeo) e Sabrina Maria, presso i quali è elettivamente domiciliato in Milano, via della Guastalla n. 6, negli Uffici dell’Avvocatura Comunale resistente ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

Con ricorso *ex art. 281-decies* del codice di procedura civile e 28 decreto legislativo n. 150/2011 il ricorrente R... A... C... H... ha convenuto in giudizio il Comune di Milano, chiedendo:

«a) accertare e dichiarare — previa disapplicazione, per contrasto con l’art. 12, par. 1, lett. g) direttiva 2011/98/UE, dell’art. 40, comma 6, TU Immigrazione, dell’art. 22 LR Lombardia 16/16 e dell’art. 7 del Regolamento Regionale n. 4/2017, nella parte in cui limitano l’accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo — il carattere discriminatorio del provvedimento del Comune di Milano che ha cancellato il ricorrente dalla graduatoria per l’assegnazione degli alloggi SAP di cui al bando 9300;

b) accertare e dichiarare il diritto del ricorrente di essere riammesso nella graduatoria di cui sopra nella medesima posizione che lo stesso aveva prima della cancellazione;

c) ordinare al Comune di Milano di riammettere il ricorrente nella graduatoria di cui sopra nella medesima posizione assegnata prima della cancellazione; condannando il Comune, in caso di mancato adempimento dell’ordine e con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della emananda sentenza, la somma di euro 100,00 per ogni mese di ritardo, ai sensi dell’art. 614-*bis* del codice di procedura civile;



d) condannare inoltre il Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, a risarcire al ricorrente il danno derivante dalla intervenuta cancellazione secondo i seguenti criteri:

quanto al danno patrimoniale, pagando al ricorrente, per il periodo intercorrente tra il giorno in cui lo stesso, ove non cancellato, avrebbe conseguito l'alloggio e la data di assegnazione di altro alloggio, un importo da determinarsi in via equitativa che si indica in una somma non inferiore a euro 300,00 mensili, con riserva di precisazione in relazione alla durata del periodo stesso e alle risultanze della espletanda istruttoria;

quanto al danno non patrimoniale, pagando al ricorrente un importo da determinarsi in via equitativa, tenendo conto dei criteri sopra indicati, che si indica in una somma non inferiore a euro 5.000,00. Con vittoria di spese, ivi compreso il contributo unificato, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.» Il ricorrente ha esposto che:

in data 9 maggio 2024 è stato pubblicato l'avviso 9500 per l'assegnazione di 420 alloggi pubblici disponibili nell'ambito territoriale del Comune di Milano;

i requisiti di partecipazione erano i medesimi previsti dagli artt. 22, 23 L.R. 16/2016, richiamati e integrati dal R.R. 4/2017 e segnatamente: 1) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo n. 3/2007 o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 40, comma 6 decreto legislativo 286/98; 2) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia; 3) condizione economica del nucleo familiare da accertarsi sulla base di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali;

il ricorrente, di cittadinanza venezuelana, trasferitosi in Italia nel ..., aveva ottenuto la conversione del precedente permesso di soggiorno per lavoro subordinato in quello per motivi familiari dopo aver contratto matrimonio nel ... con la cittadina italiana ..., con la quale aveva avuto due figli, entrambi nati in Italia. Detto permesso di soggiorno era stato rinnovato periodicamente sino ad oggi e conserva validità sino al ...;

in data ... il ricorrente ha presentato al Comune di Milano domanda di assegnazione di un alloggio di residenza pubblica in relazione all'avviso n. 9500;

in data ... il Comune di Milano ha comunicato la sua cancellazione dalla graduatoria per la mancanza del requisito di cui all'art. 7, comma 1, lett. a) del R.R. 4/2017, affermando che «dalla consultazione delle banche dati dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate, non risulta acclarato lo svolgimento di alcuna regolare attività lavorativa, sia alla data di presentazione della domanda che ad oggi»;

l'esclusione è basata su norme regionali e nazionali contrastanti con il diritto dell'Unione Europea e non conformi alla Costituzione;

l'art. 12, par. 1, Direttiva 2011/98 prevede che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano» in relazione a una serie di diritti e benefici, tra cui «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale» (art. 12, par. 1, lett. g);

sussistono i presupposti soggettivi e oggettivi per l'applicazione della disposizione sopra richiamata, in quanto, con riferimento al profilo soggettivo, il sig. C...H... è cittadino venezuelano in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari e, con riferimento al profilo oggettivo, il medesimo ha richiesto l'assegnazione di un alloggio pubblico;

