CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **215/2008** (ECLI:IT:COST:2008:215)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BILE** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/06/2008**
Deposito del **18/06/2008**; Pubblicazione in G. U. **25/06/2008**
Norme impugnate: Art. 1, c. 547°, della legge 23/12/2005, n. 266.
Massime: **32582 32583 32584 32585**
Atti decisi: **ord. 805, 847 e 852/2007**

SENTENZA N. 215 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ordinanza del 14 giugno 2007 dal Tribunale di Pinerolo, con ordinanza dell'11 ottobre 2007 dal Tribunale di Varese e con ordinanza del 19 giugno 2007 dal Tribunale di Pescara, rispettivamente iscritte ai nn. 805, 847 e 852 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2007 e n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 14 giugno 2007, il Tribunale di Pinerolo ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), il quale prevede che per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e successive modificazioni, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse.

1.1. – Il rimettente è investito di un procedimento nel quale più persone sono imputate del reato di cui all'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, per aver installato e consentito l'uso, in luogo aperto al pubblico, di apparecchi idonei al gioco d'azzardo «o comunque [...] non rispondenti alle caratteristiche e prescrizioni indicate nei commi 6 e 7 di cui all'art. 110 TULPS», in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005.

Il giudice *a quo* si duole che, per effetto della disposizione censurata, la rilevanza penale di tali condotte permanga, nonostante l'art. 1, comma 543, della medesima legge abbia depenalizzato le fattispecie già configurate come reato dall'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931.

A suo avviso, l'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, impedendo «di fare applicazione retroattiva della nuova disciplina contenente l'*abolitio criminis*», viola l'art. 3 della Costituzione, poiché, in assenza di una sufficiente ragione giustificativa, introduce una deroga al principio di non ultrattività della legge penale, sancito dall'art. 2, secondo comma, del codice penale, il quale garantisce l'eguale trattamento dei cittadini nell'applicazione della legge penale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, il canone della retroattività *in mitius* rinviene il suo fondamento costituzionale nel principio di uguaglianza, il quale impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla data della loro commissione. Di conseguenza, il principio di retroattività della *lex mitior*, diversamente dal principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, «deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale», ma solo ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli (vengono richiamate le sentenze n. 394 del 2006, n. 80 del 1995, n. 6 del 1978, n. 164 del 1974, nonché l'ordinanza n. 330 del 1995).

Il giudice *a quo* osserva che la più recente legislazione ha rafforzato il principio di retroattività della legge penale favorevole, estendendolo anche al settore delle violazioni penali finanziarie, nel quale – in forza dell'art. 20 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie), abrogato dall'art. 24, comma 1, del d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 – esso non operava. Peraltro, le contravvenzioni punite dal previgente art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931 non erano riconducibili alla nozione di reato finanziario.

Sulla rilevanza della questione così prospettata non incide, a parere del rimettente, la circostanza che il citato art. 110, comma 9, sia stato nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), visto che, comunque, in forza dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, le norme penali abrogate seguitano ad operare per i fatti pregressi.

1.2. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile,

poiché, rispetto alle fattispecie oggetto del giudizio principale, l'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 «non dovrebbe trovare applicazione».

Infatti, prosegue la difesa erariale, l'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, nella nuova formulazione, non punisce più gli illeciti concernenti l'installazione e l'uso degli apparecchi e congegni da gioco d'azzardo, ma stabilisce il trattamento sanzionatorio per i soli «apparecchi e congegni da intrattenimento di cui ai commi 6 e 7» (art. 1, comma 86, della legge n. 296 del 2006). La denunciata norma, pertanto, nel riferirsi alle violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, nulla avrebbe disposto per le condotte riguardanti gli apparecchi per il gioco d'azzardo, in contestazione nel giudizio *a quo*.

2. – Anche il Tribunale di Varese, con ordinanza emessa l'11 ottobre 2007 nell'àmbito di un procedimento penale concernente i reati previsti dall'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931 e dall'art. 718 cod. pen., ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005.

2.1. – Il rimettente deduce che tale norma – nella parte in cui prevede che per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931 poste in essere in data anteriore al 1° gennaio 2006 continuino ad operare le sanzioni vigenti al momento del fatto, consentendo negli altri casi l'applicazione delle nuove sanzioni amministrative – determina una disparità di trattamento tra soggetti responsabili di identici illeciti «sul solo presupposto della data del commesso reato», in contrasto non solo con l'art. 3, ma anche con l'art. 25 della Costituzione.

