

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 aprile 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

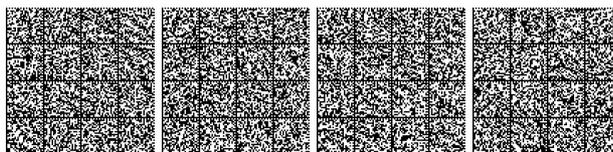
SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

- N. **56.** Ordinanza 19 marzo - 11 aprile 2024
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Pronunce della Corte costituzionale - Errori e omissioni materiali nella sentenza n. 21 del 2024 - Correzione. Pag. 1
- N. **57.** Sentenza 20 marzo - 15 aprile 2024
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Campania - Contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva - Contributo finalizzato, tra l'altro, al finanziamento dell'aeroporto di Pontecagnano «nonché per tutte le attività di gestione societaria» dello stesso - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.
Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Campania - Contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva - Ripartizione dell'ammontare complessivo - Contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un «Fondo per la ecosostenibilità» e per il restante 50 per cento a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.
 – Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19.
 – Costituzione, art. 3..... Pag. 2

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **6.** Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'8 aprile 2024 (del G.I.P. del Tribunale di Catania)
Parlamento - Immunità parlamentari – Procedimento penale instaurato nei confronti di M.M. G., all'epoca dei fatti senatore, in ordine al reato di diffamazione, regolato dall'art. 595, commi primo, secondo e terzo, del codice penale, ai danni del dott. F. B. – Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.
 – Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023 (doc. IV–*quater*, n. 2). . . Pag. 9
- N. **11.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2024 (della Regione Liguria)
Bilancio e contabilità pubblica – Perequazione delle risorse finanziarie – Legge di bilancio 2024 – Modifica dell'art. 1, comma 448, della legge n. 232 del 2016, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 - Previsione che la dotazione per il fondo di solidarietà comunale è stabilita in euro 6.760.590.365 per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, in euro 7.980.590.365 per l'anno 2029, in euro 7.908.608.365 per l'anno 2030 e in euro 8.672.531.365 annui a decorrere dall'anno 2031 – Previsione che agli oneri di cui al comma 496 dell'art. 1 della legge di stabilità 2023, che istituisce un Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, si provvede mediante utilizzo delle risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 494 dell'art. 1 della medesima legge.



Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 - Prevista determinazione degli importi del contributo a carico di ciascun ente con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali – Previsione che il medesimo contributo, come determinato, è trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

In via gradata: Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Contributo alla finanza pubblica da parte dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna – Previsione che, nell'escludere dal concorso al contributo gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto, tra l'altro, gli accordi di cui all'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 50 del 2022, come convertito, non esonera anche i comuni di cui all'art. 43, comma 8, dello stesso decreto-legge.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535.

Pag. 16

N. **56.** Ordinanza del Tribunale di Livorno del 15 febbraio 2024

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).....

Pag. 25

N. **57.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 16 novembre 2023

Polizia – Polizia penitenziaria – Concorso straordinario per titoli – Previsioni che distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11 e allegata tabella 37 nonché, *in parte qua*, tabella A allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395).

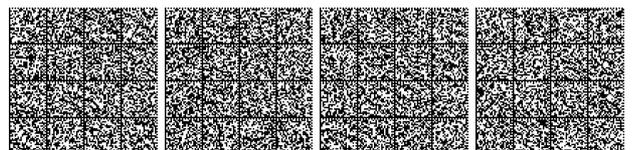
Pag. 30

N. **58.** Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Vicenza del 22 febbraio 2024

Reati e pene – Reati in materia di immigrazione – Contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno o di documenti necessari al loro ottenimento e utilizzo degli stessi documenti contraffatti o alterati – Trattamento sanzionatorio – Reclusione da uno a sei anni – Omessa previsione della riduzione di un terzo della pena per le condotte di mero utilizzo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-*bis*.....

Pag. 39



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 56

Ordinanza 19 marzo - 11 aprile 2024

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori e omissioni materiali nella sentenza n. 21 del 2024 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio relativo alla correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 21 del 9 gennaio - 20 febbraio 2024.

