

CORTE COSTITUZIONALE

8-23 novembre 2006, n. 394

È dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 90, terzo comma, del t.u. 570/1960 e 100, terzo comma, del t.u. 361/1957, come sostituiti dall'art. 1 della l. 61/2004 che aveva riservato per i falsi concernenti l'autenticazione delle sottoscrizioni elettorali e le liste di elettori e di candidati il trattamento sanzionatorio dell'ammenda anziché della reclusione.

Omissis.

7. – Nel merito, con riferimento alla denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., le questioni sono fondate.

7.1. – Per costante giurisprudenza di questa Corte, la configurazione delle ipotesi criminose e la determinazione delle sanzioni per ciascuna di esse rientrano nella discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla "meritevolezza" ed al "bisogno di pena" – dunque sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa – sono infatti, per loro natura, tipicamente politici: con la conseguenza che un sindacato sul merito delle scelte legislative è possibile solo ove esse trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 144 del 2005 e n. 364 del 2004; ordinanze n. 109, n. 139, n. 212 del 2004; n. 177, n. 206 e n. 234 del 2003), come avviene allorquando la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (con riguardo alla materia elettorale, sentenza n. 287 del 2001).

Tale ipotesi ricorre nel caso in esame.

Con riferimento alla prima delle due fattispecie in cui si articolano le disposizioni censurate – quella concernente le falsità relative all'«autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati» – si coglie una palese dissimmetria fra il trattamento sanzionatorio riservato a dette falsità e quello previsto, in termini generali, dalle norme del codice penale in tema di falso, richiamate a fini di descrizione delle condotte incriminate. Così, con riguardo alla falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale chiamato ad autenticare le firme in questione – ma il rilievo vale, *mutatis mutandis*, in rapporto ad ognuna delle altre ipotesi di falso riferibili a tale autentica (quale, ad esempio, la falsità materiale commessa dal privato, di cui all'art. 482 cod. pen.) – le disposizioni impugnate vengono a sottoporre alla pena della sola ammenda da 500 a 2.000 euro – comminatoria che rende il reato suscettibile di oblazione c.d. obbligatoria, mediante pagamento della somma di 666 euro (art. 162 cod. pen.) – un fatto riconducibile, nella generalità dei casi, al paradigma punitivo del delitto di falsità ideologica di pubblico ufficiale in atto pubblico, represso dall'art. 479 cod. pen. con la reclusione da uno a sei anni (salvo il possibile aumento previsto dall'art. 476, secondo comma, cod. pen., in rapporto al falso in atti c.d. fidefacienti).

L'opzione per il modulo della contravvenzione oblabile – di per sé eccentrica, sul piano sistematico, in rapporto a reati di falso, tanto più ove aventi come oggetto materiale un atto pubblico e come soggetto attivo un pubblico ufficiale – risulta motivata, nei lavori parlamentari relativi alla legge n. 61 del 2004, con la ritenuta «minore offensività» delle condotte punite a tal titolo (in questi termini, la relazione della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati al testo unificato delle proposte di legge n. 1619, n. 2451 e n. 2676, da cui ha tratto origine la riforma).

Occorre, tuttavia, osservare che i reati di falso – e di falso documentale in particolare – hanno natura tipicamente strumentale. Comune ad essi è difatti la protezione di un bene giuridico "strumentale-intermedio", tradizionalmente compendiato nella formula della «fede pubblica», intesa quale affidamento dei consociati nella genuinità e veridicità – ovvero, da altro angolo visuale, nell'efficacia probatoria – di determinate fonti documentali. Questo valore – ed in ciò risiede appunto la sua "strumentalità" – non è fine a sé stesso, ma rappresenta un mezzo di protezione di beni "finali" ulteriori, atti ad essere compromessi dalla manipolazione delle predette fonti: beni "finali" che, in rapporto alla loro variegata caratura (patrimoniale, personale, pubblica, collettiva, ecc.), ben possono contribuire a qualificare, sul piano del disvalore, le differenti ipotesi di falso.

Nella specie, la condotta costitutiva dei due illeciti posti a raffronto – reato generale del codice penale e reato elettorale specifico di cui al terzo comma degli artt. 100 e 90 – è, per definizione, identica. Nel caso della falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale, si tratta, in particolare, della falsa attestazione, resa da soggetto abilitato all'autenticazione delle firme, circa l'avvenuta identificazione del sottoscrittore e circa il fatto che l'apposizione della firma è avvenuta in sua presenza. Correlativamente, nessuna diversità tra le due fattispecie è ravvisabile sotto il profilo della lesività del bene "strumentale-intermedio" della fede pubblica: la valenza probatoria – o, per guardare il fenomeno da altra angolazione, il livello di affidamento – che l'ordinamento ripone

nell'autenticazione delle sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati, non differisce, sotto alcun profilo, da quello proprio di qualsiasi altra autenticazione di firme.

