

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 31

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 agosto 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

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 luglio 2026 (della Camera dei deputati)

Reati ministeriali – Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno, nonché del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del procedimento penale n. 1/2025 R.G. Trib. Ministri, in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.), favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) e peculato (art. 314 cod. pen.) – Iscrizione nel registro degli indagati della dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia all'epoca dei fatti, per il reato di false informazioni al pubblico ministero, di cui all'art. 371-bis cod. pen., rese nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale – Omissione, nei confronti della dott.ssa Bartolozzi, della speciale procedura di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 e alla legge n. 219 del 1989.

- Mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, «in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi», Capo di gabinetto, all'epoca dei fatti, del Ministro della giustizia, della «speciale procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, omettendo gli adempimenti, ivi previsti, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere in base all'articolo 96 della Costituzione, ed in particolare di quella concernente “la valutazione insindacabile che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico”, determinandone conseguentemente la lesione».....

Pag. 1

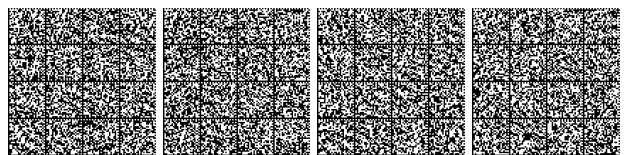
- N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2026 (della Regione Calabria)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Concessioni demaniali marittime – Previsione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere, uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022 (concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive).

- Decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni), convertito, con modificazioni, nella legge 8 maggio 2026, n. 71, art. 8. ..

Pag. 16





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 luglio 2026
(della Camera dei deputati)*

Reati ministeriali – Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell’art. 96 Cost., nei confronti del Ministro della giustizia, del Ministro dell’interno, nonché del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nell’ambito del procedimento penale n. 1/2025 R.G. Trib. Ministri, in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.), favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) e peculato (art. 314 cod. pen.) – Iscrizione nel registro degli indagati della dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia all’epoca dei fatti, per il reato di false informazioni al pubblico ministero, di cui all’art. 371-bis cod. pen., rese nel corso dell’assunzione di sommarie informazioni disposte nell’ambito del predetto procedimento penale – Omissione, nei confronti della dott.ssa Bartolozzi, della speciale procedura di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 e alla legge n. 219 del 1989.

- Mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, «in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi», Capo di gabinetto, all’epoca dei fatti, del Ministro della giustizia, della «speciale procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, omettendo gli adempimenti, ivi previsti, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere in base all’articolo 96 della Costituzione, ed in particolare di quella concernente “la valutazione insindacabile che l’inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico”, determinandone conseguentemente la lesione».

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell’art. 134 della Costituzione e art. 37, legge n. 87/1953, proposto da:

Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, in attuazione della delibera dell’Assemblea del 14 aprile 2026, rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Vittorio Manes, del Foro di Bologna, in forza di procura allegata in calce al presente atto (doc. n. 1);

contro:

Collegio per i reati ministeriali di Roma (c.d. Tribunale dei Ministri), e

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica,

per non avere, nei termini che si preciseranno, avviato in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi – in occasione dei fatti oggetto del procedimento penale a carico dei Ministri, on. Carlo Nordio e dott. Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato, dott. Alfredo Mantovano, e nell’ambito del medesimo procedimento penale – la speciale procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, omettendo gli adempimenti, ivi previsti, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere in base all’art. 96 della Costituzione, ed in particolare di quella concernente «la valutazione insindacabile, che l’inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico», determinandone conseguentemente la lesione.

Ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 26, comma 5, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di cui alla delibera 22 luglio 2021 di codesta Corte, si indica di seguito l’indirizzo di posta elettronica valido ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 2021, all. A, art. V, emanato ai sensi dell’art. 39 delle citate norme integrative: prof.vmanes@ordineavvocatibopec.it

Sommario

1. Il fatto.
2. Sull’ammissibilità del presente ricorso.



3. Sulla fondatezza del presente ricorso
4. Le prerogative previste dall'art. 96 della Costituzione ed il fondamento dell'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento per i reati commessi da Ministri nell'esercizio delle loro funzioni
5. La omessa considerazione della dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nel reato dei Ministri
6. La omessa richiesta di autorizzazione alla Camera dei deputati per il reato di cui all'art. 371-bis del codice penale contestato alla dott.ssa Giusi Bartolozzi, in quanto «connesso» ai reati ministeriali

1. Il fatto.

1.1. In data 5 agosto 2025 il Collegio per i reati ministeriali di Roma ha inviato alla Camera dei deputati – per il tramite della Procura della Repubblica della Capitale – una richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'art. 96 della Costituzione dei confronti dell'on. Carlo Nordio, Ministro della giustizia, del dott. Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno, nonché del dott. Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (all. 1 – Atti parlamentari Camera dei deputati, Doc. IV-bis, n. 1).

Tale richiesta traeva origine da un procedimento penale scaturito dalla denuncia presentata il 23 gennaio 2025 dall'avv. L. L. G. nei confronti dei predetti esponenti di governo, relativa alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri, arrestato a Torino il 19 gennaio 2025.

In particolare:

al Ministro Carlo Nordio era contestato il reato di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, del codice penale, per avere rifiutato indebitamente di dar corso alle richieste di cooperazione rivolte all'Italia dalla Corte penale internazionale);

al Ministro Nordio, in concorso con il Ministro Matteo Piantedosi ed il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano, era contestato il delitto di favoreggiamento personale (art. 378 del codice penale, per avere concordato l'emissione del decreto di espulsione ed il successivo trasferimento in Libia mediante volo CAI, senza dare corso alle richieste della Corte penale internazionale);

al Ministro Piantedosi ed al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano veniva altresì contestato il reato di peculato (art. 314 del codice penale, per avere distratto l'aereo CAI dall'utilizzo a cui era destinato e per essersi appropriati del carburante necessario per il volo di rimpatrio di Osama Elmasri).

A tutti i suddetti esponenti di Governo veniva inoltre contestata l'aggravante di aver agito abusando dei poteri e violando i doveri inerenti alla funzione pubblica rivestita.

1.2. Il Presidente della Camera ha immediatamente trasmesso la richiesta del Tribunale dei Ministri alla Giunta per le autorizzazioni ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

L'Ufficio di Presidenza della Giunta, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha avviato l'esame della richiesta in parola il 6 agosto 2025.

La Giunta in composizione plenaria si è riunita nelle sedute del 10, 17, 18, 24 e 30 settembre 2025. In particolare, nella seduta del 24 settembre, il relatore (on. Gianassi) ha formalizzato la proposta di rilasciare l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri Nordio e Piantedosi e del Sottosegretario Mantovano ma, nella riunione del 30 settembre 2025, la Giunta ha respinto a maggioranza tale proposta, dando contestualmente mandato all'on. Pittalis di riferire direttamente all'Assemblea nel senso di negare l'autorizzazione, ritenendo che i predetti esponenti di Governo avessero agito per tutelare un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e comunque un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Nella seduta del 9 ottobre 2025, l'Assemblea della Camera ha definitivamente approvato, a maggioranza assoluta dei componenti, la proposta del relatore on. Pittalis di negare l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 (v. All. 2 – DOC IV-bis n. 1-A).

Il 16 ottobre 2025, a seguito del diniego di autorizzazione, il Tribunale dei Ministri ha archiviato il procedimento (v. All. 3).

1.3. È qui di interesse evidenziare che, nella suddetta richiesta di autorizzazione del 5 agosto 2025, il Collegio per i reati ministeriali affermava che le dichiarazioni rese nel procedimento dal Capo di Gabinetto, dott.ssa Giusi Bartolozzi, dovevano considerarsi inattendibili e mendaci nella parte in cui ella riferiva di non avere trasmesso al Ministro Nordio la bozza di provvedimento predisposto dalle dirigenti del settore tecnico dott.sse G. e L. e nella parte in cui asseriva che non fossero state discusse problematiche legate ai termini da rispettare (cfr. richiesta autorizzazione, all. 1 cit., pagg. 41-42).



Il 18 settembre 2025 il Presidente della Camera dei deputati, dando seguito all'indirizzo formulato dalla Giunta per le autorizzazioni in pari data, avviava una interlocuzione istituzionale — nel segno della leale collaborazione tra poteri dello Stato — tra la Camera, il Tribunale dei Ministri e il Procuratore della Repubblica di Roma.

Dalle risposte pervenute dal Collegio per i reati ministeriali e dal Procuratore di Roma, si è avuta conferma che la dott.ssa Bartolozzi non è stata considerata concorrente nei reati e che è stata sentita a sommarie informazioni testimoniali.

Si è appreso inoltre che, in data 1° agosto 2025, il Tribunale dei Ministri ha presentato alla Procura della Repubblica denuncia scritta nei confronti della dott.ssa Bartolozzi per il reato di false informazioni *ex art. 371-bis* del codice penale rese nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del procedimento penale a carico dei Ministri Nordio e Piantedosi e del Sottosegretario Mantovano.

In conseguenza della suddetta denuncia, il 7 agosto 2025 la Procura della Repubblica ha iscritto la dott.ssa Bartolozzi nel registro degli indagati per il reato di cui all'art. 371-bis del codice penale (false informazioni al pubblico ministero) (In proposito si vedano gli all. 4, 5, 6 e 7).

Pertanto, nel dibattito svoltosi sia in Giunta che in Assemblea, si è posta la questione se l'Autorità giudiziaria avesse dovuto chiedere l'autorizzazione a procedere anche per la posizione della dott.ssa Bartolozzi, sia perché la stessa, da quanto risulta, ha concorso in tutte le attività che hanno portato alle decisioni del Ministro, sia perché il reato ipotizzato a suo carico va considerato teleologicamente connesso, ai sensi dell'art. 12, lettera *c*), del codice di procedura penale, ai reati funzionali contestati ai Ministri e risulta essere tale da comportare, per il suo accertamento, la ricostruzione degli addebiti rivolti ai Ministri, per i quali è stata negata l'autorizzazione a procedere.

1.3.1. Tanto rappresentato, nel corso dell'esame della richiesta di autorizzazione a procedere, sia in Giunta che in Assemblea, è stata discussa la posizione giuridica della dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di Gabinetto del Ministero di giustizia, la quale ha svolto un ruolo significativo e centrale nella gestione e nella valutazione delle implicazioni istituzionali connesse all'arresto di Almasri e delle confliggenti richieste di arresto da parte della Corte penale internazionale e di estradizione da parte del Governo libico. La questione si è incentrata, in particolare, sulla mancata inclusione della dott.ssa Bartolozzi tra le persone oggetto della richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione.

Da un lato, infatti, ella non avrebbe nemmeno potuto essere sentita come persona informata sui fatti, in quanto, avendo partecipato in prima persona a tutte le fasi valutative e decisionali, avrebbe dovuto essere considerata come indagata, in concorso con il Ministro, salvo poi valutare in concreto la effettiva sussistenza della responsabilità; dall'altro, il reato di false informazioni, essendo ipotizzato come funzionale ad occultare i reati contestati ai Ministri, e quindi teleologicamente connesso, ai sensi dell'art. 12, lettera *c*), del codice di procedura penale, avrebbe comunque necessitato dell'autorizzazione della Camera dei deputati, al fine di salvaguardare le prerogative costituzionali attribuite al Parlamento.

La scelta di procedere con le forme ordinarie nei confronti della dott.ssa Bartolozzi determina quindi un pregiudizio alle prerogative previste dall'art. 96 della Costituzione, che, come si dirà, nell'ipotesi in cui si escludesse un suo concorso nel reato contestato al Ministro, va evitato mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'istituto della connessione e delle norme che regolamentano (legge n. 219/1989) la procedura di garanzia prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989.

1.3.2. Dopo che la Giunta per le autorizzazioni, a seguito di esplicita richiesta, ha acquisito ulteriori informazioni in merito, il 13 ottobre 2025 i Presidenti di Gruppo Bignami, Molinari, Barelli e Lupi hanno inviato al Presidente della Camera una lettera con cui chiedevano di sottoporre all'Ufficio di Presidenza della Camera l'opportunità «di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera medesima asseritamente lese dall'operato omissivo della magistratura procedente (Collegio per i reati ministeriali di Roma e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma), con riguardo all'iscrizione, il 7 agosto 2025, della dott.ssa Giusi Bartolozzi nel registro delle notizie di reato per il delitto di cui all'art. 371-bis del codice penale, senza trasmettere a questo ramo del Parlamento la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 della Costituzione» (all. 8).

La Giunta ha esaminato la questione nelle sedute del 28 ottobre e 4 novembre 2025 (v. all. 9). In particolare, nella seduta del 28 ottobre, il relatore (on. Iaia) ha proposto alla Giunta di esprimere un orientamento favorevole alla elevazione del conflitto di attribuzione della Camera nei confronti del Procuratore della Repubblica di Roma e del Tribunale dei ministri della stessa città (all. 9 cit.). Nella seduta del 4 novembre 2025, la Giunta ha votato a maggioranza la proposta del relatore così esprimendo all'Ufficio di Presidenza un orientamento favorevole all'elevazione del conflitto sulla base della convinzione che siano state ritenute lese le prerogative costituzionali riconosciute alla Camera dall'art. 96 della Costituzione (all. 9 cit.).



La questione è stata poi sottoposta all'Ufficio di Presidenza, che in data 3 dicembre 2025, 22 gennaio 2026 e 1° aprile 2026 ha preso in esame la richiesta, deliberando di proporre all'Assemblea di elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (all. 10).

Infine, con votazione assembleare assunta all'esito della seduta n. 643 del 14 aprile 2026 (all. 11), la Camera ha deciso di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri, dovendosi estendere l'obbligo di richiesta di autorizzazione a procedere anche alla dott.ssa Bartolozzi.