Il giudice *a quo*, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, ammette che il principio dell'applicazione retroattiva delle disposizioni più favorevoli al reo possa subire limitazioni da parte del legislatore ordinario, ma, riguardo alla deroga recata dall'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, nega l'esistenza di ogni ragionevole giustificazione (viene citata la sentenza n. 74 del 1980).

2.2. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile, per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale.

3. – Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 è stata prospettata dal Tribunale di Pescara, con ordinanza del 19 giugno 2007, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

3.1. – In punto di rilevanza, espone il giudice *a quo* che, in forza della norma censurata, gli imputati nel giudizio principale dovrebbero subire l'applicazione della sanzione penale, nonostante il fatto loro contestato non sia più previsto come reato, avendo l'art. 1, comma 543, della legge n. 266 del 2005 depenalizzato la condotta di chi distribuisce, installa o consente l'uso in luogo aperto al pubblico di apparecchi non rispondenti alle caratteristiche descritte ai commi 6 e 7 dell'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931.

Anche il Tribunale di Pescara esclude che la deroga al principio di non ultrattività della legge penale, prevista dall'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, sia assistita da una razionale giustificazione (è richiamata la sentenza n. 74 del 1980), ravvisando al fondo delle scelte operate dal legislatore «solo una diversa valutazione nel tempo del disvalore sociale e penale del fatto».

3.2. – È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare la questione inammissibile, per non aver il rimettente considerato che l'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931 è stato sostituito dall'art. 1, comma 86, della legge n. 296 del 2006.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Pinerolo, il Tribunale di Varese ed il Tribunale di Pescara, con le ordinanze in epigrafe, sottopongono al sindacato di questa Corte la disciplina di diritto intertemporale contemplata dall'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), relativamente alla depenalizzazione, ad opera della medesima legge, del trattamento sanzionatorio delle violazioni in materia di apparecchi e congegni automatici, semiautomatici ed elettronici per il gioco.

In particolare, la norma denunciata stabilisce che per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e successive modificazioni, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse, e così introduce una deroga al principio di non ultrattività della legge penale di cui all'art. 2, secondo comma, del codice penale.

Tale deroga, ad avviso dei giudici *a quibus*, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché crea disparità di trattamento tra coloro che, in momenti diversi, contravvengono alle prescrizioni dell'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, in mancanza di una sufficiente ragione giustificativa (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 394 del 2006, n. 80 del 1995, n. 6 del 1978, n. 164 del 1974, nonché l'ordinanza n. 330 del 1995).

Il solo Tribunale di Varese deduce altresì la violazione dell'art. 25 della Costituzione.

2. – I giudizi, avendo ad oggetto questioni analoghe, se non identiche, vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – Le questioni di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Varese e dal Tribunale di Pescara sono manifestamente inammissibili.

Il Tribunale di Varese ha omesso di descrivere la fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, essendosi limitato a riferire che all'imputato è contestata, tra l'altro, la violazione dell'art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, senza neppure fornire indicazioni in ordine alla data del commesso reato (ordinanza n. 55 del 2008).

Il Tribunale di Pescara, nel formulare il giudizio sulla rilevanza, non ha compiutamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, avendo trascurato di argomentare, sia pure per escluderne l'incidenza, in merito alla nuova sostituzione dell'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931 ad opera dell'art. 1, comma 86, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) (ordinanza n. 55 del 2008).

4. – Non può essere invece accolta l'eccezione d'inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato nel giudizio di costituzionalità promosso dal Tribunale di Pinerolo, secondo cui il procedimento *a quo* avrebbe ad oggetto violazioni riguardanti apparecchi per il gioco d'azzardo, quali definiti dall'art. 110, comma 5, del r.d. n. 773 del 1931, e, rispetto a tali illeciti, l'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 non troverebbe applicazione, vertendo le nuove previsioni dell'art. 110, comma 9, unicamente «In materia di apparecchi e congegni da intrattenimento di cui ai commi 6 e 7» (inciso inserito dall'art. 1, comma 86, della legge n. 296 del 2006).

Invero, risulta dall'ordinanza di rimessione che le condotte contestate nel procedimento principale concernono pure apparecchi «comunque» non rispondenti alle caratteristiche e prescrizioni di cui all'art. 110, commi 6 e 7, del r.d. n. 773 del 1931.