l'art. 12, par. 2, lett. d) Direttiva 2011/98 riconosce allo Stato membro la possibilità di derogare al principio di parità di trattamento in materia di accesso ai servizi di assistenza abitativa;

le disposizioni della direttiva 2011/98/UE recanti le clausole di parità di trattamento sono dotate di efficacia diretta, imponendo agli stati obblighi chiari, precisi e incondizionati (come evidenziato da Corte Cost. n. 67/2022);

la CGUE ha ripetutamente chiarito che, allorché uno Stato membro ritenga di avvalersi della facoltà di deroga prevista dalla direttiva, deve farlo espressamente (CGUE sent. del 25 novembre 2020, causa C-302/19);

la necessità della sussistenza di una volontà espressa in tal senso è peraltro richiamata, da ultimo, dalla stessa Corte costituzionale, sent. n. 54/2022;

il legislatore non si è avvalso di tale facoltà di deroga, dal momento che l'art. 40, comma 6, TUI, essendo anteriore all'approvazione della Direttiva 2011/98, non può avere effetto derogatorio rispetto ad essa;



l'art. 22 L.R. n. 16/2016 (recante la disciplina di accesso agli alloggi SAP nella Regione Lombardia) e l'art. 7 R.R. 4/2017 riproducono fedelmente il contenuto dell'art. 40, comma 6, TUI, che, con esclusivo riguardo agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, limita l'accesso al beneficio dell'edilizia pubblica all'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo;

pertanto, le disposizioni di cui sopra prevedono una limitazione illegittima al principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della direttiva 2011/98/CE, con conseguente disapplicazione delle stesse in conformità al principio del primato del diritto unionale;

in subordine, in caso di ritenuta conformità di dette disposizioni al diritto dell'UE, era ravvisabile la manifesta irragionevolezza dell'art. 40, comma 6, TUI nella parte in cui ricollega all'assenza del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa da parte dello straniero la conseguenza dell'esclusione dalla gara.

Si è costituito il Comune di Milano, che ha eccepito in via preliminare la carenza di interesse ad agire del ricorrente e, nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso. In particolare, il Comune ha dedotto che:

difetta l'interesse ad agire del ricorrente, in quanto il punteggio ISBAR della domanda da questi proposta sarebbe comunque stato inferiore di 10 punti rispetto a quelli assegnati, per assenza della condizione di «famiglia di nuova formazione» di cui al punto 10.2 dell'avviso 9500 falsamente attestata dal ricorrente, sicchè tale punteggio risulterebbe insufficiente ai fini dell'assegnazione di un'unità abitativa;

non era ravvisabile il contrasto della normativa italiana rispetto alle disposizioni del diritto dell'Unione in quanto lo Stato italiano aveva inteso avvalersi della facoltà di deroga espressamente prevista dalla Direttiva 98/2011/UE, come emerge dalla relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo n. 40/2014 di attuazione della direttiva 2011/98/UE;

in ogni caso, il Comune non avrebbe potuto disporre in senso difforme rispetto alla norma nazionale;

qualora il Tribunale dovesse ritenere discriminatorio il provvedimento adottato dal Comune, poiché l'attività discriminatoria è ascrivibile alla PA solo in via mediata, è necessario che l'organo giudicante sollevi eccezione di costituzionalità di detta norma.

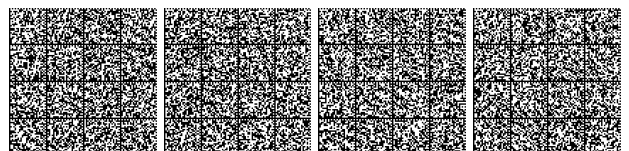
Questo Tribunale, investito della decisione in ordine alla domanda del ricorrente di accertare l'illegittimità del provvedimento di esclusione adottato dal Comune di Milano e il carattere discriminatorio del bando, nella parte in cui prevede l'esclusione dalla procedura in mancanza del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Regione Lombardia per contrasto con l'art. 3, commi 1 e 2, Cost., nella parte in cui annoverano, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica richiesti agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, quello dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» sia rilevante e non manifestamente infondata, per i motivi che seguono.