A fronte di ciò, il salto sanzionatorio tra le figure criminose in esame – per non essere qualificato come manifestamente irragionevole – dovrebbe poter trovare giustificazione in considerazioni legate alla diversa pregnanza del bene “finale”. Cioè, lo specifico oggetto materiale del reato elettorale in questione – nel quale risiede l'elemento specializzante rispetto al reato comune – dovrebbe risultare indicativo del fatto che l'attitudine offensiva del falso si proietta verso un valore di rango decisamente più basso, rispetto alla media dei beni aggredibili dalla falsa autenticazione di firme.

Senonché, il bene finale tutelato dal reato *de quo* è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto. In effetti, proprio la considerazione della particolare pregnanza di tale bene giustifica l'emersione dei reati elettorali come segmento autonomo dell'ordinamento penale; e spiega – sia pur nella cornice di un sistema tutt'altro che privo di contraddizioni e disarmonie, in rapporto alle quali questa Corte ha da tempo segnalato l'esigenza di una compiuta razionalizzazione (sentenze n. 455 del 1998, n. 84 del 1997, n. 121 del 1980 e n. 45 del 1967) – le previsioni *extra ordinem* che ne caratterizzano la disciplina (quale, ad esempio, quella dell'art. 100, primo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960, secondo cui «qualunque elettore può promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile»; ovvero quella degli artt. 96 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 86 del d.P.R. n. 570 del 1960, che puniscono con pene di significativa severità la corruzione, attiva e passiva, finalizzata ad ottenere la firma per la presentazione di una candidatura, il voto elettorale o l'astensione, in deroga alla normale non punibilità della corruzione tra privati).

A tale prospettiva si ispira puntualmente, del resto, anche il falso elettorale di cui al secondo comma degli artt. 100 e 90, quale risulta dalla stessa riforma del 2004. Esso non attua affatto, nel complesso, un abbattimento dei livelli sanzionatori rispetto alle ordinarie previsioni codicistiche; ma allinea anzi tendenzialmente verso l'alto, rispetto agli atti elettorali, la risposta punitiva a condotte di falso normalmente diversificate: prevedendo, in specie – anche quando si tratti di falsità commessa da privato o incidente su documento qualificabile come scrittura privata – una pena edittale uguale a quella stabilita dagli artt. 476 e 479 cod. pen. per il falso, materiale e ideologico, del pubblico ufficiale in atti pubblici. Tale pena, d'altra parte, in assenza delle disposizioni censurate, si applicherebbe anche al falso in autenticazione di sottoscrizioni di liste di elettori o di candidati, ove lo si ritenesse sussumibile – in accordo con la prospettiva ermeneutica dianzi accennata – nel paradigma della falsa formazione di «atti destinati alle operazioni elettorali».

7.2. – Per giustificare una così macroscopica differenza di trattamento sanzionatorio, non si potrebbe neppure ritenere che il falso contravvenzionale contemplato dalle norme impugnate presenti – con riguardo al bene “finale” – un minor disvalore di condotta: nel senso che, a differenza del falso in altri atti elettorali, esso sarebbe in grado di attentare al predetto bene solo in modo estremamente tenue.

A tal fine, non varrebbe in particolare sostenere che l'abbattimento della risposta punitiva riflette il ridotto rilievo assunto, nell'apprezzamento discrezionale del legislatore, dalla formalità della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste dei candidati. Apprezzamento del quale sarebbe testimonianza il fatto che la legge n. 61 del 2004 deriva dallo stralcio di un più ampio testo normativo (il ricordato testo unificato delle proposte di legge n. 1619, n. 2451 e n. 2676, predisposto dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati), il quale prevedeva originariamente, nella sua prima parte (art. 1), l'esenzione dal predetto onere per i partiti, movimenti o gruppi politici rappresentati in Parlamento (esenzione peraltro già contemplata, relativamente all'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, dall'art. 12, secondo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18). Il nostro sistema elettorale è caratterizzato dalla regola in forza della quale le candidature e le liste di candidati debbono essere presentate da un numero prefissato di elettori, compreso tra un minimo e un massimo. Tale regola risponde ad una esigenza di tutela dell'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali, evitando un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato (in proposito, v. sentenza n. 83 del 1992). Ciò premesso, sarebbe sufficiente osservare che, fin tanto che l'onere di raccolta delle firme è concretamente contemplato – con la conseguente previsione, altresì, della garanzia della necessaria autenticazione delle sottoscrizioni dei presentatori, da parte di soggetti a ciò abilitati (v., al riguardo, art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, come modificato dall'art. 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120) – non è comunque possibile attribuire al falso in tali autenticazioni una rilevanza comparativamente minimale. E ciò per l'evidente ragione che detto falso – consentendo la partecipazione alla competizione di candidati o di liste che per legge non avrebbero potuto prendervi parte – si traduce in un artificio