D'altra parte, l'art. 1, comma 547, sancendo l'ultrattività delle disposizioni in precedenza

contenute nell'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, si applica anche alle violazioni concernenti apparecchi e congegni per il gioco d'azzardo commesse al tempo in cui esse erano sanzionate dalla detta norma (tra le molte, Cass., 2 maggio 2007, n. 16599 e 17 aprile 2007, n. 15297).

5. – Nel merito, la questione sollevata dal Tribunale di Pinerolo è fondata.

6. – La legge n. 266 del 2005, sostituendo l'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, per un verso, ha trasformato in illecito amministrativo le fattispecie contravvenzionali finalizzate al contrasto del gioco con apparecchi e congegni non conformi alle caratteristiche ed alle prescrizioni del comma 6 (oggetto anch'esso di modifica) e del comma 7 dello stesso articolo; per altro verso, ha ricondotto alle sole norme previste in materia dal codice penale la sanzionabilità delle condotte inerenti al gioco d'azzardo, condotte rispetto alle quali, in precedenza, era configurabile il concorso formale di reati.

La riferita successione normativa avrebbe fatto venir meno il rilievo penale delle violazioni dell'art. 110, comma 9, anteriormente commesse, se per esse l'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 non avesse disposto che debba continuare ad applicarsi la legge vigente al momento del fatto.

7. – La verifica della legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 547, va condotta con riferimento alla parte in cui tale disposizione deroga al principio generale stabilito dall'art. 2, secondo comma, del codice penale, in base al quale nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte la regola della retroattività della *lex mitior*, pur avendo rango diverso dal principio d'irretroattività della norma incriminatrice, di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, non è priva di un fondamento costituzionale. Per il principio di uguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'*abolitio criminis*, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa (sentenze n. 394 e n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974).

Il principio della retroattività della legge penale favorevole, dunque, è suscettibile di limitazioni e deroghe, ma – in ragione della peculiare rilevanza dell'interesse da esso tutelato, dimostrata dal grado di protezione accordatogli dal diritto interno, come pure dalla sua appartenenza alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione europea (Corte di giustizia, sentenza 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02) e al diritto internazionale (art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881) – tali limitazioni e deroghe devono giustificarsi in relazione alla necessità di preservare interessi contrapposti di analogo rilievo (sentenze n. 72 del 2008, n. 394 e n. 393 del 2006).

Alla stregua di siffatti criteri di giudizio, occorre valutare se la disciplina transitoria contenuta nella norma censurata soddisfi esigenze tali da prevalere su un principio del tipo indicato.

8. – L'indiscriminata deroga recata dall'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005 non è correlata ad interessi di rilievo costituzionale analogo all'interesse che il singolo vanterebbe a non vedersi esposto alle conseguenze penali di condotte oramai punite come mero illecito amministrativo o di condotte non più punite anche ai sensi dell'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, bensì unicamente secondo le previsioni del codice penale in materia di giochi

d'azzardo.

Essa, invero, contraddice gli obiettivi della depenalizzazione, rappresentati, in base alla relazione al disegno di legge divenuto legge n. 266 del 2005, dalla necessità di assicurare maggiore celerità di definizione dei procedimenti e di demandare l'irrogazione delle sanzioni all'organo con maggiori competenze tecniche nel settore, l'Ufficio regionale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

D'altra parte, l'irretroattività della *abolitio criminis* non trova adeguata giustificazione nei motivi genericamente addotti nella relazione sopra citata, per i quali essa intende «garantire chiarezza relativamente all'applicazione del nuovo apparato sanzionatorio», dal momento che, ove la disposizione transitoria fosse mancata, avrebbero comunque operato i princípi generali di cui all'art. 2 cod. pen.

A fondamento della norma censurata, pur contenuta in una legge finanziaria, neppure può ravvisarsi l'interesse primario dello Stato alla riscossione dei tributi (sentenze n. 80 del 1995, n. 6 del 1978, n. 164 del 1974), dato che le abolite contravvenzioni, lungi dal soddisfare un tale interesse, avevano obiettività giuridica afferente all'ordine pubblico (sentenza n. 237 del 2006).

9. – L'art. 1, comma 547, della legge n. 266 del 2005, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui consente di applicare, per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del r.d. n. 773 del 1931, e successive modificazioni, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005, le sanzioni penali previste al tempo delle violazioni stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui stabilisce che, per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), e successive modificazioni, commesse in data antecedente all'entrata in vigore della citata legge, si applicano le sanzioni penali previste al tempo delle violazioni stesse;

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate dal Tribunale di Pescara, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e dal Tribunale di Varese, in riferimento agli artt. 3 e 25 della Costituzione, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.