#### 1. L'interesse ad agire del ricorrente

Preliminarmente, non si ritiene fondata l'eccezione del difetto di interesse ad agire avanzata dal resistente. Come noto, affinché sussista l'interesse ad agire, previsto quale condizione dell'azione dall'art. 100 del codice di procedura civile, occorre che la parte prospetti l'esigenza di ottenere un risultato utile giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice. Da ciò consegue che tale interesse deve avere necessariamente carattere attuale, poiché solo in tal caso trascende il piano di una mera prospettazione soggettiva assurdo a giuridica ed oggettiva consistenza, e resta invece escluso quando il giudizio sia strumentale alla soluzione soltanto in via di massima o accademica di una questione di diritto in vista di situazioni future o meramente ipotetiche (v. fra le tante Cass. n. 5635/02, n. 3157/01, n. 565/00, n. 4444/95, n. 685/93, Cass. n. 24434/07, n. 2617/06, n. 17815/05). Nel caso in esame, l'asserita violazione del diritto vantato dal ricorrente discende dall'esclusione dalla possibilità di partecipare al bando in ragione dell'assenza del requisito dell'esercizio di un'attività lavorativa, previsto dal bando in osservanza della normativa nazionale e regionale. Non assume rilevanza, invece, quanto eccepito dal Comune di Milano relativamente al fatto che il ricorrente avrebbe falsamente attestato di possedere un requisito che avrebbe comportato l'attribuzione di punti aggiuntivi, posto che tale fatto — comunque non considerato dalla p.a. in sede di provvedimento di esclusione — attiene, semmai, a una fase successiva rispetto a quella di ammissione alla gara. Peraltro, non vi è alcuna prova del fatto che l'attribuzione di un punteggio inferiore in capo al ricorrente comporterebbe l'impossibilità per il medesimo di accedere al beneficio abitativo, essendo la procedura di gara ancora in corso e non essendovi elementi utili ad affermare con ragionevole certezza quale sarà il punteggio minimo utile ai fini del conseguimento dell'abitazione di edilizia pubblica.

#### 2. Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento è il seguente.



L'art. 12 par. 1, lett. g) Direttiva 2011/98 prevede che: «I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale»;

L'art. 12, par. 2, Direttiva 2011/98 prevede che: «Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento [...] d) in ordine al paragrafo 1, lettera g): i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa»;

L'art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/98 prevede che: «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione»;

L'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 16/2016 («Disciplina regionale dei servizi abitativi») dispone, al primo comma nella parte qui di interesse, che «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)»

L'art. 7, comma 1, Regolamento Regionale n. 4/2017 («Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») prevede che: «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ovvero di stranieri che, in base alla normativa statale, beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini italiani ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici comunque denominati».

### 3. La rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 comma 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 16/2016 è rilevante dal momento che il ricorrente ha proposto il ricorso al fine di accertare l'illegittimità del provvedimento di esclusione adottato dal Comune di Milano e il carattere discriminatorio del bando nella parte in cui prevede l'esclusione dalla procedura in mancanza del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa, riproducendo le previsioni normative contenute in dette norme. Pertanto, solo decidendo sulla legittimità della previsione nazionale e di quella regionale potrà desumersi la legittimità o meno del provvedimento comunale e il conseguente diritto del ricorrente a partecipare alla procedura di assegnazione ancora oggi in corso. Infatti, il ricorrente, essendo privo del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa di cui all'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 16/2016 al momento della presentazione della domanda, non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici in assenza di un accertamento della natura discriminatoria di tale previsione, che non può dal canto suo prescindere da uno scrutinio di conformità rispetto al disposto di cui all'art. 3 della Costituzione.

In secondo luogo, la questione è rilevante anche in ragione della ritenuta insussistenza dei presupposti per la disapplicazione della norma per contrasto con il diritto dell'Unione europea. In via generale, la disapplicazione si impone al Giudice nazionale qualora la norma europea, a prescindere dall'atto comunitario in cui è contenuta (sia esso o meno direttamente applicabile), imponga ai destinatari un comportamento preciso e incondizionato e contenga una disciplina completa che non necessita di una normativa ulteriore di attuazione da parte degli Stati membri, o comunque individui un diritto soggettivo o prescriva un obbligo che possa essere immediatamente fatto valere in un giudizio. Nel caso di specie non vi è dubbio che l'art. 12, par. 1 lett. g), della direttiva 2011/98/UE abbia tali caratteristiche, come del resto