2. Sull'ammissibilità del presente ricorso.

In via preliminare, va rilevato che, alla luce di quanto suesposto, ricorrono, nella specie, tutti i requisiti, soggettivi ed oggettivi, affinché il ricorso possa superare positivamente il vaglio di ammissibilità di cui all'art. 37, legge n. 87/1953, riguardando organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del «potere dello Stato» cui appartengono ed avendo ad oggetto la delimitazione della sfera di attribuzione di quel potere, così come perimetrata dalle norme costituzionali.

2.1. Quanto ai requisiti soggettivi, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, non può revocarsi in dubbio la legittimazione attiva della Camera dei deputati a promuovere, attraverso il suo Presidente e sulla base di una conforme delibera assembleare, conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Entrambe le Camere sono, infatti, da ritenere competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, ai sensi dell'art. 27, primo comma, legge n. 53/1987, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza da ciascun ramo del Parlamento» (cfr: Corte costituzionale ordinanza n. 261/2022; Corte costituzionale ordinanza n. 275/2008; Corte costituzionale ordinanza n. 275/2008; Corte costituzionale sentenza n. 379/1996; Corte costituzionale ordinanza n. 35/2022; Corte costituzionale ordinanza n. 327/2011; Corte costituzionale ordinanza n. 286/2014; Corte costituzionale sentenza n. 31/2003; Corte costituzionale sentenza n. 58/2004; Corte costituzionale ordinanza n. 232/2003; Corte costituzionale sentenza n. 129/1981; Corte costituzionale ordinanza n. 150/1980. Quanto alla legittimazione attiva della Camera dei deputati ad essere, segnatamente, parte nell'ambito di giudizi riguardanti le prerogative di cui all'art. 96, della Costituzione, cfr: ordinanza n. 217/1994 e sentenza n. 403/1994; ordinanza n. 8/2008 e sentenza 241/2009; sentenza n. 87/2012).

Nella specifica materia che ci occupa, inoltre, le Camere sono competenti a decidere in merito alle richieste di autorizzazione a procedere anche nei confronti dei c.d. indagati laici, cioè di coloro che, pur non rivestendo la qualifica di ministri, abbiano concorso nel reato funzionale commesso dal ministro o abbiano commesso un reato a quello funzionalmente connesso. Nel caso di specie, spetta alla Camera decidere sulla richiesta di autorizzazione a procedere, in quanto la competenza di quel ramo del Parlamento a pronunciarsi sul Ministro Nordio, che è deputato in carica, attrae la competenza a conoscere anche delle richieste concernenti i co-indagati (art. 5, legge cost. n. 1/1989).

In relazione alla legittimazione passiva del Collegio dei Ministri, va allo stesso riconosciuta in quanto esclusivo titolare delle attribuzioni previste dall'art. 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (cfr: ordinanza n. 217/1994; sentenza n. 403/1994; ordinanza n. 8/2008; sentenza n. 241/2009).

Nessun dubbio sussiste nemmeno in ordine alla legittimazione passiva della Procura della Repubblica e sul fatto che debba essere riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero – e, in particolare, al Procuratore della Repubblica (Corte cost., sentenza n. 1/2013; Corte costituzionale, ordinanza n. 193/2018; Corte costituzionale, ordinanza 261/2022) — in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 della Costituzione), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (Corte costituzionale, sentenza n. 88/2012; Corte costituzionale sentenza n. 87/2012; Corte costituzionale, ordinanza n. 273/2017; Corte costituzionale, ordinanza n. 217/2016).

Rispetto a tale funzione, il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (Corte cost., sentenza n. 183/2017).

2.2. Parimenti, si ritengono sussistenti anche i requisiti oggettivi di ammissibilità del ricorso, posto che lo stesso è proposto a garanzia di una sfera di attribuzioni costituzionali proprie della Camera dei deputati, desumibili, secondo la prospettazione qui seguita, dall'art. 96 della Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 (Corte cost., ordinanza n. 8/2008).

Ora, che nella specie si controverta in ordine alla delimitazione della sfera delle attribuzioni costituzionali di cui sono titolati i poteri dello Stato sopra individuati, risulta di immediata evidenza, chiedendosi alla Corte di stabilire se, in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Bartolozzi, l'omessa attivazione della speciale procedura, delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, abbia menomato le attribuzioni della Camera derivanti dall'art. 96 della Costituzione: sia rispetto all'ipotesi di concorso nel reato contestato ai Ministri, sia rispetto a quella di reato connesso con quello dei Ministri.



Ciò con particolare riguardo, come sarà ulteriormente dimostrato nella parte sul merito del conflitto, alla competenza rimessa alla Camera stessa di verificare la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti prefigurati dall'art. 96 della Costituzione, nonché di adottare se del caso le ulteriori valutazioni di cui all'art. 9, comma 3, legge costituzionale n. 1/1989 (ossia che «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo»).

2.3. La garanzia accordata dall'art. 96 della Costituzione è strumentale alla salvaguardia delle funzioni ministeriali, volendosi impedire che l'esercizio dell'azione penale nei confronti di Ministri, o di soggetti che abbiano agito in concorso con loro, o abbiano tenuto condotte teleologicamente connesse, per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico, possa compromettere e/o alterare l'azione di governo e l'esercizio della funzione di Ministro, impedendo così interferenze o pressioni da parte di altri poteri dello Stato, o comunque ledere le prerogative della Camera di sindacare la «sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto» (Corte cost., sentenza n. 87/2012).

È stato infatti già statuito da codesta ecc.ma Corte che la valutazione parlamentare sulla natura «ministeriale» di un reato «si colloca esattamente lungo la linea di confine [...] tra i conflitti di attribuzione ove si eserciti una *vindictio potestatis*, ovvero dove risulti in discussione quale potere sia titolare della competenza costituzionale contesa, e i conflitti di attribuzione derivanti dalla menomazione, da parte di un potere e nel compimento di una prerogativa che certamente gli spetta, della sfera competenziale riservata ad altro potere, con cui il primo abbia interferito».

Entro questi limiti, va riconosciuto che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 della Costituzione possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione» (Corte cost. n. 87/2012, § 5.3.).

È proprio quest'ultimo il caso che qui si prospetta, atteso che la scelta di procedere per le vie ordinarie a carico della Capo di Gabinetto, seppure spetti alla Magistratura, ha impedito alla Camera, anche a causa dell'omessa comunicazione alla stessa della decisione circa la natura non ministeriale del reato, qualsiasi apprezzamento sulla natura ministeriale «derivata» del delitto contestato alla dott.ssa Bartolozzi, per la cui valutazione si solleva quindi conflitto di attribuzione tra poteri.

3. Sulla fondatezza del presente ricorso.

È già stato in parte anticipato che con il presente ricorso si fa valere una duplice violazione:

da un lato la omessa individuazione – sia da parte della Procura della Repubblica al momento della trasmissione delle sue richieste ex art. 6, legge cost. n. 1/1989, sia, successivamente, da parte del Collegio per i Ministri, specie a fronte della valutazione puntualmente sollecitata dal Procuratore della Repubblica di Roma nel proprio parere del 7 luglio 2025 (all. 12) — della dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati ipotizzati a carico dei Ministri, da cui discende (oltre alla illegittimità della sua audizione come persona informata sui fatti e la conseguente inconfigurabilità del reato di cui all'art. 371-bis del codice penale) la ulteriore omissione della speciale procedura di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 e alla legge n. 219 del 1989 nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi; procedura che avrebbe dovuto comportare la trasmissione alla Camera dei deputati della richiesta di autorizzazione a procedere anche nei confronti della stessa a titolo di concorso o, nel caso il Collegio dei Ministri avesse poi escluso la sua responsabilità, l'omessa comunicazione, ai sensi dell'art. 8, comma 4, legge n. 1/1989, dell'avvenuta archiviazione della sua posizione;

dall'altro — previa verifica di incostituzionalità della norma di cui all'art. 4, comma 2, legge n. 219/1989 nella parte in cui venisse interpretata, in ordine all'ipotesi di soggetti privi della qualifica di ministro ma «coinvolti» in «reati ministeriali», come limitativa della prerogativa del Parlamento nei soli casi del concorso di persone e non anche nel caso di connessione teleologica prevista dall'art. 12, lettera c) codice di procedura penale — la omessa richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-bis del codice penale quale reato connesso a quelli ministeriali e tale per cui l'accertamento dello stesso comporta in via principale l'accertamento dei presunti reati ministeriali, frustrando così la tutela della funzione garantita dall'art. 96 della Costituzione.

Le ragioni di quanto sostenuto sono state precisate e dettagliate già nella Relazione della Giunta per le autorizzazioni, nelle sedute del 28 ottobre 2025 e 4 novembre 2025 (all. 9 cit.), argomenti e motivazione che qui ci si propone di ripercorrere e sviluppare.



4. Le prerogative previste dall'art. 96 della Costituzione ed il fondamento dell'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento per i reati commessi da Ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

4.1. Prima di entrare nel merito del lamentato conflitto tra poteri, occorre anzitutto inquadrare le norme che regolano la materia ed evidenziarne la funzione.

Con legge costituzionale n. 1/1989 è stato modificato l'art. 96 della Costituzione, che oggi stabilisce: «Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale».

Correlativamente, è stato istituito, presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio, un Collegio che è competente a decidere sui reati commessi dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

Dinanzi all'ipotesi di uno di tali reati, il Procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, deve trasmettere, con le sue richieste, gli atti che abbia già acquisito.

Tale collegio, se non ritiene che si debba disporre l'archiviazione, trasmette gli atti con relazione motivata al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente (art. 8, comma 1), affinché l'assemblea possa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo (art. 9, comma 3). In caso diverso, sentito il pubblico ministero, dispone l'archiviazione con decreto non impugnabile (art. 8, comma 2). Il procuratore della Repubblica dà comunicazione dell'avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente (art. 8, comma 4). Al riguardo va evidenziato che l'art. 2 della legge n. 219 del 1989, nello specificare i casi in cui il Collegio per i reati ministeriali dispone l'archiviazione, include tra essi anche l'ipotesi in cui «il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'art. 96 della Costituzione».

Ne deriva che, a meno che il processo penale non sia destinato ad arrestarsi in via definitiva a seguito della palese infondatezza della notizia di reato (ovvero delle ulteriori ipotesi che ne determinano l'immediata conclusione), la Camera interessata deve essere messa nelle condizioni di avere adeguata cognizione delle imputazioni a carico dei membri del Governo, al fine di esprimere le valutazioni di propria spettanza: pronunziarsi anzitutto in ordine alla ministerialità dell'ipotesi di reato ed in via logicamente successiva in ordine alle motivazioni e alle finalità cui sia eventualmente preordinato l'ipotetico illecito ministeriale.

Basti rimarcare, a conferma di quanto postulato in ordine alla indispensabilità del passaggio parlamentare in cui si esprime l'esigenza di cognizione, da parte della Camera di appartenenza, sulla vicenda penale riguardante un ministro, che il medesimo articolo in esame dispone che l'obbligo di informativa nei confronti dell'organo parlamentare grava sull'autorità giudiziaria anche nell'ipotesi della definitiva archiviazione non accompagnata da alcuna ulteriore disposizione relativa alla *translatio iudicii* (art. 8, comma 4, legge costituzionale n. 1/1989).

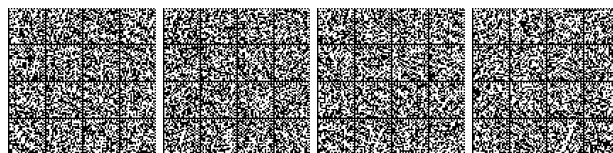
Ratio della disciplina qui riassuntivamente richiamata è quindi quella di «contemperare la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge» (Corte cost. n. 241/2009, § 4.3.), per cui, «per realizzare un ragionevole bilanciamento tra questi due principi, sia le norme costituzionali che quelle della legge ordinaria, mirano a porre tanto l'autorità giudiziaria quanto quella politica in condizione di tutelare, nei reciproci rapporti, la prima, il potere-dovere di perseguire i reati commessi da qualunque cittadino, indipendentemente dalla carica ricoperta, la seconda, il potere-dovere di attuare in concreto la garanzia prevista dall'art. 96 della Costituzione» (Corte cost. ult. cit.).

In altri termini, con la riforma si è istituita una apposita procedura differenziata in quanto tesa ad apprezzare la potenziale gittata politica dei reati ministeriali rispetto a quelli comuni; la competenza dell'organo parlamentare a conoscere dei reati ministeriali, cioè, nella prospettiva del legislatore costituzionale del 1989 si pone a garanzia del corretto funzionamento del sistema democratico-parlamentare, come declinato dalla sentenza n. 87 del 2012.

5. La omessa considerazione della dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nel reato dei Ministri.

5.1 Fermo restando che la valutazione sulla qualificazione giuridica del fatto e la competenza ad individuare le condotte penalmente e funzionalmente rilevanti spetta al Tribunale dei ministri, ciò non può in alcun modo inficiare le prerogative del Parlamento nell'ipotesi di errato esercizio del potere/dovere di promozione dell'azione penale, che abbiano ricadute sulle garanzie stabilite dall'art. 96 Cost, come chiarito in modo inequivocabile dalla sentenza costituzionale n. 87 del 2012.

5.2. Nel caso di specie, il Collegio dei Ministri, nell'ambito della richiesta di autorizzazione a procedere, ha riportato stralci di dichiarazioni di varie persone informate sui fatti, che attribuivano alla dott.ssa Bartolozzi un ruolo di primo piano svolto dalla nella vicenda relativa al rimpatrio del comandante libico Almasri.



Anzitutto, il Collegio scrive che il dott. B definiva «il Capo di Gabinetto l'*alter ego* del ministro» precisando che «quando il capo Dipartimento scrive al Capo di Gabinetto è come se scrivesse al Ministro» (all. 1, p. 22).

Si legge altresì come la dott.ssa L. riferisse che «sia lei che la G. avevano avuto indicazioni dal Gabinetto, ribadite nella riunione del pomeriggio del 20 gennaio, di non avere interlocuzioni con la Corte, e in generale con nessuno su questa vicenda e che, quindi, le comunicazioni erano state accentrate al Gabinetto; con una deroga al massimo per quelle di carattere tecnico» (all. 1, pp. 23-24).