Udito nella camera di consiglio del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

Considerato che nella sentenza n. 21 del 2024 compaiono i seguenti errori o omissioni materiali:

1) nell'epigrafe:

dopo le parole: «udito nell'udienza pubblica» sono state omesse le seguenti: «e nella camera di consiglio»;

2) nel dispositivo:

al capo numero 2), è scritto: «dell'imposta sui redditi» anziché «dall'imposta sui redditi»;

al capo numero 3), è scritto: «dell'imposta regionale», anziché «dall'imposta regionale», ed è scritto «dall'IMU» anziché «dell'IMU»;

al capo numero 4), è scritto: «dell'IRAP dall'IMU» anziché «dall'IRAP dell'IMU».

Ravvisata la necessità di correggere tali errori e omissioni materiali.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

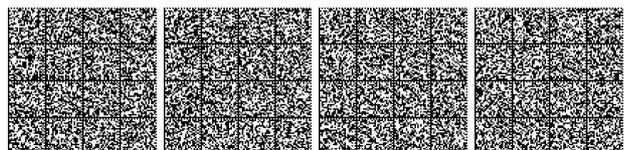
LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 21 del 2024 siano corretti i seguenti errori e omissioni materiali:

1) nell'epigrafe, dopo le parole: «udito nell'udienza pubblica» siano aggiunte le seguenti: «e nella camera di consiglio»;

2) nel dispositivo:

- al capo numero 2), le parole «dell'imposta sui redditi» siano sostituite dalle parole «dall'imposta sui redditi»;



- al capo numero 3), le parole «dell'imposta regionale» siano sostituite dalle parole «dall'imposta regionale» e le parole «dall'IMU» siano sostituite dalle parole «dell'IMU»;

- al capo numero 4), le parole «dell'IRAP dall'IMU» siano sostituite dalle parole «dall'IRAP dell'IMU».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240056

N. 57

Sentenza 20 marzo - 15 aprile 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Campania - Contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva - Contributo finalizzato, tra l'altro, al finanziamento dell'aeroporto di Pontecagnano «nonché per tutte le attività di gestione societaria» dello stesso - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Campania - Contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva - Ripartizione dell'ammontare complessivo - Contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un «Fondo per la ecosostenibilità» e per il restante 50 per cento a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17; legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

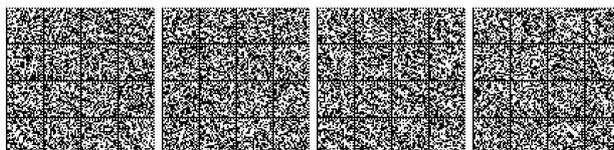
composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), promossi dal Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, con due ordinanze del 27 marzo 2023, iscritte ai numeri 80 e 81 del registro ordinanze 2023 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2023.



Visti gli atti di costituzione della Regione Campania e quello, fuori termine, di DeCav srl;
udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
udito l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;
deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con le due ordinanze in epigrafe, di identico tenore, il Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

2.- Il rimettente premette che l'attività estrattiva da cave, nella Regione Campania, è sottoposta a tre prelievi economici, disciplinati, rispettivamente, dall'art. 18 della legge della Regione Campania 13 dicembre 1985, n. 54 (Coltivazione di cave e torbiere), dall'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dall'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

Nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 80 del 2023 il giudice *a quo* fa presente che Ceca srl, che esercita da decenni l'attività estrattiva nel sito ubicato in località "Fellino", nel Comune di Roccarainola (NA), ha agito in giudizio contro la Regione Campania per ottenere, tra l'altro, la restituzione delle somme corrisposte, a titolo di acconto sui contributi, ai sensi di cui all'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e all'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

2.1.- Il giudice *a quo* sostiene, quanto alla rilevanza della questione, che Ceca srl ha interesse ad agire in giudizio al fine di ottenere una pronuncia che attesti la non debenza dei contributi richiesti dalla Regione, e ciò anche al fine di recuperare l'acconto versato con riserva di ripetizione.

Nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 81 del 2023 il rimettente rileva che DeCav srl ha impugnato il decreto dirigenziale con cui la Regione Campania l'aveva autorizzata, parzialmente e provvisoriamente, in via di autotutela, a svolgere una serie di lavori di messa in sicurezza della cava sita in località "Fiumillo", nel Comune di Battipaglia (SA), e a commercializzare una parte dei materiali movimentati. In punto di rilevanza, sostiene che DeCav srl ha interesse ad agire in giudizio al fine di ottenere una pronuncia che attesti la non debenza dei contributi richiesti dalla Regione.