espressamente affermato da questa Corte nella sentenza n. 67 del 8 febbraio 2022. Orbene, l'art. 12, par. 1, lett. g) della direttiva impone agli stati di osservare il principio di parità di trattamento degli stranieri rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano relativamente all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio. Tuttavia, il par. 2, lett. d) della disposizione riconosce agli Stati membri la possibilità di derogare a tale principio con riferimento alle materie di cui alla lett. g), «i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa». Ebbene, la normativa nazionale e regionale prevede un trattamento differenziato degli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale rispetto ai cittadini italiani, richiedendo per i primi l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo per poter accedere servizi abitativi pubblici. Riguardo alla possibilità di derogare al principio generale di parità di trattamento, la CGUE ha chiarito che, affinché la previsione sia legittima, è necessario che tali eccezioni siano contenute entro limiti rigorosi e che è comunque necessario che lo Stato membro manifesti in modo inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione del principio di parità di trattamento (CGUE, sent. 25 novembre 2020, causa C-302/19). La necessità che lo Stato membro manifesti espressamente la propria intenzione di derogare al principio di cui all'art. 12, par. 1, direttiva 2011/98/UE è stata inoltre ribadita da questa Corte costituzionale, con sentenza n. 54 dell'11 gennaio 2022. Sul punto, il ricorrente sostiene che lo Stato non abbia esercitato la facoltà prevista dall'art. 12, par. 2, lett. d) direttiva 2011/98/UE di prevedere condizioni più stringenti per l'accesso ai programmi di edilizia residenziale pubblica con riferimento ai soggetti di nazionalità extracomunitaria e che, perciò, le disposizioni nazionali sopra individuate si pongano in contrasto con il diritto unionale e debbano essere conseguentemente disapplicate dal giudice del merito. Tale ricostruzione non appare condivisibile, sussistendo plurimi indici ermeneutici, che lasciano intendere come il legislatore, in sede di recepimento della Direttiva, abbia inteso esercitare il proprio margine di discrezionalità restrittiva. In primo luogo, dalla Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo predisposto per l'attuazione della delega di cui alla legge 6 agosto 2013, n. 96 per il recepimento della direttiva 2011/98 emerge l'intenzione inequivoca del legislatore nazionale di avvalersi della facoltà di deroga prevista all'art. 12, par. 2, della citata direttiva. Invero, il tenore letterale della relazione mostra come la volontà del legislatore sia stata quella di recepire la direttiva in esame considerando il profilo della parità di trattamento dei lavoratori stranieri e tuttavia decidere di derogare a tale principio generale, come consentito dal secondo paragrafo dell'art. 12, mantenendo la disciplina interna già prevista all'art. 40, comma 6, TU Immigrazione. Si legge, infatti, che: «Anche sotto il profilo del diritto alla parità di trattamento dei lavoratori con i cittadini italiani, di cui all'articolo 12 della direttiva, va rilevato che le norme vigenti sono già in linea con le norme europee sia per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro che la libertà di aderire alle organizzazioni di lavoratori e di avvalersi dei servizi resi dai centri per l'impiego (Artt. 2, comma 3, e 22, comma II, decreto legislativo n. 286/1998). [...] Per quanto riguarda l'accesso ai pubblici servizi, l'equiparazione, nell'ordinamento nazionale, riguarda tutti i cittadini stranieri (art 2 comma 5, decreto legislativo n. 286/1998). L'accesso all'alloggio, invece, è limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998); la disposizione vigente risulta coerente con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) - ii) che consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

Inoltre, nella parte finale della Relazione illustrativa il legislatore ha inserito una tabella contenente gli articoli della direttiva che devono essere recepiti con il decreto legislativo e, accanto, indica chiaramente quali norme del diritto nazionale sono volte ad attuare le disposizioni europee (la colonna in questione è denominata «Norme di attuazione inserite nel decreto legislativo ovvero già vigenti nella legislazione nazionale»). Ebbene, alla pagina 5 della Relazione, all'interno della tabella viene richiamato l'art. 12, par. 1, lett. g) della direttiva e vengono indicati dal legislatore, quali norme attuative della disciplina, gli artt. 2, comma 5, e 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. È infine necessario considerare il valore ermeneutico della relazione illustrativa: essa è il mezzo più appropriato di cui il legislatore dispone per palesare la propria volontà legislativa e, in quanto manifestazione della voluntas legis, costituisce valido e prezioso canone interpretativo ai fini dell'individuazione della *ratio* normativa e dell'inequivoca intenzione del legislatore di derogare al principio di parità di trattamento, così come richiesta dalla giurisprudenza sovranazionale affinché la deroga possa ritenersi validamente esercitata. Devono quindi analizzarsi le sentenze rese dalla CGUE del 2 settembre 2021, causa C-350/20 e del 21 giugno 2017, causa C-350/20 in tema di assegno di natalità e maternità e assegno unico familiare. Tali pronunce, infatti, sono state citate da alcune sentenze di merito (da ultimo, Trib. di Bologna, sent. n. 1902/2025) e richiamate dal ricorrente per sostenere la tesi secondo cui il legislatore italiano non avrebbe validamente esercitato la possibilità di deroga prevista al secondo paragrafo dell'art. 12 della direttiva. Le sentenze della CGUE, infatti, hanno dichiarato che, per quanto concerne l'assegno unico e l'assegno di natalità (rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva, cioè in materia di sicurezza sociale) la normativa interna si pone in contrasto con quella europea, in quanto il legislatore nazionale non ha validamente derogato al prin-