Risulta inoltre che il Prefetto C. abbia attestato come la Capo di Gabinetto fosse presente a tutte le riunioni in cui si è discusso del tema del rimpatrio di Almasri (all. 1, p. 34).

La richiesta di autorizzazione riporta anche stralci delle sit della dott.ssa Bartolozzi (*cf.* all. 1, pagg. 39 e ss.), ove la stessa utilizza sempre il pronome personale «noi» (e mai «loro») nell'illustrare ogni avvenimento riguardante le iniziative e decisioni assunte sulla «vicenda Almasri», rendendo evidente come la Capo di Gabinetto non svolgesse un ruolo di mera «spettatrice esterna».

Infine, il Collegio dei Ministri rilevava: «quanto al contenuto delle riunioni con gli alti vertici istituzionali, dalle sommarie informazioni rese dagli altri partecipanti che riferivano che oggetto di tali riunioni [cioè di quelle a cui ha sempre preso parte la dott.ssa Bartolozzi] era stata non solo la questione giuridica sulla legittimità o meno dell'arresto ma anche il cosa sarebbe stato fatto nell'eventualità in cui la Corte d'appello avesse disposto la scarcerazione dell'Almasri, convenendo, altresì, in tali riunioni, sulla necessità/opportunità di espellerlo e rimpatriarlo tramite volo CAI» (all. 1, p. 43).

Nella richiesta di autorizzazione a procedere, cioè, il Collegio specializzato dava conto di come il ruolo della dott.ssa Bartolozzi fosse stato centrale ed abbia attivamente collaborato al rimpatrio di Almasri, coordinando a tal fine l'attività del Ministro Nordio.

Ciò nonostante, evitando di trarne le dovute conseguenze, ha considerato la Capo di Gabinetto estranea alle ipotesi di reato formulate ed ha proceduto a sentirla a sommarie informazioni.

Al riguardo va altresì ricordato che, proprio in ragione del ruolo sopra descritto, il Procuratore della Repubblica prospettava al Collegio stesso — nell'ambito del parere reso il 7 luglio 2025 ai sensi dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 — la «sussumibilità del complessivo comportamento della dott.ssa Bartolozzi in ipotesi di reato sotto un duplice profilo: o quello del concorso nei reati attribuiti al Ministro Nordio, o quello previsto dall'art. 371-*bis* del codice penale» (*cf.* all. 12 cit.).

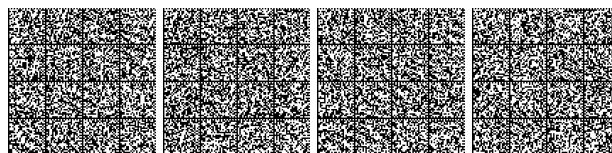
È bene evidenziare come, a fronte di tale espressa richiesta, il Collegio abbia tuttavia ommesso qualsiasi formale, esplicito e motivato riscontro, limitandosi successivamente a trasmettere al Procuratore denuncia per il reato di cui all'art. 371-*bis* del codice penale

Al riguardo, deve rilevarsi come il comportamento tenuto dal Collegio — che ha ommesso di assumere le debite e formali determinazioni in ordine alla configurabilità nei confronti della dott.ssa Bartolozzi del concorso nel reato ministeriale — integri un'omissione degli adempimenti procedurali previsti dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989 che, se osservati, avrebbero condotto ragionevolmente — sulla base delle considerazioni svolte dal Collegio stesso e sopra richiamate nonché delle valutazioni compiute dalla stessa Procura nel citato parere — alla richiesta di autorizzazione a procedere anche nei confronti della dott.ssa Bartolozzi, consentendo così alla Camera di valutare la sussistenza o meno di quei preminenti interessi dello Stato alla cui tutela è preordinata l'autorizzazione stessa.

In definitiva, si assiste ad un salto di consequenzialità logico-giuridica tra la ricostruzione fornita dal Collegio in ordine al ruolo della dott.ssa Bartolozzi nella vicenda Almasri, ritenuto centrale o comunque comprimario, e la totale non considerazione dello stesso, neanche a fronte di precisa sollecitazione da parte del Procuratore, ai fini del concorso nel reato ascritto ai Ministri.

Tale rilievo rappresenta uno degli snodi intorno ai quali si consuma la lamentata lesione, tenuto conto del fatto che, come si dirà più diffusamente in seguito, la valutazione operata dalla Camera — circa la sussistenza, rispetto ai comportamenti tenuti dai Ministri, delle preminenti ragioni di tutela degli interessi indicati dall'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 — rimarrebbe priva, e perciò menomata, di un tratto di condotta — quella riferibile alla dott.ssa Bartolozzi — che, come emerso dagli atti, risulta intrinsecamente avvincente a quella dei Ministri, condividendone perciò, almeno in astratto e ferma l'autonoma e specifica valutazione da parte della Camera, la medesima *ratio*.

5.2.1. Va altresì rilevato che le risultanze sin qui evidenziate, di cui disponeva il Tribunale dei Ministri, vanno considerate anche in relazione alla specificità del ruolo di Capo di Gabinetto.



Si tratta di una figura «di diretta collaborazione» del Ministro, affinché lo stesso possa svolgere «l'esercizio delle funzioni» di «indirizzo politico-amministrativo» (cfr: decreto legislativo n. 165/2001, articoli 4, comma 1 e 14, comma 2).

Sulla specifica funzione che contraddistingue il Capo di Gabinetto, va ricordato che esso è nominato direttamente dal Ministro (art. 3 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2023, n. 230), a cui è quindi fiduciariamente collegato, costituendo una sua emanazione (cfr: A. Natalini in *Governare dietro le quinte*, di G. Melis e A. Natalini, ed. Il Mulino, 2023, p. 136, secondo cui «la nomina di chi opera in questi uffici è strettamente fiduciaria»).

Il Capo di Gabinetto, tra l'altro, «assicura il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e i compiti dei Capi Dipartimento» e «si occupa degli affari e degli atti la cui conoscenza è sottoposta a particolari misure di sicurezza» (art. 1, comma 2, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cit.).

Nell'ambito delle sue prerogative quale massimo organo di raccordo con il Ministro, il Capo di Gabinetto ha anche facoltà di nominare fino a due vice (art. 1, comma 4, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cit.). Interessante notare, però, che nel caso il vice possa avere anche funzioni vicarie, la sua nomina torna in capo al Ministro, proprio a dimostrazione dello strettissimo legame fiduciario che deve intercorrere tra Ministro e Capo di Gabinetto, in ragione delle funzioni a quest'ultimo demandate.

In virtù di questi connotati, «la collaborazione tra politico e Capo di Gabinetto tende [...] ad estendersi oltre i confini della mera traduzione in pratica dell'indirizzo ministeriale e si configura come una partecipazione ad esso da parte dell'ufficio servente» (cfr: A. Natalini, *Governare dietro le quinte*, loc. ult. cit., p. 142).

Il Capo di Gabinetto, pertanto, pur non possedendo la qualifica ministeriale, certamente non può essere considerato un «laico» qualsiasi, costituendo una sorta *longa manus* del Ministro medesimo, ed avente il precipuo compito di partecipare all'azione ministeriale, coadiuvandola in ogni modo al fine della realizzazione della politica di governo. Già in virtù della sua funzione, pertanto, salve diverse evidenze e/o dissidi interni, il Capo di Gabinetto tiene un contegno che tipicamente «concorre» con l'azione (funzionale) del Ministro.

5.3. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza penale, «ai fini della configurabilità del concorso di persone nel reato, il contributo concorsuale assume rilevanza non solo quando abbia efficacia causale, ponendosi come condizione dell'evento lesivo, ma anche quando assuma la forma di un contributo agevolatore, e cioè quando il reato, senza la condotta di agevolazione, sarebbe ugualmente commesso, ma con maggiori incertezze di riuscita o difficoltà. Ne deriva che, a tal fine, è sufficiente che la condotta di partecipazione si manifesti in un comportamento esteriore idoneo ad arrecare un contributo apprezzabile alla commissione del reato, mediante il rafforzamento del proposito criminoso o l'agevolazione dell'opera degli altri concorrenti, e che il partecipe, per effetto della sua condotta, idonea a facilitarne l'esecuzione, abbia aumentato la possibilità della produzione del reato, perché in forza del rapporto associativo diventano sue anche le condotte degli altri concorrenti» (Cassazione penale sez. VI, ud. 22 maggio 2012, dep. 25 settembre 2012, n. 36818, § 13).

Più in particolare, «la distinzione tra connivenza non punibile e concorso nel reato commesso da altro soggetto va individuata nel fatto che la prima postula che l'agente mantenga un comportamento meramente passivo, inidoneo ad apportare alcun contributo alla realizzazione del reato, mentre il secondo richiede un contributo partecipativo positivo — morale o materiale — all'altrui condotta criminosa, che si realizza anche solo assicurando all'altro concorrente lo stimolo all'azione criminosa o un maggiore senso di sicurezza, rendendo in tal modo palese una chiara adesione alla condotta delittuosa» (Sez. 5, n. 2805 del 22 marzo 2013, dep. 2014, Grosu, Rv. 258953 - 01; Sez. 1, n. 15023 del 14 febbraio 2006, Piras, Rv. 234128 - 01)» (Cass. pen. sez. I, ud. 21 novembre 2024 - dep. 28 febbraio 2025, n. 8400, § 4).

Alla luce della menzionata giurisprudenza, granitica sul punto, la scelta di ritenere la posizione della Capo di Gabinetto come estranea ai fatti ipotizzati (e così qualificandola come persona informata sui fatti) si pone in contrasto con le norme in tema di concorso di persone nel reato e, conseguentemente, anche con il principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione.

È stato di recente ribadito che «non v'è dubbio che il principio di cui all'art. 112 della Costituzione implica l'obbligo, a carico del pubblico ministero, di svolgere indagini tendenzialmente complete (così la «capostipite» sentenza n. 88 del 1991, punto 4 del Considerato in diritto, nonché sentenze n. 184 del 2009, punto 3.5. del Considerato in diritto, n. 224 del 2001, punto 3 del Considerato in diritto, e n. 115 del 2001, punti 4.2. e 4.4. del Considerato in diritto)» (Corte cost. n. 58/2026, § 7.2.). Tale principio, che secondo la Corte va letto nel senso che le indagini accurate sono necessarie al fine di consentire all'organo di accusa «di valutare se l'originaria *notitia criminis* sia effettivamente sorretta, quantomeno allo stato degli atti, da evidenze di tale consistenza e coerenza da rendere ragionevolmente prevedibile la condanna in giudizio dell'imputato, allo standard probatorio dell'oltre ogni ragionevole dubbio» (Corte cost. ult. cit.), esprime un dovere di «*fairness* dell'azione penale», ma presuppone anzitutto che non venga eluso l'obbligo di iscrizione.



Al riguardo, la Corte ha da tempo riconosciuto che «l'iscrizione nel registro ha una valenza meramente ricognitiva, e non già costitutiva dello *status* di persona sottoposta alle indagini, è di tutta evidenza come le garanzie difensive che la legge accorda a quest'ultima, in relazione ai singoli atti compiuti, debbano ritenersi pienamente operanti anche in assenza dell'iscrizione» (Corte cost., ordinanza n. 307/2005).

Proprio partendo da questo principio, la riforma c.d. «Cartabia» impone di valutare *ex post* se il pubblico ministero abbia correttamente esercitato il proprio dovere di iscrizione.

Si pongono in questo senso i nuovi articoli 335-ter e 335-quater del codice di procedura penale

Il primo, consente al giudice per le indagini di ordinare al pubblico ministero di iscrivere il nominativo di un indagato quando sia investito di una qualunque decisione riservata alla sua competenza, e può imporre l'adempimento, superando così l'inerzia del p.m., tanto durante lo svolgimento delle indagini contro ignoti, quanto durante lo svolgimento delle indagini contro persone note, individuando in questo secondo caso ulteriori indagati.

Con finalità precipuamente garantiste, l'art. 335-quater del codice di procedura penale prevede un apposito procedimento su istanza di parte, attraverso il quale il Giudice, ricorrendone i presupposti, può disporre una retrodatazione della iscrizione di *notitia criminis* avvenuta con ritardo. Anche in tal caso, quindi, l'ordinamento ha riconosciuto la possibilità di sindacare la scelta compiuta sulla iscrizione.

Non v'è alcun dubbio, perciò, che in sede di conflitto di attribuzione l'ordinamento consenta di valutare anche il corretto esercizio del potere di iscrizione, ove lo stesso abbia avuto l'effetto di sottrarre al Parlamento determinate prerogative.

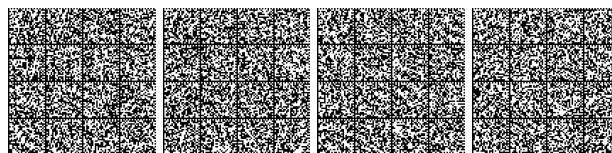
5.4. Secondo le Sezioni Unite, del resto, la qualifica da attribuirsi al dichiarante — se di persona informata sui fatti o di co-indagato — non può dipendere da atti formali quali la iscrizione nel registro degli indagati.

Più in particolare, pronunciandosi in un caso di corruzione in atti giudiziari e prendendo atto che, ove corrotto sia il testimone di un processo, manca una previsione di «non punibilità» analoga a quella contemplata, invece, per il reato di falsa testimonianza, dall'art. 384 c.p., le Sezioni Unite hanno stabilito, per quanto qui interessa, «che il giudice possa comunque “autonomamente” apprezzare, ora per allora (e sempre che, naturalmente, egli possa disporre di elementi di fatto idonei a consentirgli un tale giudizio) la corretta qualifica da attribuirsi al “dichiarante”, eventualmente discostandosi anche dalle valutazioni e dalle conclusioni a suo tempo effettuate dal giudice del procedimento in cui tali dichiarazioni furono rese» (Cass. pen., SS.UU., 21 aprile 2010, n. 15208).