2.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, in entrambe le ordinanze il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui i prelievi in esame non avrebbero natura di tributi, non essendo collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave, ma sarebbero contribuzioni finalizzate a compensare i danni legittimamente prodotti al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, fornendo all'autorità amministrativa la provvista necessaria a ripristinare le condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione. Il giudice *a quo* richiama, sull'argomento, anche la sentenza di questa Corte n. 52 del 2018.

Secondo il rimettente, la *ratio* indennitaria sottesa alla legislazione regionale sarebbe già soddisfatta dall'art. 18, comma 3, della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che destina il contributo da essa previsto ai commi 1 e 2, in via prioritaria, alla «realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava». Il contributo imposto alle imprese operanti nel settore estrattivo dall'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 sarebbe, invece, del tutto avulso dalla logica indennitaria che lo dovrebbe sorreggere, in quanto vincolato alla realizzazione, all'avvio e alla gestione di un'opera infrastrutturale, quale l'aeroporto di Pontecagnano (SA). Il rimettente rileva che tale destinazione non avrebbe alcun rapporto con l'attività estrattiva, né potrebbe svolgere una funzione di compensazione del danno ambientale da essa causato, posto che l'aeroporto menzionato è collocato in un altro comune rispetto a quello ove è presente la cava gestita dall'attrice e causerebbe inquinamento ambientale (quanto meno acustico) e pregiudizi di tipo paesaggistico all'area circostante.

Difetterebbe, di conseguenza, la funzione indennitaria che giustifica l'applicazione di un siffatto contributo, con la conseguenza che l'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sia perché irragionevole ed esuberante rispetto alla finalità perseguita, sia perché discriminatorio a danno delle imprese che svolgono attività estrattiva, le quali, a differenza delle imprese dedite ad altre attività, devono contribuire al finanziamento dell'aeroporto di Pontecagnano, in assenza di ragioni idonee a imporre tale trattamento differenziato.

2.3.- Il giudice *a quo* sostiene che la finalità di compensazione del pregiudizio ambientale causato dall'attività estrattiva mancherebbe pure rispetto al contributo ambientale introdotto dall'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008. Le somme ricavate a tale titolo sono destinate per il 50 per cento ad alimentare un «Fondo per la ecosostenibilità», disciplinato all'art. 15 della medesima legge regionale, e per il restante 50 per cento al finanziamento di spese



«concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

Quanto al primo 50 per cento, poiché il Fondo per la ecosostenibilità è «finalizzato al sostegno delle azioni regionali tese a promuovere la diffusione dell'impiego nei processi produttivi e commerciali di materiali ecocompatibili, biodegradabili e riciclabili e a favorire la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti di natura diversa» (art. 15, comma 1, della legge reg. Campania n. 1 del 2008), il rimettente deduce che il contributo dovrebbe essere posto a carico di chi si occupa della produzione di imballaggi e di chi produce rifiuti e non a carico delle imprese che gestiscono le cave.

Il restante 50 per cento del gettito del contributo sarebbe, poi, finalizzato a sovvenzionare attività collegate alla gestione amministrativa del settore che, avuto riguardo alle destinazioni relative ai «lavori di recupero ambientale» e alla «redazione del progetto unitario di gestione del comparto» (art. 19, comma 3, della legge reg. Campania n. 1 del 2008), risulterebbero «già coperte, da un punto di vista finanziario». Il giudice *a quo* richiama, in proposito, l'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che porrebbe l'attività di recupero ambientale a carico di chi sfrutta la cava, altresì disponendo, ai sensi dell'art. 6, la prestazione di una cauzione o di altra idonea garanzia; richiama, altresì, l'art. 23, comma 7, delle norme di attuazione del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE) della Regione Campania, che imputa agli esercenti dell'attività estrattiva il costo sostenuto per la redazione del progetto unitario del comparto.

Deriverebbe da ciò l'irragionevolezza del contributo ambientale di cui all'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008 che, in violazione dell'art. 3 Cost., sarebbe privo della funzione indennitaria che lo dovrebbe caratterizzare e si tradurrebbe in un ulteriore costo a carico delle aziende del settore, che già contribuirebbero alla compensazione del danno ambientale da esse prodotto attraverso il versamento dei contributi previsti dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985. Il rimettente aggiunge che, sebbene una parte del contributo sia destinato «al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave», tale specifica finalità non potrebbe da sola sopperire alla sostanziale mancanza di natura indennitaria del prelievo.