cipio generale della parità di trattamento, non avendo inequivocabilmente espresso la propria volontà di avvalersi della deroga di cui al paragrafo due dell'art. 12. Tali considerazioni, che si reputano del tutto corrette per quanto concerne le materie di cui all'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva, non possono tuttavia valere per l'ambito degli alloggi popolari di cui all'art. 12, par. 1, lett. g). La Relazione Illustrativa allo schema di decreto legislativo predisposto per l'attuazione della delega di cui alla legge 6 agosto 2013, n. 96 per il recepimento della direttiva 2011/98, infatti, nulla dice con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale, né nella parte descrittiva iniziale, né nella tabella riassuntiva di cui a pag. 4 e ss., ove la casella dedicata alle norme di recepimento dell'art. 12, par. 1, lett. e) è stata lasciata vuota. Pertanto, deve ritenersi che con riferimento a tale settore il legislatore non abbia espresso inequivocabilmente l'intenzione di derogare al principio della parità di trattamento, così come correttamente affermato dalla CGUE. Diversamente, la materia degli alloggi pubblici di cui all'art. 12, comma 1, lett. g) è stata oggetto di espressa considerazione da parte del legislatore nazionale nella Relazione Illustrativa che, per detto ambito, ha manifestato la volontà di avvalersi della possibilità di deroga prevista all'art. 12 par 2 lett. d) ii), mantenendo in vigore le norme già vigenti e facenti parte del TU Immigrazione e, in particolare gli artt. 2, comma 5, e 40, comma 6, oggetto del presente giudizio.

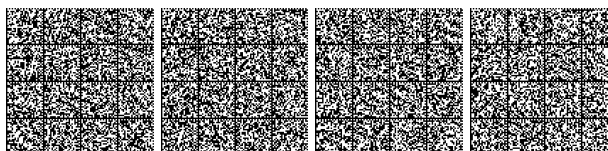
In secondo luogo, si richiama il tenore letterale del decreto legislativo n. 40/2014, recante le norme per la «Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro».

Nelle premesse, il legislatore delegato ha espressamente fatto richiamo al «testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», con ciò dimostrando di avere contemplato le disposizioni contenute in tale testo, tra cui quella qui sottoposta a scrutinio preliminare di legittimità costituzionale e di averle intese come compatibili con il dettato della direttiva che si accingeva ad attuare (coerentemente con quanto espresso all'interno della Relazione Illustrativa). Per tutto quanto sopra esposto, si ritiene che non sussista un contrasto tra le norme interne e quelle sovranazionali.

Non pare neppure possibile un'interpretazione dell'art. 22, comma 1, lett. a), L.R. Lombardia n. 16/2016 e dell'art. 7 del R.R. n. 4/2017 (riproduttivi dell'art. 40, comma 6, TU Immigrazione) in senso conforme al dettato costituzionale. L'art. 22 della L.R. n. 16, infatti, limita espressamente il diritto di accesso ai servizi abitativi pubblici al possesso, tra gli altri, del requisito dello svolgimento di attività lavorativa. La chiara lettera della legge, confermata anche dall'utilizzo di espressioni dal senso univoco (quali «i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti»), non consente alcuna interpretazione conforme all'art. 3 Cost. In conclusione, si ritiene che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale -che, pertanto, si solleva -dell'art. 22, comma 1, lettera a) della L.R. Lombardia n. 16/2016, per contrasto con l'art. 3 Cost.