Non solo, in merito al compito demandato «ora per allora» al giudice in ordine alla corretta individuazione della qualifica soggettiva da attribuire al soggetto escusso, le Sezioni Unite hanno altresì chiaramente stabilito che «spetti al giudice il potere di verificare nella sostanza — al di là del riscontro di indici formali, quali la già intervenuta o meno iscrizione nominativa nel registro delle notizie di reato — l'attribuibilità, al dichiarante, della qualità di indagato nel momento in cui le dichiarazioni stesse vengano rese»; diversamente, infatti, laddove si dovesse subordinare «l'applicazione della disposizione di cui all'art. 63 del codice di procedura penale, comma 2, alla iniziativa del pubblico ministero di iscrizione del dichiarante nel registro *ex art.* 335 del codice di procedura penale, si finirebbe col fare assurgere la condotta del pubblico ministero a requisito positivo di operatività della disposizione, quando sarebbe invece proprio la omissione antidoverosa di quest'ultimo ad essere oggetto del sindacato in vista della dichiarazione di inutilizzabilità» (così ancora, nella parte motiva, Cassazione pen., SS. UU., 21 aprile 2010, n. 15208, la quale richiama i consolidati orientamenti espressi in sede di legittimità sul punto).

Nel medesimo senso si è espresso il Tribunale di Milano, che facendo proprie le considerazioni delle Sezioni Unite citate, ha ribadito, riferendosi all'accertamento sulla qualifica soggettiva del dichiarante, che «in ossequio al principio di eguaglianza si tratta di una valutazione di carattere sostanziale, che prescinde da indici formali come l'iscrizione nel registro delle notizie di reato», evidenziando altresì come «[l']indipendenza del vaglio giurisdizionale sulla qualità del dichiarante da profili formali — quale l'iscrizione del dichiarante nel registro delle notizie di reato — costituisce arresto granitico anche nella giurisprudenza di legittimità successiva (v. Cassazione, Sez. 2, n. 51840 del 16 ottobre 2013 - dep. 30 dicembre 2013, Rv. 258069; id., n. 8402 del 17 febbraio 2016 - dep. 2 marzo 2016, Rv. 267729; Sez. 6, n. 20098 del 19 aprile 2016 - dep. 13 maggio 2016, Rv. 267129; Sez. 4, n. 46203 del 19 settembre 2019 - dep. 14 novembre 2019, Rv. 277947; id., n. 48778 del 19 novembre 2019 - dep. 2 dicembre 2019, Rv. 277401; Sez. 6, n. 25425 del 4 marzo 2020 - dep. 8 settembre 2020, Rv. 279606, cit.; Sez. 2, n. 7816 dell'11 febbraio 2021 - dep. 26 febbraio 2021, Rv. 280686; Sez. 5, n. 39498 del 25 giugno 2021 - dep. 3 novembre 2021, Rv. 282030)» (Trib. Mi, 15 febbraio 2023, n. 2246, § 3.2.2.1. — c.d. «sent. Ruby-ter»)).

È stato inoltre evidenziato dalla suprema Corte che «il Giudice ha il potere-dovere di verificare se il soggetto chiamato a rendere le dichiarazioni sia coinvolto — in forma connessa o collegata — ai reati per i quali si procede» (Cass. pen. sez. VI, ud. 19 aprile 2016, dep. 13 maggio 2016, n. 20098, § 8.1.).



Ancora, trattando dell'art. 63, comma 2 del codice di procedura penale, la Cassazione ha rilevato che «[n]on si può subordinare, diversamente da quanto sembra ritenere dalla giurisprudenza in precedenza richiamata, l'applicabilità del comma 2 della norma in esame all'effettiva iscrizione dell'indagato, in un qualche momento precedente alla testimonianza o, forse, anche successivamente alla deposizione, nel registro di cui all'art. 335 codice di procedura penale. Si tratta di una impostazione che lascerebbe sullo sfondo questioni rilevanti.

Essa avrebbe la singolare conseguenza di lasciare all'arbitrio del pubblico ministero l'operatività di una sanzione destinata proprio a stigmatizzare il suo comportamento. L'art. 63 codice di procedura penale configura un congegno che, al comma 2, mira a colpire il tentativo di interpellare una persona facendole credere di dover collaborare con l'autorità giudiziaria, quando invece potrebbe astenersi da qualsivoglia cooperazione, tacendo legittimamente ed avvalendosi dell'assistenza di un difensore. Sarebbe singolare che il meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 63 del codice di procedura penale, per le più rilevanti ipotesi di cui al comma 2, avesse un'operatività condizionata proprio dalla condotta discrezionale dello stesso soggetto che tale situazione di scissione tra veste formale e veste sostanziale abbia creata» (Cass. pen., sez. VI, ud. 4 marzo 2020, dep. 8 settembre 2020, n. 25425, § 4).

L'univoco approdo a cui è pervenuta la giurisprudenza citata, del resto, costituisce inevitabile corollario della riconosciuta connessione sistematica che si deve ravvisare tra la disposizione — e l'apparato garantistico dalla stessa approntato — di cui all'art. 210 del codice di procedura penale e quella di cui all'art. 63 del codice di procedura penale, la quale costituisce «una tutela anticipata delle incompatibilità con l'ufficio di testimone previste dall'art. 197, comma 1, lettere a) e b), del codice di procedura penale nei confronti dell'imputato in un procedimento connesso o di un reato collegato: incompatibilità che, a loro volta, impongono che l'esame del soggetto avvenga nelle forme dell'art. 210» (così Corte costituzionale, ordinanza n. 280 del 2009).

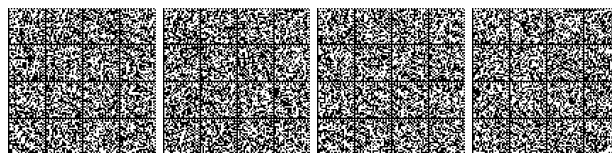
È evidente che, se il Giudice ordinario può autonomamente apprezzare «ora per allora» la corretta qualifica da attribuirsi alla persona chiamata a rendere dichiarazioni (se concorrente nel reato o persona informata sui fatti), *a fortiori* potrà farlo la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, laddove da ciò dipenda la lamentata sottrazione alle prerogative del Parlamento.

5.5. L'omessa individuazione dei presupposti per l'integrazione del concorso di persone nei reati ministeriali, determina due dirette conseguenze nel caso che ci occupa: 1) anzitutto, la sottrazione alla Camera delle prerogative previste dall'art. 96 della Costituzione (poiché la richiesta di autorizzazione a procedere formulata per i Ministri Nordio e Piantadosi sarebbe stata estesa, oltre che al sottosegretario Mantovano, anche alla dott.ssa Bartolozzi; 2) in secondo luogo, la illegittimità dell'assunzione nei confronti della Capo di Gabinetto delle sommarie informazioni che si assumono false, stante il divieto previsto dall'art. 197, comma 1, lettera a) del codice di procedura penale (quel reato, cioè, laddove fosse stato riconosciuto il concorso nel reato ministeriale non avrebbe nemmeno potuto astrattamente realizzarsi).

5.6. Quanto al primo dei due profili, che è quello che qui rileva ai fini del conflitto di attribuzione tra poteri, va preliminarmente evidenziato che nessuno mette in dubbio che la valutazione giuridica dei fatti e la loro rilevanza penale spetti alla Magistratura e, segnatamente, al Collegio per i Ministri e, con le modalità sancite dalla legge costituzionale n. 1/1989, alla Procura della Repubblica.

Tuttavia, se in virtù dell'inquadramento dato dal Collegio per i Ministri si determina una (ipotizzata) sottrazione delle prerogative spettanti alla Camera dei deputati, nel rispetto del principio di divisione dei poteri, spetta alla stessa di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri, poiché il mancato rispetto di norme procedurali si traduce in una sottrazione delle prerogative di cui all'art. 96 della Costituzione.

Si verte infatti in un'ipotesi — *mutatis mutandis* — simile a quella che si pone nel caso di archiviazione c.d. «asistematica», che si verifica quando il Tribunale dei ministri concluda per la natura comune del reato contestato al Ministro e quindi invii gli atti affinché si proceda nelle forme ordinarie. In tale evenienza, che attiene sempre ad un profilo di qualificazione del fatto spettante alla Magistratura, è prevista un'informativa al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989, affinché le Camere abbiano la possibilità di valutare se sollevare conflitto di attribuzione (in questo senso v. Corte costituzionale n. 87/2012, § 5.3.; sull'argomento si veda anche Corte costituzionale n. 241/2009, § 1, nella quale si verteva, appunto, in un caso in cui «[a]l termine delle indagini preliminari compiute ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989 citata, il Tribunale dei ministri, opinando che i fatti non rivestissero i connotati dei reati ministeriali ipotizzati, ma quelli di reati comuni, aveva emesso un provvedimento declinatorio della propria competenza funzionale, limitandosi a disporre la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, ritenuto territorialmente competente, senza né compiere né disporre che fosse compiuto alcun atto diretto a evocare una cognizione ed una eventuale conseguente iniziativa del ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 della Costituzione e della succitata legge costituzionale n. 1 del 1989. Di qui, la prima ritenuta lesione del corrispondente potere»).



Nel caso di specie ovviamente non ci troviamo dinanzi ad una richiesta di archiviazione, poiché la Capo di Gabinetto non è mai stata iscritta quale concorrente nei reati attribuiti ai Ministri.

La situazione che si crea è tuttavia simile, quanto alle ricadute in ordine alle prerogative stabilite dall'art. 96 della Costituzione.

In entrambi i casi, infatti, una valutazione dell'Autorità giudiziaria (che nella prima ipotesi porta all'archiviazione asistemica e nella seconda si arresta alla mancata iscrizione della notizia di reato nei confronti del laico — che dovrebbe essere ritenuto — concorrente nel reato ministeriale) preclude al Parlamento la possibilità di valutare i presupposti per l'applicazione dell'art. 96 della Costituzione e, quindi, di considerare l'eventuale pregiudizio che può derivare all'attività di governo.

Proprio per questo, così come per l'archiviazione «asistemica», deve essere concesso al Parlamento di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato entrando nel merito della qualifica «ministeriale» del reato ipotizzato (che come detto, spetta alla magistratura), nel caso in cui venga escluso, dal novero degli indagati, un laico per il quale vi siano chiari elementi che depongono per il suo concorso nel reato addebitato al Ministro.

Pertanto, che una valutazione del genere — analoga a quella effettuata in caso di archiviazione cd. asistemica — sia stata compiuta è dimostrato dal fatto che, come già anticipato, il Procuratore della Repubblica, in sede di parere al Tribunale dei ministri, invitava espressamente il Collegio ad effettuare una valutazione della condotta tenuta dalla dott.ssa Bartolozzi, anche ai fini di una verifica circa l'eventuale ministerialità del reato (vedi All. 12 cit.).

Il conflitto di attribuzione tra poteri è cioè funzionale proprio per valutare se quella scelta possa dirsi corretta e siano state rispettate le prerogative del Parlamento.

Diversamente, la piena esplicazione delle tutele di cui all'art. 96 della Costituzione dipenderebbe da insindacabili scelte della Magistratura, potenzialmente erronee o, peggio, addirittura strumentali.

5.7. Come già rilevato, laddove la dott.ssa Bartolozzi fosse stata indicata quale concorrente nel reato, anzitutto non avrebbe potuto essere qualificata come «persona informata sui fatti» e quindi, se interrogata, non avrebbe potuto commettere il reato di «false informazioni al pubblico ministero», atteso che l'indagato non è tenuto all'obbligo di verità ed addirittura ha facoltà di non rispondere (art. 64, comma 3, lettera b) del codice di procedura penale).

Inoltre, il suo nome avrebbe dovuto essere inserito nella richiesta di autorizzazione a procedere presentata alla Camera, quale coautrice della condotta concorsuale.

Solo la predetta scelta di escluderla dal novero degli indagati per i reati contestati ai Ministri ha pertanto consentito al Collegio speciale di inoltrare alla Procura della Repubblica una denuncia *ex art. 331* del codice di procedura penale per il reato di cui all'art. 371-bis del codice penale.

L'accertamento di quel reato, tuttavia, postula l'espletamento della medesima attività istruttoria e di approfondimento che sarebbe stata necessaria per accertare i reati a carico dei Ministri e che è stata ritenuta dalla Camera (attraverso il diniego dell'autorizzazione a procedere) pregiudizievole per l'attività di governo.

6. *La omessa richiesta di autorizzazione alla Camera dei deputati per il reato di cui all'art. 371-bis del codice penale contestato alla dott.ssa Giusi Bartolozzi, in quanto «connesso» ai reati ministeriali.*

6.1. Sotto profilo diverso da quello sviluppato sinora, occorre rilevare che, anche a voler prescindere dalla già illustrata perplessità circa la mancata contestazione di un concorso nei reati di favoreggiamento e peculato addebitati ai Ministri, considerando quindi il solo reato di false informazioni al pubblico ministero di cui è accusata la Capo di Gabinetto, lo stesso dovrebbe ritenersi, per quanto si dirà, di competenza dello speciale Collegio per i reati ministeriali, con la conseguenza che anche per esso avrebbe dovuto essere richiesta l'autorizzazione a procedere.

La stretta interdipendenza esistente tra quella contestazione ed i fatti addebitati ai Ministri imponeva infatti una trattazione unitaria dei differenti reati.