idoneo ad inficiare nel suo complesso la regolarità delle operazioni di voto; e che esso può portare, in concreto, all'annullamento dell'intera consultazione elettorale. Un simile esito non potrebbe certamente qualificarsi "bagatellare", nel raffronto con la generalità degli eventi lesivi "finali", suscettibili di venir prodotti dagli altri falsi in autenticazione.

Al di là di ciò, l'intento perseguito dalla parte stralciata del testo normativo – intento realizzato, successivamente alle ordinanze di rimessione, con riguardo alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato, dagli artt. 1, comma 6, e 4, comma 3, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), sostitutivi, rispettivamente, dell'art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 9 del d.lgs. n. 533 del 1993 – non era comunque quello di sopprimere *tout court* l'onere delle raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati e delle liste. L'obiettivo, poi attuato dalla citata novella del 2005, era, invece, quello di esentare dall'onere in parola determinati soggetti politici, i quali potessero fornire per altra via – segnatamente sulla base dell'esito di precedenti competizioni elettorali a livello nazionale – garanzie di sufficiente rappresentatività dei candidati da essi presentati. In tal caso, tuttavia – al lume sia dell'art. 12, quinto comma, della legge n. 18 del 1979 (già vigente alla data delle ordinanze di rimessione), sia delle disposizioni successivamente introdotte dalla novella del 2005 – la sottoscrizione degli elettori viene ad essere surrogata da quella del presidente o segretario del partito o gruppo politico, o di suoi delegati: sottoscrizione che deve essere parimenti autenticata da un notaio o da un cancelliere di tribunale. Con il risultato che anche le falsità concernenti l'autentica della firma dell'esponente di vertice del partito o del gruppo politico potrebbero beneficiare di fatto, contro ogni logica, del trattamento largamente preferenziale stabilito dalle disposizioni censurate.

Va aggiunto, ancora, che a fronte del tenore di siffatte disposizioni, il denunciato regime di favore investe non soltanto le autenticazioni delle firme dei presentatori delle liste, ma anche i falsi inerenti all'autenticazione – essa pure prescritta dalla legge elettorale (v., attualmente, artt. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 e 28 del d.P.R. n. 570 del 1960) – delle dichiarazioni di accettazione della candidatura da parte dei candidati. L'attitudine lesiva di tali falsi risulta ancor più evidente ed immediata, trattandosi di manovra che può indurre gli elettori a votare per persone che non hanno mai inteso candidarsi per quella lista, disperdendo e rendendo così inutile il loro voto (oltre, naturalmente, a vulnerare il libero esercizio del diritto di elettorato passivo da parte dei candidati falsamente indicati).

7.3. – Va sottolineata, infine, l'ulteriore, profonda sperequazione di trattamento sanzionatorio venutasi a creare, per effetto delle norme in parola, fra le condotte di falso inerenti alle firme delle dichiarazioni di presentazione di candidati, da un lato; e le condotte di corruzione, attiva e passiva, violenza o minaccia e abuso di attribuzioni da parte di soggetti pubblici o ministri di culto, finalizzate all'ottenimento delle medesime firme, dall'altro, posto che queste ultime integrano tuttora delitti puniti con pene detentive di apprezzabile severità (artt. 96, 97 e 98 del d.P.R. n. 361 del 1957; artt. 86, 87 e 88 del d.P.R. n. 570 del 1960).

Anche tale sperequazione si rivela, in effetti, manifestamente priva di razionale giustificazione, in una cornice di sistema. Chi dà o promette ad un elettore una qualsiasi utilità affinché firmi una presentazione di candidatura ad elezioni politiche – fatto che in base alle norme comuni sarebbe privo di rilievo penale, non essendo la corruzione di privato ordinariamente sanzionata – risponde di un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni, oltre la multa (art. 96 del d.P.R. n. 361 del 1957); il pubblico ufficiale che autentichi falsamente la firma del medesimo elettore, facendolo figurare come sottoscrittore della lista senza o contro la sua volontà – fatto che normalmente integrerebbe il delitto di cui all'art. 479 cod. pen. – risponde di una mera contravvenzione obblabile.