#### 4. La non manifesta infondatezza

Si ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Regione Lombardia per contrasto con l'art. 3, commi 1 e 2, Cost., nella parte in cui annoverano, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica richiesti agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, quello dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» sotto il profilo dell'art. 3 della Costituzione. La fattispecie presenta profili di stretta contiguità con il caso già affrontato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 44/2020, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 comma 1 e comma 2, della Costituzione, limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda», l'art. 22 comma 1, lett. b), della L.R. Lombardia 16/2016, che stabilisce che i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica devono soddisfare il requisito della residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per il predetto periodo. La Corte ha evidenziato che tale disposizione non superava la verifica sulla sussistenza e sull'adeguatezza del collegamento tra la finalità del servizio sociale da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, violando i principi di eguaglianza e ragionevolezza e producendo una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi non fosse in possesso del requisito ultraquinquennale ivi previsto. Essa è stata, inoltre, ritenuta in contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che il previsto requisito finiva per contraddire la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica, risolvendosi in una soglia rigida che porta a negare l'accesso a quest'ultima a prescindere da qualsiasi valutazione attinente allo stato di bisogno o di disagio del richiedente. Inoltre, si è rilevato il requisito censurato non poteva considerarsi di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale e che, quand'anche il radicamento territoriale fosse adeguatamente valutato, non avrebbe potuto comunque assumere importanza tale da



escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Secondo il ragionamento della Corte Costituzionale, la prospettiva della stabilità può, pertanto, rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio e che neppure il requisito alternativo di previa occupazione protratta presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'edilizia residenziale pubblica. La Corte Costituzionale ha poi sottolineato che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», in modo che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (Corte cost. n. 217/1998; Corte cost. n. 404/1988; Corte cost. n. 209/2009; Corte cost. n. 106/2018). «L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti». Secondo la Corte, «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento — fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari — è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto». Proprio applicando analoghi parametri di valutazione al caso in esame, appare irragionevole ancorare al rigido presupposto della sussistenza di un rapporto di lavoro in essere -genericamente definito come regolare — la fruizione di un servizio sociale concepito proprio come destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli. Come già evidenziato, il radicamento territoriale non può assumere una importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno proprio alla luce dei principi esposti dal giudice delle leggi, laddove ha testualmente affermato «data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità» (Corte Cost. n. 44/2020 *cit*).

Si tratta di argomenti che appaiono conferenti anche al caso, come quello in esame, in cui viene in rilievo la applicazione della norma di cui all'art. 40, comma 6, T.U. Immigrazione, in quanto la condizione ivi prevista rischia di comportare la negazione del beneficio proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio. In particolare, il requisito dello svolgimento della «regolare attività lavorativa» al momento della presentazione della domanda non appare conforme al parametro della ragionevolezza sotto più profili:

appare contraddittorio prevedere tale soglia di sbarramento a fronte della finalità di sostegno pubblico a soggetti che si trovano in condizioni di bisogno e che quindi incontrano le maggiori difficoltà a reperire un immobile in locazione alle condizioni di mercato, posto che la condizione di bisogno nasce più facilmente dalla assenza o dalla precarietà di una occupazione lavorativa;

la stessa locuzione «regolare attività lavorativa», per la sua genericità, consente interpretazioni tra loro difformi ed eventualmente contraddittorie, in ragione della diversità delle attività configurabili, delle diverse possibili scadenze e dei redditi che dalle stesse possono derivare, anche estremamente modesti;

la norma in discussione non tiene inoltre conto della eventualità che chi intende partecipare al bando si trovi in una condizione di impossibilità derivante da cause a sé non imputabili, ( *cf*: al riguardo l'ordinanza del 16 luglio 2025 con cui il Tribunale di Milano ha rimesso a questa Corte il giudizio di costituzionalità con riferimento all'art. 3 Cost. per il giudizio avente R.G. n. 12788/2024);

è inoltre determinante, al fine del vaglio di legittimità costituzionale in discussione, la circostanza che tale requisito non sia richiesto ai cittadini italiani e ai cittadini dell'UE (nel caso in esame, peraltro, si rammenta come il ricorrente è sposato con una cittadina italiana da diversi anni e risiede nel territorio da un tempo ancora maggiore), senza che sia ravvisabile una logica, necessariamente sottesa all'applicazione dell'art. 3 Cost., che giustifichi una disparità di trattamento tra cittadini UE ed extra UE a fronte di una medesima ipotetica condizione di bisogno. Le considerazioni che precedono inducono a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/98 e all'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Lombardia n. 16/2016 nella parte in cui richiedono agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, con analoga locuzione, il requisito dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» con riferimento sia all'art. 3 comma 1 Cost. — tenuto conto dell'irragionevole disparità di trattamento in danno di chi non sia in condizioni di regolare attività lavorativa -sia all'art. 3 comma 2 Cost., essendo violato il principio di eguaglianza sostanziale, venendo meno la tutela di chi versa in maggiore stato di bisogno.