6.2. Già le note difensive inviate dai Ministri evidenziavano la stretta connessione tra le dichiarazioni della dott.ssa Bartolozzi «e il segmento ministeriale dei fatti, prospettando che, se non si fosse attivato il procedimento davanti al Tribunale dei Ministri, non si sarebbe verificata la sequenza che ha condotto a qualificare come “mendaci” le sue affermazioni. In questa prospettiva, la mancata rimessione della sua posizione alla Giunta, quale “co-indagata laica” per fatti inscindibilmente connessi a ipotesi di reato ministeriale, sarebbe indice ulteriore della volontà di spezzare artificiosamente l'unitarietà della vicenda, per farla transitare in un processo ordinario con un ampliamento mediatico della platea di soggetti chiamati a deporre» (cfr. Relazione Giunta, p. 10 – all. 2)

Sulla specifica posizione della dott.ssa Bartolozzi, il relatore on. Pittalis, nella relazione della Giunta per le autorizzazioni, rilevava che «[d]alla lettura coordinata della relazione del Tribunale e dei pareri del Procuratore emerge una connessione sostanziale tra le contestazioni elevate ai Ministri Nordio e Piantedosi e al Sottosegretario Mantovano



e l'ipotesi di reato ravvisata nei confronti del Capo di Gabinetto» (all. 2 cit., p. 28), evocando la connessione di cui all'art. 12, comma 1, lettera c), del codice di procedura penale, che prevede il caso in cui taluni reati siano stati commessi per eseguirne o per occultarne altri.

In effetti, le dichiarazioni che in ipotesi si assumono mendaci secondo la lettura datane dal Collegio dei reati ministeriali nella richiesta di autorizzazione, vertono sui medesimi fatti per i quali al Ministro sono attribuiti reati funzionali, con l'effetto che l'accertamento della falsità o veridicità delle informazioni rese comporta un'indagine tesa a scandagliare gli stessi fatti attribuiti al Ministro, per i quali, però, il Parlamento aveva ritenuto, con valutazione insindacabile, di negare l'autorizzazione a tutela dell'attività di governo.

Proprio muovendo da tali considerazioni, nella relazione di Giunta si osservava che «con specifico riguardo al rapporto tra reati ministeriali e reati comuni, le previsioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989 impongono l'applicazione della disciplina generale della connessione, evitando che, in presenza di un vincolo teleologico, la competenza venga frammentata tra diversi giudici. Diversamente opinando, si rischierebbe di eludere, mediante qualificazioni giuridiche artificiose, le finalità della garanzia parlamentare, poiché l'accertamento del c.d. reato satellite, autonomo ma strumentale, imporrebbe comunque una valutazione della condotta del Ministro, incidendo sul nucleo funzionale della stessa e aggirando indirettamente il filtro previsto dall'art. 96 della Costituzione. L'unitarietà della vicenda processuale e l'attrazione del reato strumentale al reato funzionale depongono, pertanto, per la necessità di subordinare la prosecuzione anche del procedimento a carico della dott.ssa Bartolozzi alla richiesta di autorizzazione a procedere» (all. 2, p. 28).

6.3. Va rilevato che non esiste una norma specificatamente dedicata a regolare se ed in quali casi si debba estendere ai «laici» la procedura prevista per reati c.d. «ministeriali».

L'art. 6, legge cost. n. 1/1989, nell'individuare l'obbligo del Procuratore della Repubblica di trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri si limita a richiamare «i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'art. 96 della Costituzione», senza maggiori precisazioni.

L'art. 5 della medesima legge costituzionale, nell'identificare quale ramo del Parlamento sia competente a decidere sull'autorizzazione prevista dall'art. 96 della Costituzione, menziona il caso di soggetti che non sono membri del Senato o della Camera dei deputati, senza specificare altro.

6.4. Solo in via incidentale, l'art. 11 della legge costituzionale n. 1/1989, dettando norme in materia di competenza, menziona i «reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni, e in concorso con gli stessi da altre persone», apparentemente limitando così l'estensione del procedimento speciale ai soli «laici» che concorrano nel reato e non anche a quelli che commettano reati teleologicamente connessi.

In maniera non dissimile, la legge n. 219/1989, nel dettare «norme in materia di reati ministeriali» non precisa mai quando i soggetti laici vengano «attratti» nell'ambito del giudizio ministeriale. Solo in via indiretta, l'art. 4 della legge n. 219/1989 parrebbe limitare le ipotesi al concorso di persone, prevedendo che, «se il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per l'assenza dei presupposti di cui al comma 3 dell'art. 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1».

6.5. In questo contesto normativo, poiché nessuna norma regola espressamente se ed in quali casi il peculiare procedimento attuativo dell'art. 96 della Costituzione — posto a garanzia del corretto funzionamento dell'attività di governo — possa estendersi anche a soggetti privi della qualifica ministeriale, è necessario interrogarsi se le norme sopra richiamate (art. 11, legge cost. n. 1/2089 e art. 4, legge n. 219/1989) escludano o meno le ipotesi di reati commessi da «laici» in connessione funzionale con quelli dei Ministri.

In assenza, cioè, di una regolamentazione specifica della problematica qui trattata — ed in presenza di meri riferimenti incidentali al «concorso di persone» — è necessario definire quali siano le situazioni riguardanti «soggetti laici», in cui debba chiedersi l'autorizzazione a procedere per garantire la piena estrinsecazione delle finalità sottese alla prerogativa costituzionale di cui all'art. 96 della Costituzione.

Tale approfondimento pare tanto più necessario se sol si consideri che, nella disciplina previgente il legislatore indicava espressamente i casi in cui il giudizio sul fatto del Ministro si estendesse anche a terzi soggetti, annoverando oltre alle ipotesi di concorso, anche quelle di connessione, secondo il disposto degli articoli 16 e 27, legge n. 20/1962 (l'art. 16 prevedeva: «Se nel corso di un procedimento d'accusa la Commissione inquirente o il Parlamento in seduta comune hanno notizia di reati connessi ai sensi dell'art. 45 del codice di procedura penale, possono disporre, se la riten-



gono necessaria, la riunione dei procedimenti»; l'art. 45 codice di procedura penale allora vigente indicava tutti i casi di connessione⁽¹⁾; l'art. 27, a sua volta, prevedeva: «La Corte costituzionale può conoscere soltanto i reati compresi nell'atto d'accusa».

Nelle ipotesi contemplate dall'art. 45 del codice di procedura, penale, può conoscere per connessione, se lo ritiene necessario, reati non compresi nell'atto di accusa, diversi da quelli previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

Può altresì dichiarare la connessione per un reato previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione non compreso nell'atto d'accusa, dandone comunicazione al Presidente della Camera dei deputati. In tal caso il giudizio innanzi alla Corte costituzionale è sospeso sino alla definizione davanti al Parlamento del procedimento per il reato connesso»).

6.6. Venendo ora alla normativa attuale, se nessuno dubita — considerati anche i richiami incidentali sopra ricordati — che nelle ipotesi di concorso nel reato commesso dal Ministro nell'esercizio delle sue funzioni sicuramente le Camere devono avere la possibilità di pronunciarsi sulla procedibilità anche nei confronti del concorrente, nel silenzio del legislatore si ritiene che non dovrebbero esserci ostacoli a considerare la prerogativa di cui all'art. 96 della Costituzione come comprensiva anche di casi — quale quello che ci occupa — che, in ragione di una connessione funzionale con il reato ministeriale, ugualmente pongono a repentaglio la funzione del Ministro e l'attività di governo.

Ben si può prospettare, infatti, la situazione in cui al soggetto privo della qualifica di ministro siano attribuibili condotte autonome, che però si pongano come strumentali a quelle del Ministro stesso, tali da non avere alcuna ragion d'essere in assenza della condotta da lui tenuta ed anch'esse funzionali all'azione di governo.

6.7. Non si ignora, ovviamente, che «[l]e immunità riconosciute ai pubblici poteri, [...] introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione» (Corte cost. n. 88/2012, § 3.1.). Purtuttavia, il presupposto da cui muove l'immunità in parola è costituito dagli «interessi indicati dall'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989» (cfr. Corte costituzionale ult. cit.).

La speciale disciplina di accertamento dei reati che discende dall'art. 96 della Costituzione, proprio perché non è connessa alla persona del Ministro, ma alla funzione da esso ricoperta, va dunque considerata nella prospettiva di tutela di quegli interessi: cioè, ogniqualevolta si sia in presenza di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Proprio facendo riferimento alla predetta finalità di tutela, la Corte costituzionale, dovendo stabilire se fosse sufficiente la sola qualità soggettiva (di ministro) dell'autore del fatto a incardinare la competenza riservata del Tribunale dei ministri ha affermato che «l'unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse appena svolte consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni», escludendo così automatismi legati alla pura qualifica (Corte cost. n. 88/2012, § 3.1.).

Ma se così è, se, cioè, il faro che deve guidare l'interprete nel ricostruire il perimetro applicativo dell'art. 96 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1/1989 è l'incidenza del reato ministeriale sul preminente interesse pubblico perseguito nell'esercizio della funzione, è chiaro che la tutela non potrà trovare ostacoli allorché vi sia un reato intimamente connesso a quello ministeriale e tale da determinare le medesime implicazioni politiche: di talché negare l'autorizzazione a procedere per quello commesso dal Ministro, ma non per quello connesso attribuibile al terzo, equivarrebbe (a livello politico ed in termini di ripercussioni sull'attività di governo) a sottoporre a giudizio il Ministro medesimo.

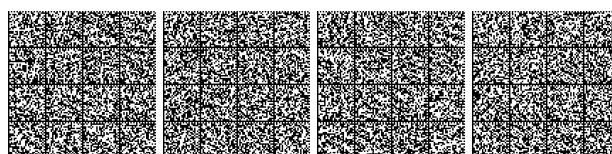
6.7.1. È proprio questo il caso che riguarda la dott.ssa Bartolozzi.

Se è pur vero, infatti, che non le viene contestato un concorso nei reati del Ministro e che il delitto ipotizzato a suo carico deve considerarsi autonomamente realizzato, è altrettanto innegabile che:

a) le dichiarazioni che si assumono essere false non avrebbero nemmeno potuto essere richieste in assenza dell'addebito verso il Ministro. Addirittura, una falsità non sarebbe nemmeno in astratto pensabile se non presupponendo il movente di «coprire» il supposto reato del Ministro, con una finalità, dunque, che coincide esattamente con quella della garanzia *ex* art. 96 della Costituzione, identificabile con la tutela della corretta funzione di governo

b) si tratta di dichiarazioni che hanno ad oggetto fatti avvenuti non solo nell'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministro, ma anche attinenti all'attività istituzionale della Capo di Gabinetto medesima, la cui funzione è posta per legge al servizio del Ministro.

(1) Art. 45 codice di procedura penale (1930): «Si ha connessione dei procedimenti nei casi seguenti: 1° se i reati per cui si procede sono stati commessi nello stesso tempo da più persone riunite o da più persone anche in tempi e luoghi diversi, ma in concorso tra loro, ovvero da più persone in danno reciprocamente le une delle altre; 2° se dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi per eseguire o per occultare gli altri o in occasione di questi ovvero per conseguirne o assicurarne al colpevole o ad altri il profitto, il prezzo, il prodotto o l'impunità; 3° se una persona è imputata di più reati; 4° se la prova di un reato o di una circostanza di esso influisce sulla prova di un altro reato o di una sua circostanza».



Come si è già evidenziato, tale figura è istituzionalmente preposta a collaborare con il Ministro per lo svolgimento dell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo (*cf. supra*, § 5.2.1., a cui si rinvia).

c) L'accertamento del reato addebitato alla Capo di Gabinetto, per le sue caratteristiche ontologiche, presuppone necessariamente l'indagine su quei medesimi fatti attribuiti al Ministro, per i quali la Camera dei deputati ha ritenuto di escludere l'autorizzazione a procedere.

Sicché, le ragioni politico-governative a garanzia delle quali la Camera dei deputati, nell'esercizio delle prerogative di cui all'art. 96 della Costituzione, ha negato l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri Nordio e Piantadosi e del Sottosegretario Mantovano, si ripresentano tali e quali in seguito all'iscrizione della dott.ssa Giusi Bartolozzi nel registro degli indagati secondo le forme ordinarie, restando però inspiegabilmente prive di qualsiasi possibilità di tutela.

Negare l'estensione della garanzia *ex art. 96* della Costituzione (anche) alla dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di false informazioni al pubblico ministero — a prescindere dal fondamento o meno dell'accusa — produce così l'effetto di frustrare lo scopo che si prefigge lo stesso art. 96 della Costituzione, azzerando di fatto, nello specifico caso, la tutela della funzione governativa. Resta infatti preclusa qualsiasi misura atta ad evitare che si vada a scandagliare condotte rispetto alle quali è stato già riconosciuto prevalente l'interesse pubblico a non procedere.

6.8. A questo punto, da quanto sin qui scritto risulta evidente che l'attività di governo può venire compromessa non solo nei casi di concorso nel reato ministeriale, ma anche nelle peculiari ipotesi di reati a quello connessi, che per loro natura siano ad esso funzionali e comportino per il loro accertamento la preliminare ricostruzione dei fatti addebitati al Ministro.

Questa evidenza dovrebbe imporre una interpretazione costituzionalmente orientata che consenta di comprendere, tra i casi di autorizzazione a procedere funzionale alla prerogativa di cui all'art. 96 della Costituzione, anche quelli di connessione funzionale che presentino le peculiarità anzidette.

6.9. Diversamente, infatti, cioè nell'eventualità in cui si dovesse considerare la normativa vigente come ostativa all'esito qui prospettato, codesta ecc.ma Corte costituzionale dovrebbe sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4, legge n. 219/1989, nella parte in cui ingiustificatamente non prevede, oltre al caso «relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro», anche quello di più reati in connessione funzionale con quello ministeriale — quantomeno se commesso nell'esercizio della funzione da soggetti che coadiuvano il Ministro e per tali da richiedere la dimostrazione del reato addebitato al Ministro — per contrasto con gli articoli 96, 70, 72, 94, 95, 105, 3 della Costituzione.

Ed infatti, il combinato disposto delle norme costituzionali appena indicate regola la divisione tra poteri dello Stato attribuendo a ciascuna la sua sfera di operatività e giustifica la possibilità di limitare l'accertamento di reati che incidano sulla funzione di governo.