7.4. – Considerazioni simili possono svolgersi anche in rapporto alla seconda fattispecie contemplata dalle norme sottoposte a scrutinio – quella della falsa formazione di liste di elettori o di candidati (intesa come residuale rispetto alle falsità inerenti all'autentica delle sottoscrizioni) – nel confronto con il regime previsto, per la generalità dei falsi in materia elettorale, dal secondo comma degli artt. 100 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 90 del d.P.R. n. 570 del 1960, il quale, come già rimarcato, irrigidisce nel complesso – e non già attenua – il trattamento sanzionatorio prefigurato dalle corrispondenti norme del codice penale.

Lo scarto nella risposta punitiva è, anche per questo verso, di dimensioni tali da apparire manifestamente irragionevole: non essendo sostenibile che la falsità in questione abbia potenzialità lesive del bene giuridico protetto – di rilievo costituzionale – nettamente inferiori alla media di quelle inerenti agli altri atti destinati alle operazioni elettorali. Infatti, riguardo alla predisposizione di false liste di candidati, valgono rilievi analoghi a quelli dianzi svolti per le falsità in autenticazione, circa l'idoneità della manipolazione ad inficiare nel suo complesso la regolarità della competizione e a creare le premesse per la vanificazione dei voti espressi dagli elettori a favore di

quelle liste; a sua volta, la falsificazione delle liste elettorali – atti che hanno natura pubblica – può essere strumento di perpetrazione di brogli elettorali.

7.5. – Non si potrebbe neppure fondare la macroscopica differenza di sanzioni, dianzi evidenziata, su una pretesa distinzione tra falsità rispettivamente inerenti alla fase «preparatoria» del procedimento elettorale, ed alle fasi «costitutiva» e di verifica dei risultati di esso: e ciò in base alla considerazione che nel primo caso la regolarità delle operazioni elettorali verrebbe lesa solo in termini collettivi e potenziali (facendo sì che alla competizione concorrano liste o candidati che avrebbero dovuto esserne esclusi, ma senza l'attribuzione ad essi di voti non espressi dagli elettori); mentre nel secondo caso la condotta incide direttamente sulla manifestazione individuale ed effettiva del diritto di voto.

Al riguardo, basta osservare che le falsità nella formazione delle liste non esauriscono il novero dei possibili falsi incidenti sulla fase preparatoria; che tale considerazione non varrebbe comunque a giustificare lo scarto sanzionatorio rispetto alle figure di falso del codice penale; che, ancora, in relazione alle altre forme di interferenza illecita (corruzione, violenza, minaccia, abuso di poteri), i citati artt. 96, 97 e 98 del d.P.R. n. 361 del 1957 e 86, 87 e 88 del d.P.R. n. 570 del 1960 equiparano pienamente – nell'ambito di unitarie fattispecie delittuose – le dichiarazioni di presentazione delle candidature all'espressione del voto e all'astensione da esso, senza operare, dunque, alcuna cesura fra fase preparatoria e fasi successive.

7.6 – Infine, le disposizioni censurate determinano un'ulteriore manifesta incongruenza, denunciata dal Tribunale di Firenze. La falsa formazione delle liste – a differenza delle falsità in autenticazione (in rapporto alle quali sono richiamate dalle norme in esame anche le disposizioni degli artt. 489 e 490 cod. pen.) – viene ad essere assoggettata ad una pena incomparabilmente più mite rispetto all'uso delle liste falsificate e alla sostituzione, soppressione o distruzione di liste vere: condotte, queste ultime, che – proprio perché le liste rappresentano una *species* del *genus* degli atti «destinati alle operazioni elettorali» – continuano ad integrare il delitto di cui al secondo comma degli artt. 100 e 90. E ciò quantunque si tratti, con ogni evidenza, di fattispecie equiparabili, o comunque non significativamente dissimili, sul piano del disvalore, come attestano le citate corrispondenti previsioni del codice penale, le quali, anzi, reprimono l'uso di atto falso in modo attenuato rispetto alla falsificazione.

8. – Gli ulteriori profili di asserita compromissione degli artt. 3 e 25 Cost. dedotti dal Tribunale di Firenze restano assorbiti.

Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, terzo comma, del d.P.R. n. 361 del 1957 e dell'art. 90, terzo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960, come sostituiti dall'art. 1 della legge n. 61 del 2004.

Omissis.