## 5. Le statuizioni conseguenti

Poiché il Tribunale ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 va disposta la sospensione del giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Va inoltre disposta, ai sensi del citato art. 23, la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Pubblico Ministero ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, mandando alla Cancelleria per la comunicazione anche ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte Costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22, comma 1, lett. a) L.R. Regione Lombardia per contrasto con l'art. 3, commi 1 e 2, Cost., nella parte in cui annoverano, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica richiesti agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, quello dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Milano, 4 marzo 2026

*Il Giudice:* NICOTRA

26C00062

N. 52

*Ordinanza del 9 marzo 2026 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da H. A.  
contro Comune di Mezzolombardo*

**Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Provincia autonoma di Trento – Locazione degli alloggi – Requisiti – Residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni.**

- Legge della Provincia di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)), art. 5, comma 2, lettera b).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

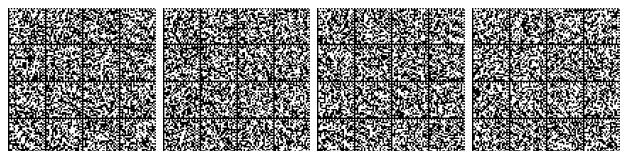
CONTENZIOSO ORDINARIO

Il Tribunale di Trento in composizione monocratica nella persona del giudice onorario di tribunale dott. Stefano Aceto ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale nella causa civile promossa con ricorso *ex art. 281-decies* del codice di procedura civile ed iscritta al n. 1731/2025 del ruolo generale degli affari civili da:

H.A., con l'avvocato Francesco Saverio Dalba - ricorrente;

contro

il Comune di Mezzolombardo, in persona del sindaco *pro tempore*, con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento - resistente.



## RITENUTO IN FATTO

Con ricorso ai sensi dell'art. 281-*undecies* del codice di procedura civile, la ricorrente formulava domanda di annullamento del diniego di subentro nel contratto di locazione di un alloggio di edilizia pubblica sito in Mezzolombardo, in quanto vedova dell'originario assegnatario, e per l'effetto la declaratoria del proprio diritto a succedere nel medesimo contratto, stipulato con atto di rep. ... atti privati del ... con il Comune di Mezzolombardo, per l'alloggio sito in via ... Lamentava, in particolare, che con deliberazione n. ... del ..., il Comune di Mezzolombardo aveva negato l'autorizzazione al subentro, eccependo il mancato possesso, da parte della ricorrente, del requisito della residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni, come prescritto dall'art. 5, comma secondo, lettera b) della legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15.

La difesa, dunque, rilevava l'illegittimità costituzionale della predetta norma provinciale, per contrasto con i principi di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3, commi primo e secondo, della Costituzione.

Si costituiva ritualmente in giudizio il Comune di Mezzolombardo con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, contestando la fondatezza della pretesa della ricorrente ed eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario a favore del giudice amministrativo.

Nel merito, in ogni caso, chiedeva il rigetto della domanda.

Con sentenza non definitiva emessa in data odierna, questo Giudice rigettava l'eccezione pregiudiziale di carenza di giurisdizione e rimetteva la causa in istruttoria al fine di pronunciare la presente ordinanza.

## SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

Va, innanzitutto, osservato che non sono state sollevate, dalla convenuta, eccezioni processuali o di merito che consentano la definizione del giudizio, indipendentemente dalla questione che viene sollevata con il presente provvedimento.

La norma di cui si dubita la legittimità costituzionale è l'art. 5, comma secondo, lett. b) della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa) laddove consente la locazione degli alloggi di edilizia abitativa pubblica solo a favore dei soggetti che posseggano, tra gli altri requisiti, una «residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni» e poiché l'art. 14, comma secondo, del d.P.P. 12 dicembre 2011, n. 17-75/Leg recante Regolamento in materia di edilizia abitativa pubblica (legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15 «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa, articolo 11 nel regolare l'istituto del subentro nel contratto di locazione dispone che: «il nucleo familiare anagrafico del soggetto richiedente il subentro deve ... possedere i requisiti per la permanenza nell'alloggio di cui all'articolo 13, comma 1, lettere b) e c), nonché nei casi previsti dal comma 1, lettera c), un ICEF non superiore a 0,23».