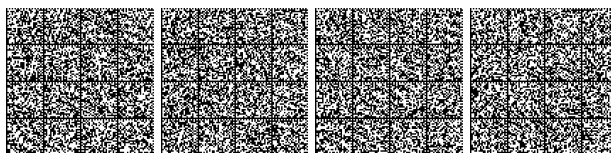
In particolare, dal tessuto costituzionale si ricava, come noto, che al Parlamento è demandato il potere legislativo (articoli 70-72 della Costituzione), mentre il Governo è l'organo che attua l'indirizzo politico ed amministrativo con la fiducia delle Camere (articoli 94-95 della Costituzione).

Ciò deve avvenire nella piena autonomia ed indipendenza da ingerenze della magistratura, che «costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 della Costituzione).

Nell'ambito di questa articolata struttura, qui velocemente riassunta, si inseriscono le prerogative di cui all'art. 96 della Costituzione, proprio per evitare che indagini della magistratura possano compromettere l'attività di governo per reati che sono stati commessi dai Ministri nell'esercizio delle funzioni e per il perseguimento di un preminente interesse pubblico.

Laddove la Magistratura avesse facoltà di procedere autonomamente nei casi, come quello sopra descritto — in cui un reato sia connesso funzionalmente a quello del Ministro, sia stato commesso nell'ambito di un «ufficio servente» la funzione, sia teso a supportare l'operato del Ministro stesso, e necessari, per la sua dimostrazione, la ricostruzione delle vicende ministeriali sulle quali il Parlamento reputa necessario paralizzare l'intervento della Magistratura a tutela dell'attività di governo — è evidente che nel bilanciamento dei vari interessi costituzionali confliggenti, quello di cui all'art. 96 della Costituzione verrebbe ingiustificatamente e sproporzionatamente pretermesso.

Non si tratta, si badi, di riconoscere immotivati ed odiosi privilegi in capo a soggetti «laici», ma di tutelare, secondo il canone di ragionevolezza di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione e nel rispetto della divisione tra poteri di cui sono espressione gli articoli 70, 72, 94, 95, 105 della Costituzione, quelle prerogative che il legislatore costituzionale ha riconosciuto di dover apprestare tramite l'art. 96 della Costituzione, il quale si pone come norma di equilibrio tra: la tutela dell'autonomia governativa e di indirizzo politico, le attribuzioni del Parlamento ed i poteri demandati alla Magistratura.



P.Q.M.

La Camera dei deputati solleva conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato, nei confronti dell'Autorità giudiziaria e, in particolare, nei confronti del Collegio per i reati dei Ministri di Roma e nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, chiedendo che la Corte costituzionale voglia statuire, in via alternativa:

a) *che il Collegio per i reati ministeriali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma erano a conoscenza di elementi, presenti sin dall'inizio e, comunque, confermati nel corso delle indagini, tali da imporre di considerare la dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati del Ministro di giustizia Nordio e che pertanto la richiesta di autorizzazione a procedere avrebbe dovuto essere estesa anche alla sua figura; in ogni caso, fatta la valutazione di non ministerialità della condotta si sarebbe dovuto comunicare alla Camera l'esito di tale valutazione al fine di permettere ad essa di garantire la tutela delle sue attribuzioni costituzionali;*

b) *che — eventualmente previa sollevazione avanti a sé di questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 96, 70, 72, 94, 95, 105, 3 della Costituzione dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219/1989, laddove non menziona anche i casi di connessione funzionale con i reati dei Ministri per condotte attribuibili a soggetti «laici» — debbano essere considerati «ministeriali» anche i reati commessi da terzi soggetti, se funzionalmente connessi con quelli del Ministro e tali da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa e che pertanto si applichi anche all'ipotesi di reato di cui all'art. 371-bis del codice penale attribuito alla dott.ssa Giusi Bartolozzi la disciplina dettata dalla legge cost. n. 1/1989 e si estenda anche a quel caso la trasmissione degli atti al Collegio per i Ministri e la successiva necessaria richiesta di autorizzazione a procedere.*

Bologna, 6 giugno 2026

Prof. Avv.: MANES

Si allegano i seguenti documenti:

A) procura speciale;

1) Richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 Cost. – Atti parlamentari Camera dei deputati, Doc. IV-bis, n. 1;

2) Relazione della Giunta per le autorizzazioni – Atti parlamentari Camera dei deputati, Doc. IV-bis n. 1-A;

3) decreto di archiviazione proc. pen. n. 1/2025 Tribunale Ministri Roma;

4) Richiesta presidente della Giunta per le autorizzazioni parlamentari del 18 settembre 2025, per Tribunale dei Ministri;

5) Risposta Tribunale dei Ministri 23 settembre 2025;

6) Richiesta presidente della Giunta per le autorizzazioni parlamentari 18 settembre 2025, per Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma;

7) Risposta del Procuratore della Repubblica;

8) Richiesta 13 ottobre 2025 dai Presidenti di Gruppo Bignami, Molinari, Barelli e Lupi;

9) Sedute del 28 ottobre e 4 novembre 2025 della Giunta per le autorizzazioni con accoglimento proposta di sollevare conflitto di attribuzione;

10) Deliberazione 1° aprile 2026 dell'Ufficio di Presidenza di proporre all'assemblea di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

11) Resoconto stenografico seduta 14 aprile 2026, nella quale la Camera approva la proposta di elevare conflitto di attribuzione di competenza tra poteri dello Stato;

12) Parere ex art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989 del 7 luglio 2025.

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 122/2026, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª Serie speciale - n. 27 dell'8 luglio 2026.

26C00159



N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2026
(della Regione Calabria)*

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Concessioni demaniali marittime – Previsione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere, uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022 (concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive).

– Decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni), convertito, con modificazioni, nella legge 8 maggio 2026, n. 71, art. 8.

Ricorso nell'interesse della Regione Calabria (c.f.: 02205340793), in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, dott. Roberto Occhiuto, (c.f.: CCHRRRT69E13D086G), rappresentato e difeso, giusta Delibera di G.R. di autorizzazione n. 296 del 9 giugno 2026 e decreto del coordinatore dell'Avvocatura regionale di assegnazione del relativo incarico difensivo (n. 968 r.dip. dell'11 giugno 2026), in forza di procura speciale in calce al presente atto, dall'avv. Domenico Gullo (c.f.: GLLDNC66M24F158E) — che indica quale recapito PEC: avvocato6.rc@pec.regione.calabria.it e FAX 0965894621 — dell'Avvocatura regionale;

contro lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f.: 80188230587) nella persona del Presidente *pro tempore*;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, dell'art. 8 del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 maggio 2026, n. 71 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, recante disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 106 del 9 maggio 2026, per violazione dei seguenti articoli della Costituzione: 5; 114; 117, commi primo, secondo, lettera *h*), terzo, quarto, quinto e sesto; 118, primo, secondo e terzo comma; 119 e 120, comma secondo; come da delibera di G.R. di autorizzazione.

Premessa

In data 9 maggio 2026 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 106, la legge 8 maggio 2026, n. 71, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, il cui art. 8 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali) — anch'esso convertito con modifiche — ha previsto la predisposizione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un bando-tipo, da sottoporre alla Conferenza unificata, per l'acquisizione di parere, nell'intento di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali e per l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022.

La disciplina delle concessioni sui beni demaniali riguarda, tuttavia, anche, ambiti materiali afferenti le competenze legislative regionali (concorrenti e residuali) *ex art.* 117, commi 3 e 4, della Costituzione, regolamentari (proprie e delegate), *ex art.* 117, comma 6, della Costituzione, ed amministrative *ex art.* 118 della Costituzione.

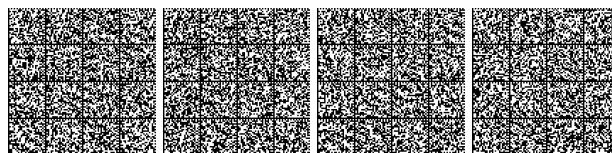
La norma, posta dalla previsione impugnata, *ex se* ed anche avuto riguardo al perimetro applicativo, invade e menoma la sfera di attribuzioni assegnata dalla Costituzione alla Regione; la previsione è stata emanata in violazione dell'art. 5; 114; 117, commi primo, secondo, lettera *h*), terzo, quarto, quinto e sesto; 118, primo, secondo e terzo comma; 119 e 120 comma secondo; nonché dei principi costituzionali di ragionevolezza, di sussidiarietà e di leale collaborazione, pertanto, in applicazione dell'art. 127, della Costituzione, dell'art. 32, legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 22 delle norme integrative, ricorre la Regione Calabria affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

Violazione degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120, comma 2, della Costituzione e del principio di leale collaborazione;

Violazione degli articoli 117, commi secondo, lettera *h*), terzo, quarto, quinto e sesto e 118 della Costituzione.



1. La previsione impugnata dispone che «1. Al fine di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022.».

1.1 A sua volta, l'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118, (Disposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive), ivi richiamato, tra l'altro, prevede che:

«1. La procedura di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico - ricreative e sportive, di cui all'art. 01, comma 1, lettere a), b), c), d), e) e f), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, fatto salvo quanto previsto dal comma 1-bis del presente articolo, si svolge nel rispetto del diritto dell'Unione europea e dei principi di libertà di stabilimento, di pubblicità, di trasparenza, di massima partecipazione, di non discriminazione e di parità di trattamento, anche al fine di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili.

2. L'ente concedente, anche su istanza di parte, avvia la procedura di affidamento di cui al comma 1 mediante la pubblicazione di un bando di gara, avente i contenuti previsti dal comma 4...

...

4. Gli atti della procedura di affidamento sono pubblicati nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito internet istituzionale dell'ente concedente con applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Nel bando di gara sono indicati:

a) l'oggetto e la finalità della concessione, con specificazione dell'ubicazione, dell'estensione, delle caratteristiche morfologiche e distintive dell'area demaniale e delle opere di difficile rimozione insistenti, compresi eventuali interventi manutentivi o di adeguamento strutturale e impiantistico necessari per il nuovo affidamento;

b) il valore degli eventuali investimenti non ammortizzati, nonché gli obblighi di cui al comma 9;

c) la durata della concessione determinata secondo i criteri di cui al comma 5;

d) la misura del canone;

e) il valore dell'indennizzo di cui al comma 9, nonché i termini e le modalità di corresponsione dello stesso;

f) la cauzione da prestarsi all'atto della stipula dell'atto di concessione a garanzia del pagamento del canone e degli altri obblighi gravanti sul concessionario, anche ai fini di quanto previsto dal comma 9, quarto periodo;

g) i requisiti di partecipazione previsti dagli articoli 94 e 95 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

h) i requisiti di capacità tecnico-professionale dei partecipanti, adeguati e proporzionati alla concessione oggetto di affidamento e che agevolano la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili;

i) le modalità e il termine, non inferiore a trenta giorni, per la presentazione delle domande;

l) il contenuto della domanda e la relativa documentazione da allegare, ivi compreso il piano economico-finanziario atto a garantire la sostenibilità economica del progetto e che include la quantificazione degli investimenti da realizzare;

m) le modalità di svolgimento del sopralluogo presso l'area demaniale oggetto di affidamento;

n) le modalità e i termini di svolgimento della procedura di affidamento;

o) i criteri di aggiudicazione;

p) lo schema di disciplinare della concessione, contenente le relative condizioni;

q) i motivi dell'eventuale mancata suddivisione della concessione in lotti e l'eventuale numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati al medesimo offerente. (...)».

2. La previsione impugnata si pone, sotto più profili, in contrasto con il dettato costituzionale.

2.1. Al riguardo, anche al fine di meglio individuare l'ambito materiale a cui la previsione in esame è da ricondurre e da questa inciso occorre, preliminarmente, individuare le competenze regionali anche avuto specifico riferimento a quelle assunte ed esercitate dalla Regione Calabria.

2.2. Le competenze amministrative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative e sportive, sono attribuite alle regioni, sia in via diretta che in quanto conferite, ex art. 117, comma 6, e 118 della Costituzione.



2.3. In particolare, l'art. 105 (Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali) del decreto legislativo n. 112 del 13 marzo 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), al comma 1, prevede che «Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni.» e, al successivo comma 2, che «Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: ... l) al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia;...».

Inoltre, il decreto legislativo n. 96 del 30 marzo 1999 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni) — applicabile anche alla Regione Calabria (art. 1) — all'art. 40 (Funzioni della regione), dispone che «1. Sono esercitate dalla regione le funzioni amministrative conferite dall'art. 105, commi 1, 2 e 4, del decreto legislativo n. 112 del 1998, salvo quanto disposto dagli articoli 41 e 42.».

A sua volta, l'art. 42 (Funzioni dei comuni), prevede che: «1. Sono esercitate dai comuni le funzioni amministrative previste dall'art. 105, comma 2, lettere f) ed l), del decreto legislativo n. 112 del 1998.».

2.4. La Regione Calabria, con legge n. 17 del 21 dicembre 2005 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo) ha provveduto a disciplinare «l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo destinato a fini turistico-ricreativi delegate alla regione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 nonché di quelle conferite ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modifiche ed integrazioni» (art. 1), riservando, all'art. 3 (Funzioni della regione), essenzialmente, ma non solo, funzioni programmatiche generali e di indirizzo.

In particolare: «1. Spettano alla regione, in attuazione del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito nella legge 4 dicembre 1993, n. 494 e della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34, e dell'art. 9 della legge n. 88/2001 le funzioni di:

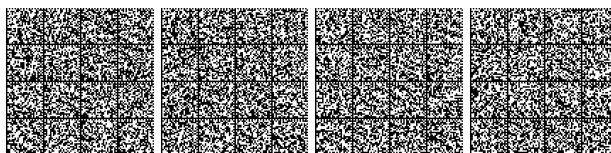
- a) programmazione ed indirizzo generale;
- b) raccolta sistematica, catalogazione, archiviazione e numerazione dei dati, informazioni e grafici sull'uso del demanio marittimo;
- c) formazione del catasto del demanio marittimo;
- d) monitoraggio delle opere realizzate e di quelle ammesse a finanziamento pubblico;
- e) verifica dello stato di attuazione della programmazione regionale;
- f) predisposizione delle misure di salvaguardia dell'ambiente e controllo di competenza;
- g) pianificazione del sistema portuale regionale;
- h) la definizione, in sede di approvazione del Piano di cui al successivo art. 6, dei criteri generali, dei criteri che riguardano i materiali da utilizzare, le modalità operative da osservarsi nella progettazione e nella realizzazione degli interventi di ripascimento delle spiagge».