Nel caso di specie il Comune ha eccepito il requisito della residenza anagrafica della ricorrente in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni.

È pacifico e non contestato, infatti, agli atti che l'unico motivo per cui l'Amministrazione resistente abbia negato il diritto della ricorrente al subentro nell'appartamento in origine assegnato al coniuge poi deceduto della ricorrente medesima, sia stata la previsione normativa provinciale che riconosce il subentro a condizione che il pretendente abbia i requisiti per l'assegnazione, tra i quali appunto il limite temporale di residenzialità.

È, quindi, indubbia la rilevanza della questione di legittimità costituzionale atteso che la presente controversia non potrà essere decisa se non con l'applicazione della norma in contestazione.

Secondo l'orientamento ormai consolidato della Corte Costituzionale, il concetto di rilevanza esprime il rapporto che dovrebbe correre tra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso; un legame di carattere obiettivo tra il giudizio di costituzionalità è quello principale commisurato all'interesse dell'ordinamento di prevenire ogni possibilità che il giudice applichi nel processo principale una norma anticostituzionale (*ex plurimis* sentenza n. 1012/1988).



## SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Vi è da segnalare che la Corte Costituzionale già con propria ordinanza n. 1 del 3 gennaio 2025 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Orbene, alla luce dei principi già dettati con orientamento consolidato dalla Corte Costituzionale, anche nella predetta ordinanza, la norma qui scrutinata della medesima legge appare essere ancora in palese contrasto con gli articoli 3 e 117 della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale anche con recente sentenza n. 1/2026, «ha costantemente rimarcato la centrale considerazione dello stato di bisogno per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988), è approdo ermeneutico cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta da tempo e che ha ribadito anche di recente (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024). L'ERP risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto tale servizio «è diretto ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenze n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020: in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025)».

E ancora: «Nello scrutinare diverse disposizioni regionali che hanno previsto il radicamento territoriale come requisito di accesso all'ERP, questa Corte ha ripetutamente affermato che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza — comunque la si declini [...] — nel territorio regionale» (così la sentenza n. 67 del 2024). Il criterio della prolungata residenza o attività lavorativa, infatti, «muove dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio [...] e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua» (sentenza n. 1 del 2025). E, se qualificato come requisito di accesso all'ERP, quel criterio «impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale: non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018)» (sentenza n. 147 del 2024)» (*ibidem*).

Conclusivamente la Corte Costituzionale ha ribadito che l'attribuzione *ex lege* di una siffatta prevalenza del criterio di radicamento territoriale sullo stato di bisogno si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per varie ragioni.

In primo luogo, sotto il profilo della ragionevolezza e della congruità del mezzo rispetto allo scopo della disciplina in materia, in quanto oblitera o rende recessivo lo stato di bisogno rispetto al radicamento territoriale: «[l]'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto allo *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione — quella della prolungata residenza nel territorio regionale — del tutto dissociata dal suo stato di bisogno. E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri» (così sentenza n. 67 del 2024).

In secondo luogo, perché viola il principio d'eguaglianza in senso formale (art. 3, primo comma, della Costituzione), in quanto determina, ai fini della formazione della graduatoria, una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che versino tutte in condizioni di fragilità (sentenza n. 147 del 2024, ripresa dalla sentenza n. 1 del 2025).

Infine, in quanto si pone in contrasto con il principio d'eguaglianza in senso sostanziale (art. 3, secondo comma, della Costituzione), che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenze n. 1 del 2025, n. 147 del 2024 e n. 67 del 2024).



Inoltre, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo e quinto comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale ha, infatti precisato che una simile norma, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbe «una “discriminazione indiretta”» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbe lesiva della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere *d)* e *f)*, della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio.

Il Tribunale, in considerazione del fatto che la norma della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento contiene una previsione che ricalca quelle analoghe già più volte censurate dalla Corte costituzionale, non può che condividere le considerazioni del Giudice delle leggi come sopra richiamate e pertanto, sulla base di tali argomenti, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in esame.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Visti gli articoli 3 e 117 della Costituzione;*

*Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5, comma secondo, lettera b) della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, laddove prevede quale requisito per l'assegnazione di un alloggio di residenza pubblica il requisito della «residenza anagrafica in un comune della Provincia di Trento da almeno tre anni»;*

*Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Trento, il 4 marzo 2026

*Il Giudice onorario: ACETO*

26C00063

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-014) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