2.4.1. La legge regionale in commento, interviene, peraltro, in ambiti materiali riferibili a più competenze legislative regionali, oltre a quelle oggetto di trasferimento.

Ambiti, alcuni dei quali precisati ed emergenti dal dato testuale delle disposizioni della medesima legge regionale, che occorre, qui, per quanto di interesse, appresso, richiamare.

«Art. 2 (*Attività turistiche e ricreative*). — 1. Per attività turistico ricreative si intendono:

- a) stabilimenti balneari e servizi complementari e di supporto, compresi la vigilanza ed il soccorso;
- b) esercizi di ristorazione e di somministrazione di bevande;
- c) esercizi commerciali tipici;
- d) noleggio di imbarcazioni e natanti;
- e) ormeggio, alaggio, stazionamento e servizi complementari alla nautica da diporto;
- f) campeggi ed altre strutture ricettive e di attività ricreative e sportive;
- g) esercizi commerciali complementari alle attività turistiche, nautiche e ricreative;
- h) servizi complementari di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, funzionali alle attività turistiche e ricreative che precedono.



2. I titolari di concessioni demaniali marittime che hanno come scopo la gestione di strutture ad uso turistico ricreativo realizzate per la diretta fruizione del mare sono, ad ogni effetto, imprenditori turistici di imprese produttive di interesse collettivo.».

«Art. 6 (*Piano di indirizzo regionale*). — 1. La Regione individua nel Piano di indirizzo regionale per l'utilizzo del demanio marittimo, di seguito denominato PIR, l'atto di programmazione attraverso il quale:

a) determina una percentuale non inferiore al 30 per cento delle aree ricadenti sul demanio marittimo di ogni singolo comune rivierasco riservandolo all'uso pubblico ed alla libera balneazione;

b) stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali;

c) individua le aree costiere non più fruibili ai fini dell'uso pubblico del mare;

...

f) prevede l'obbligo per i comuni, in sede di adozione del Piano di cui al successivo art. 12, di assicurare gli accessi al mare, la presenza di servizi minimi sia sulle aree in concessione che su quelle libere, la realizzazione dei percorsi di cui al successivo art. 15, comma 2;

g) definisce la destinazione di una congrua superficie alle attività di rimessaggio a favore degli addetti alla pesca;

h) individua le aree a valenza turistica tenendo conto delle previsioni di cui all'art. 3, primo comma, lettera a), punti 1, 2 e 3 della legge 4 dicembre 1993, n. 494;

...

2. Con riferimento alle aree di cui alla lettera h) del precedente primo comma, il PIR deve contenere prescrizioni di carattere generale sull'uso e la tutela delle risorse essenziali del territorio mediante:

a) la individuazione dei sistemi territoriali in base a criteri ambientali, economici, sociali e culturali, delineando i criteri di utilizzazione delle risorse essenziali, la dotazione infrastrutturale e dei servizi;

b) la identificazione delle condizioni per rafforzare gli effetti della complementarietà ed integrazione fra i sistemi territoriali individuati, al fine di migliorarne la funzionalità complessiva nel rispetto delle qualità ambientali;

c) la individuazione delle azioni di salvaguardia delle risorse essenziali, la difesa del suolo, la prevenzione e la difesa dall'inquinamento e la prevenzione dalle calamità naturali;

d) prescrizioni concernenti ambiti territoriali, in coerenza con il Piano regionale dei trasporti in funzione della localizzazione di:

I. aeroporti;

II. porti turistici;

III. autostrade e itinerari di interesse turistico regionale;

IV. strutture alberghiere, centri residenziali.».

«Art. 8 (*Attività consentite*). — 1. Salvo quanto disposto dal Codice della navigazione, dal suo regolamento di attuazione, dalle leggi speciali in materia, dalle ordinanze emanate dal Capo del Circondario marittimo, con riserva di dare indirizzi con successivi regolamenti in ordine alla garanzia del pubblico utilizzo degli arenili, alla tutela e conservazione degli ambienti marini e litoranei, nelle aeree demaniali marittime sulle quali la regione esercita le funzioni delegate, possono essere anche effettuate:

b) interventi sul regime idraulico;

c) attività di ripascimento degli arenili soggetti a fenomeni erosivi, effettuato con sedimenti provenienti da dragaggi di fondali marini, con materiali naturalmente depositati sulle spiagge, negli alvei dei corsi d'acqua e ricavati nell'ambito di interventi di manutenzione degli stessi alvei o con altri materiali preventivamente dichiarati idonei;

d) attività di bonifica ambientale finalizzate alla difesa del litorale, alla tutela del paesaggio, del suolo e del regime delle acque;

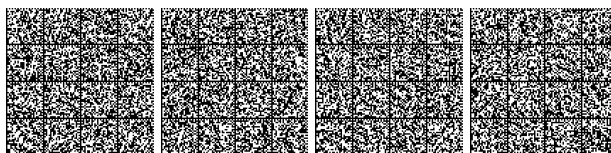
e) le attività di cui al successivo comma 3.

2. Devono essere salvaguardate le piante di alto fusto, le alberature e i sistemi vegetali autoctoni.

3. Le concessioni dei beni demaniali marittimi possono essere rilasciate, oltre che per i servizi di interesse pubblico, ai fini di cui all'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, anche per la realizzazione delle seguenti attività:

a) complessi balneari, compresi i servizi complementari, realizzabili a cura dei comuni;

b) esercizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande inseriti nelle strutture di cui alla precedente lettera a);



c) noleggio e rimessaggio di unità da diporto;

d) campeggi, attività ricreative, sportive e culturali;

e) attività di soccorso a mare prestate da organizzazioni di volontariato regolarmente autorizzate;

f) approdi e/o porti classificati di categoria 2a, classe III, aventi funzioni turistiche o da diporto di cui all'art. 4, comma 3, lettera e) della legge 28 febbraio 1994, n. 84, secondo i criteri, le modalità e competenze fiscali fissati dal decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509 e successive modifiche ed integrazioni;

g) campi boa e pontili galleggianti».

«Art. 9 (*Opere consentite*). — 1. Possono essere realizzati assetti, interventi, installazioni che permettano dai luoghi accessibili al pubblico la visibilità del mare e dell'orizzonte marino, delle dune e delle spiagge.

2. Nelle aree demaniali marittime vincolate alle utilizzazioni turistiche e ricreative possono essere realizzate opere considerate di facile rimozione delle seguenti tipologie: ...».

«Art. 10 (*Concessione in uso di beni del demanio marittimo*). — Che riserva alla Giunta regionale specifiche funzioni circa la disciplina della concessione».

«Art. 11 (*Obblighi, divieti e limiti*). — 1. Con riferimento ad aree ed ambiti territoriali devono essere osservati i seguenti obblighi, divieti e limiti secondo i principi di sostenibilità ambientale ed in relazione alla loro rilevanza ai fini dell'equilibrio ambientale (bilancio dei sedimenti, azione antierosiva dei fondali), nonché ai fini della economia turistica dell'immagine di naturalità regionale delle aree costiere in condizioni di naturalità o di paranaturalità siccome disciplinati dalla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 "Norme per la tutela e l'uso del territorio". ...».

«Art. 12 (*Piani comunali di spiaggia*). — 1. Il Piano comunale di spiaggia, di seguito denominato PCS, costituisce lo strumento di pianificazione delle aree ricadenti nel demanio marittimo attraverso cui i comuni provvedono a: a) disciplinare e localizzare le attività di cui al comma 3 del precedente art. 8...».

«Art. 19 (*Valenza turistica e determinazione canoni*). — Che riserva alla Giunta regionale specifiche funzioni».

«Art. 20 (*Revoca, decadenza, subingresso*). — 1. La concessione demaniale può essere revocata per motivi di interesse pubblico, da parte del comune e/o della regione. ...».

«Art. 22 (*Vigilanza*)», «Art. 25 (*Difesa delle coste e conservazione delle spiagge*)», «Art. 26 (*Norme tributarie*)».

2.5 In sostanza, dal combinato disposto delle, su citate, previsioni statali emerge, per quanto qui maggiormente rileva, in primo luogo, l'attribuzione alle regioni delle funzioni regolatorie amministrative in materia; funzioni, per quanto riguarda la Regione Calabria, assunte ed esercitate.

Tra quelle trasferite alla regione, può, altresì, individuarsi la materia ambientale (gli articoli 68 e ss. del Capo III, del decreto legislativo n. 112 del 1998 su citato — in seguito alla delega prevista nella legge n. 59 del 1997 — hanno disciplinato le funzioni amministrative in materia di «Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti»).

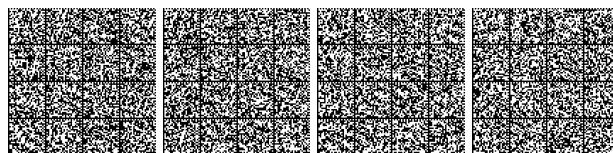
La disciplina sui beni demaniali in esame, peraltro, è da ricondurre anche all'esercizio di competenze legislative regionali concorrenti e residuali, ex art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione, con conseguente rilievo, anche, delle funzioni regolamentari regionali proprie ex art. 117, comma 6, secondo periodo, oltretutto amministrative ex art. 118 della Costituzione.

In particolare, con riferimento alle competenze residuali, assumono particolare rilievo, la materia del turismo ed industria alberghiera (sulla natura: sentenza n. 197/2003; sentenza n. 80/2012; sulla rilevanza in relazione alle concessioni demaniali in argomento: sentenza n. 40/2017, punto 4.1).

A queste può aggiungersi la polizia amministrativa locale, che è di competenza residuale regionale, ai sensi di quanto espressamente previsto, per esclusione, dall'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione (sentenza n. 32 del 9 febbraio 2017).

Quanto alle competenze concorrenti, la materia del governo del territorio (sentenza n. 40/2017, punto 4.1, in relazione alle concessioni demaniali: «il legislatore regionale Ha ... fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico - ricreative»).

Rilevano, altresì, ex art. 117, comma 3, le seguenti materie: tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile, porti e aeroporti civili, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.



Tutte materie, come individuate, in definitiva, demandate alla competenza residuale o concorrente, ed, anche, agevolmente riscontrabili dalla lettura delle previsioni, su testualmente richiamate, della legge regionale n. 17 del 21 dicembre 2005.

2.6. Tn merito, l'ecc.ma Corte adita, ha reiteratamente precisato che: «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018) (sentenza n. 89 del 1° luglio 2025, punto 5.2; cfr, altresì, sentenza n. 157 del 2017, punto 6.1).

3. Ciò posto, si può passare alla specifica illustrazione delle censure.

3.1. Violazione dell'art. 118 della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; Violazione degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120, comma 2, della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

3.1.1. In primo luogo, la previsione impugnata individua genericamente le ragioni sottese e l'ambito di operatività dell'assunzione, in capo allo Stato, della funzione di adozione del bando — tipo, ponendosi in contrasto con i criteri costituzionali di riparto delle funzioni amministrative, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, della Costituzione.

L'art. 118, primo comma, della Costituzione, attribuendo «le funzioni amministrative [...] ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» subordina l'allocazione al livello di governo superiore, all'esistenza di ragioni di loro esercizio unitario, che impediscono a quello precedente, di adempiervi con efficienza, secondo i principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

È stato chiarito che: «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2. del Considerato in diritto)» (sent. n. 179 del 2022, punto 7.1).

Nella specie, l'allocazione disposta con la previsione censurata, presenta profili di genericità, nei presupposti e nell'ambito applicativo, che escludono la sussistenza delle condizioni, come delineate, della assunzione, attribuendo, peraltro, allo Stato una sorta di potere generale di disciplina.

Lo schema di bando-tipo, occorre qui evidenziare, è previsto, «Al fine di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118» e «per l'avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022».

La locuzione «Al fine di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'art. 4, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118», mentre si riferisce a tutte le concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive — intercettando così le funzioni regionali — indica la finalità, ma non individua gli elementi, che consentano di enucleare l'interesse pubblico concreto e specifico rilevante — in relazione a cui compiere la valutazione di proporzionalità e ragionevolezza della previsione, ed apprezzarne la conformità ai canoni costituzionali, come delineati — che pertanto è da ritenere insussistente. Per quanto precede, non emergono ragioni, puntualmente indicate, dei presupposti che giustificano un'attribuzione, a livello centrale, delle funzioni relative all'emanazione di tale bando-tipo, con conseguente carenza di profili di adeguatezza e sussidiarietà, in violazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

Anche la genericità della previsione, avuto riguardo all'estensione, intesa sia quale perimetro applicativo che di collocazione gerarchica, dello schema di bando-tipo, non integra un valido parametro legale, la cui sussistenza è, anch'essa, condizione necessaria per l'allocazione, conforme ai canoni costituzionali, della funzione («nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, ..., in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, ... al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale» - sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2.).

Peraltro, nella specie, come in precedenza evidenziato (2.5), vengono in rilievo anche materie di competenza residuale.

Né, a maggior chiarezza, soccorre il rinvio, che si rinviene all'ultimo inciso della previsione («per l'avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo art. 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022») atteso che le procedure di affidamento non sono altro che tutte quelle relative alle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive.



In altri termini — può ulteriormente precisarsi — la prima esigenza («Al fine di promuovere ...») è garantita dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e, quanto alla seconda («... per l'avvio delle procedure di affidamento ...»), l'emanazione di un bando tipo non è, a tal fine, affatto necessaria.

L'attribuzione allo Stato anche della funzione di adottare un «bando-tipo», dal contenuto indefinito, se non su un piano teleologico, si appalesa del tutto sproporzionata: è già la legge statale, con la normativa richiamata nella previsione oggetto di censura, che garantisce l'esigenza di assicurare e garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni di mercato sull'intero territorio nazionale.

L'attribuzione generalizzata, mediante la previsione di un bando-tipo, di tale funzione amministrativa regolatoria, in presenza di una disciplina analitica, pur posta in funzione della concorrenza (legge 5 agosto 2022, n. 118) si rivela, dunque, intervento non razionale, proporzionale ed adeguato.

L'atto (bando-tipo), in ogni caso, non è necessario per avviare le procedure di affidamento delle concessioni in parola, trattandosi di un'attività che il singolo ente concedente compie, in virtù delle proprie funzioni, come disciplinate, anche, dalla disciplina positiva regionale posta, nell'esercizio delle competenze, proprie e delegate, legislative, regolamentari ed amministrative, nell'ambito territoriale di pertinenza, a tutela e valorizzazione del medesimo e consideratene le peculiarità.

3.1.2. Alla luce dei medesimi principi in precedenza richiamati, emerge un ulteriore autonomo profilo di contrasto ai canoni costituzionali, con particolare riferimento al principio di leale collaborazione ed agli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120, comma 2, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997, e violazione delle prerogative regionali, come nella specie delineate, con riferimento alle modalità di coinvolgimento della regione nella procedura di adozione dello schema di bando tipo, all'uopo comunque insufficiente, in ragione della estensione e natura delle competenze regionali interessate.

La previsione, in particolare, prevede che: «... entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno schema di bando-tipo per l'avvio ...».

Già nell'assetto precedente alla riforma del 2001 (legge cost. n. 3), l'ecc.ma Corte costituzionale aveva avuto modo di riaffermare che il principio di leale collaborazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (cfr: sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 della Costituzione), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate.» (n. 242 del 18 luglio 1997).

Ed anche in seguito «ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sentenza n. 31 del 2006).

La portata generale del principio di leale collaborazione, quale principio generale in grado di armonizzare le regole costituzionali relative al riparto delle competenze, già emergente nell'assetto precedente, risulta, peraltro, espressamente riconosciuto dall'art. 120 della Costituzione.

Occorre, altresì, rilevare che, l'art. 118, comma 1, della Costituzione, relativo al riparto delle funzioni amministrative, che devono essere distribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, prevede, altresì, al comma 3, forme di coordinamento fra Stato e Regioni, tra cui in materia di polizia locale, nonché forme di intesa e coordinamento in materia della tutela dei beni culturali; sicché, è stato chiarito che: «Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale (...) la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia ...» (sentenza n. 303 del 2003, punto 4.1).



Ed è stato, altresì, precisato che «... nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative ...» ove, superato il vaglio di proporzionalità e ragionevolezza «... sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata». (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2.).

Principi *a fortiori* applicabili nella specie, in ragione della natura dell'atto (bando-tipo) — come pur genericamente delineato — attesa la incidenza e rilevanza di materie di competenza regionale residuale, in relazione a cui, la previsione impugnata prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottoponga lo stesso alla Conferenza unificata, per l'acquisizione, tuttavia, del mero parere.

In ragione dell'ampiezza delle competenze incise, il parere non si appalesa, comunque, quale forma adeguata e sufficiente di coinvolgimento, in quanto l'apporto collaborativo regionale risulta ingiustificatamente ridotto.

La disposizione, escludendo un coinvolgimento, in termini di «intese» dell'ente regionale, sebbene la disciplina delle concessioni demaniali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, presenti profili — come in precedenza individuati — riferibili anche materie di legislazione residuale e concorrente, riconducibili alla sfera di attribuzioni regionale, interviene e lede la sfera di competenza regionale.

Nella specie, comunque, con la previsione del semplice parere, la disposizione si appalesa strumento inidoneo a salvaguardare il principio qui in esame, anche avuto riguardo all'art. 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

La conseguente violazione del principio di leale collaborazione e delle previsioni costituzionali in precedenza individuate, nella procedura di formazione del bando-tipo, si risolve, in definitiva, nel mancato riconoscimento ovvero nella menomazione delle attribuzioni regionali, con conseguente contrasto con il principio di leale collaborazione e degli articoli 5, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

3.2. Violazione degli articoli 117, commi secondo, lettera *h*), terzo, quarto, quinto e sesto e 118 della Costituzione.

L'attribuzione allo Stato della funzione di emanare il «bando-tipo», indipendentemente dalla natura di un siffatto provvedimento e dal suo contenuto effettivo, si pone su un livello di ingerenza capace di invadere e menomare, di per sé, le plurime competenze regionali.

La disciplina delle concessioni sui beni demaniali riguarda, come precisato in precedenza, anche ambiti materiali afferenti le competenze legislative regionali (concorrenti e residuali) *ex art.* 117, commi 3 e 4, della Costituzione, regolamentari (proprie e delegate), *ex art.* 117, comma 6, della Costituzione, ed amministrative, *ex art.* 118 della Costituzione.

In primo luogo, le competenze amministrative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative e sportive, sono attribuite alle regioni, sia in via diretta che in quanto conferite, *ex art.* 117, comma 6, e 118 della Costituzione.

Ed in particolare, come in precedenza puntualmente evidenziato (2.3.), ai sensi dell'art. 105, commi 1 e 2, degli articoli 1 e 40 del decreto legislativo n. 96 del 30 marzo 1999; funzioni assunte, e diffusamente disciplinate, dalla Regione Calabria, con legge n. 17 del 21 dicembre 2005 (2.4., 2.4.1.).

Da quanto precede emerge, per quanto qui maggiormente rileva, l'attribuzione alle regioni delle funzioni regolatorie amministrative in materia; funzioni, per quanto riguarda la Regione Calabria, come testé precisato, assunte ed esercitate.

Tra quelle trasferite alla regione, come pure evidenziato, rientra, altresì, la materia ambientale (artt. 68 e ss. del Capo III, del decreto legislativo n. 112 del 1998 inerente la «Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti»). La previsione, con l'assunzione della funzione di adottare il bando-tipo, in dette materie trasferite, integra violazione dell'art. 117, comma 6, primo inciso e 118 della Costituzione.

La disciplina sui beni demaniali, peraltro, è da ricondurre anche all'esercizio di competenze legislative regionali, concorrenti e residuali, *ex art.* 117, commi 3 e 4 della Costituzione, con conseguente rilievo, anche, delle funzioni regolamentari regionali proprie *ex art.* 117, comma 6, secondo periodo, oltreché amministrative *ex art.* 118 della Costituzione.

In particolare — richiamando, ancora, quanto in precedenza evidenziato — con riferimento alle competenze residuali, assumono particolare rilievo, la materia del turismo ed industria alberghiera (sulla natura: sentenza n. 197/2003; sentenza n. 80/2012; sulla rilevanza in relazione alle concessioni demaniali in argomento: sentenza n. 40/2017, punto 4.1).

A queste è da aggiungere la materia della polizia amministrativa locale, di competenza residuale regionale (per esclusione, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione; sentenza n. 32 del 9 febbraio 2017).

Quanto alle competenze concorrenti, vi rientra la materia del governo del territorio (sentenza n. 40/2017, punto 4.1, in relazione alle concessioni demaniali: «il legislatore regionale ... Ha ... fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al Governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico - ricreative»).



Da ricondurre, altresì, tra queste ultime, *ex art.* 117, comma 3, della Costituzione, le materie della tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile, porti e aeroporti civili, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Sul punto, come in precedenza chiarito, la legge regionale legge n. 17 del 21 dicembre 2005 — oltre a quelle oggetto di trasferimento — interviene in ambiti materiali riferibili a più competenze legislative regionali, anche precisati nelle disposizioni della medesima legge regionale.

Tutte materie, dunque, demandate alla competenza residuale o concorrente, e delle quali la legge regionale n. 17 del 21 dicembre 2005 costituisce, anche, espressione di esercizio.

Anche sotto tale profilo, la previsione impugnata, con l'assunzione, in capo allo Stato, della funzione di adottare il bando-tipo, è intervenuta su procedimenti amministrativi relativi alle materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, *ex art.* 117, commi 3, 4 e 5, della Costituzione, con conseguente rilievo, anche, delle funzioni regolamentari regionali proprie *ex art.* 117, comma 6, secondo periodo, oltretutto amministrative *ex art.* 118, primo e secondo comma, della Costituzione e violazione dei relativi parametri.

A tal proposito, è stato precisato che «L'esercizio concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative include un complesso di attività svolte sull'area demaniale, con frequente suddivisione, all'interno di quelle assentite dal titolo, tra una attività principale ed altre secondarie, tipizzate, in via esemplificativa, dal già citato art. 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell'amministrazione chiamata alla gestione dell'area demaniale. La legge regionale in questione, del resto, come recita il preambolo, persegue la finalità di impartire linee di indirizzo ai comuni costieri, quali enti cui l'art. 27 della legge regionale della Toscana 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) affida funzioni amministrative nell'ambito delineato dal citato art. 03, comma 4-bis del decreto-legge n. 400 del 1993. In questa cornice, la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle già descritte competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nel titolo di competenza esclusiva — l'«ordinamento civile» — evocato a sostegno della censura» (sentenza n. 157/2017, punti, 7.4.1., 7.4.2. - enfasi aggiunta).

Ed è stato, inoltre, chiarito che: «In tale quadro, questa Corte ha poi costantemente sottolineato che “i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)”» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).» (sentenza n. 89 del 1° luglio 2025, punto 5.2).

«Non senza trascurare, tuttavia, che il riferimento alla detta materia (tutela della concorrenza, n. d.r.) non può ritenersi così pervasivo da impedire, aprioristicamente, ogni spazio di intervento alle Regioni nella materia che interessa (sentenza n. 98 del 2017)» (sentenza n. 108 del 2018).

Nella materia in argomento, con riferimento al rapporto tra la normativa statale, riconducibile alla materia della concorrenza e le competenze regionali, con specifico riguardo al piano amministrativo, è stato, altresì, osservato: «che “la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza” (sentenza n. 109 del 2018). Devono dunque ritenersi legittime “le conseguenti, diverse, discipline territoriali [...] motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori” (sentenza n. 109 del 2018)» (sentenza n. 86/2019).



Può, ancora rilevarsi che, attese le plurime competenze regionali, gli interventi legislativi statali, nella materia in esame, debbono avere una propria specifica ragione d'essere dovendosi, in mancanza, presumere che il medesimo invada la sfera di attribuzione regionale.

Così, è stato chiarito che «... non è revocabile in dubbio che il tema della pubblicità delle istanze che portano all'affidamento in concessione è immediatamente connesso ai profili della competizione concorrenziale, garantita, quanto alla scelta dell'affidatario, da una selezione aperta, pubblica e trasparente così come delineata, in via di principio, prima dalla direttiva servizi e poi dalla normativa interna di attuazione della stessa, già richiamata. Tuttavia, per evocare la tutela della concorrenza, è necessario che l'affidamento riguardi un utilizzo del bene demaniale strettamente correlato ad iniziative economiche suscettibili di attivare la dinamica concorrenziale. In mancanza, le relative disposizioni devono ritenersi estranee alla citata competenza statale, per rientrare nei campi regolatori coperti dalle competenze legislative ascritte alla regione, più volte citate, prima tra tutte quella immediatamente inerente alla disciplina delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo ...» (sentenza n. 108/2018, punto 8.4).

Nella specie, *mutatis mutandis*, definito il contenuto sostanziale del bando riferibile a profili di tutela della concorrenza (art. 4, comma 4, della legge del 5 agosto 2022, n. 118), la disposizione in esame, che demanda allo Stato l'adozione di un bando-tipo, al mero fine di «promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni» invade, dunque, *ex se* competenze regionali, come, comunque, in precedenza, delineate.

La previsione in esame, in definitiva, attribuendo allo Stato, mediante la predisposizione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la funzione di adottare lo schema di bando-tipo, invade le competenze legislative ed amministrative regionali assegnate alla regione per l'affidamento delle concessioni demaniali in parola per l'esercizio delle attività turistico — ricreative e sportive, anche, peraltro, fuori dall'ambito normativo già delineato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 118 del 5 agosto 2022, e, segnatamente, dal comma 4 del medesimo.

Per quanto precede, con l'attribuzione allo Stato della funzione di adottare un bando-tipo, sono state invase le competenze regionali in materia, sia legislative, residuali e concorrenti, *ex art.* 117, commi 3, 4 e 5 della Costituzione, sia regolamentari *ex art.* 117, comma 6, sia amministrative *ex art.* 118, commi 2 e 3 della Costituzione.

Anche per tale profilo, la previsione in esame non può trovare legittimo fondamento e, conseguentemente, viola le attribuzioni assegnate dalla Costituzione alla regione.

P.Q.M.

Per quanto precede, e per quanto, ove occorra, verrà ulteriormente argomentato e precisato, si chiede che codesta ecc.ma Corte, contrariis reiectis, Voglia dichiarare la illegittimità costituzionale e, conseguentemente, annullare, per i profili su esposti, l'art. 8 del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 maggio 2026, n. 71 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, recante disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni».

Produzione: delibera di G.R. n. 296 del 9 giugno 2026; decreto dirigenziale (n. 968 r.dip. dell'11 giugno 2026); e, comunque, come da indice.

Catanzaro, 19 giugno 2026

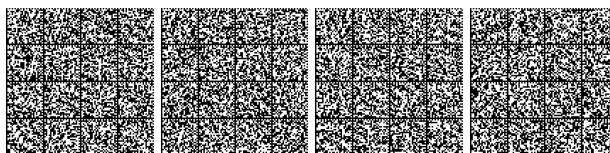
L'avvocato: GULLO

26C00129

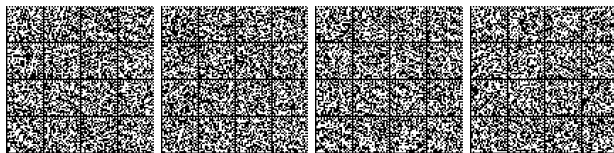
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-031) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

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

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 2,00