3.- La Regione Campania si è costituita in entrambi i giudizi e sostiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. dall'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 sarebbe palesemente non fondata, in quanto incentrata sulla «arbitraria individuazione di un doppio vincolo, territoriale e funzionale, delle risorse oggetto di contributi indennitari», non supportata da norme di rango superiore e in contrasto con la posizione assunta dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione.

Secondo la Regione sussisterebbe, invece, in capo al legislatore, «piena discrezionalità nell'indirizzare le risorse derivanti dalla contribuzione agli obiettivi di pubblico interesse ritenuti più efficaci» al fine di ristorare la collettività regionale del depauperamento connesso allo svolgimento dell'attività estrattiva, «attraverso azioni di sostegno ambientale ovvero attraverso interventi di sviluppo socio-economico da realizzarsi sul territorio regionale».

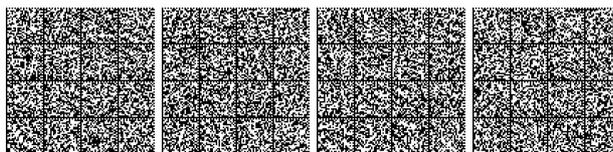
Richiamata, in proposito, l'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 13 dicembre 2023, n. 34982, secondo cui la destinazione del contributo alla realizzazione e gestione dell'aeroporto di Pontecagnano non sarebbe in contraddizione con la natura ambientale del contributo stesso, la Regione afferma che l'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 sarebbe volto a bilanciare «il danno ambientale con la realizzazione di un'opera infrastrutturale che comporta vantaggi economici e sociali per l'intera collettività regionale in ragione della circostanza che la deturpazione paesaggistica causata dall'attività estrattiva colpisce l'intero territorio regionale». Le medesime considerazioni varrebbero con riferimento all'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che prevede la destinazione del 50 per cento del contributo a tutela dell'ambiente.

Inoltre, avuto riguardo alla destinazione del restante 50 per cento del contributo, sarebbe errato l'assunto del giudice *a quo* secondo cui l'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985 già assolverebbe alla funzione di sovvenzionare i lavori di recupero ambientale. Ciò in quanto la disposizione farebbe riferimento alla copertura dei costi connessi al recupero della specifica cava oggetto di concessione, garantiti dalla cauzione di cui all'art. 6, mentre il contributo di cui all'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008 sarebbe destinato alla copertura finanziaria di lavori diversi, quali quelli relativi alle «cave abbandonate».

Quanto alla redazione del progetto di comparto, secondo la Regione il comma 7 dell'art. 23 delle norme di attuazione del PRAE non sarebbe altro che una attuazione dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, come si desumerebbe dal comma 6 dello stesso art. 23.

Infine, la Regione Campania ritiene apodittica e inammissibile per genericità l'affermazione del rimettente secondo cui la quota di contributo destinata alle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave non sarebbe coerente con la natura indennitaria del prelievo.

4.- DeCav srl, parte del giudizio iscritto al n. 81 del reg. ord. 2023, si è costituita con atto depositato fuori termine, il 24 febbraio 2024.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Napoli, decima sezione civile, con le due ordinanze in epigrafe, di identico tenore, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che prevedono contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave.

Il rimettente premette che l'attività estrattiva da cave, nella Regione Campania, è sottoposta a tre prelievi economici disciplinati dalle due disposizioni censurate e dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985. Richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui tali prelievi non avrebbero natura di tributi, ma sarebbero contribuzioni finalizzate a compensare i danni legittimamente prodotti al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, il rimettente sostiene che le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., perché irragionevoli ed esuberanti rispetto alla finalità perseguita, nonché discriminatorie nei confronti delle imprese che svolgono attività estrattiva, tenute a sopportare un costo aggiuntivo rispetto alle imprese dedite ad altre attività economiche. Il giudice *a quo* aggiunge che la *ratio* indennitaria sottesa alla legislazione regionale sarebbe già soddisfatta dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla «realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava».

2.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le ordinanze di rimessione sollevano le stesse questioni e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

3.- Ancora in via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione, nel giudizio iscritto al n. 81 del reg. ord. 2023, di DeCav srl. La parte si è costituita con atto depositato il 24 febbraio 2024 e, quindi, ben oltre il termine perentorio, fissato dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di venti giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione, avvenuta il 21 giugno 2023.

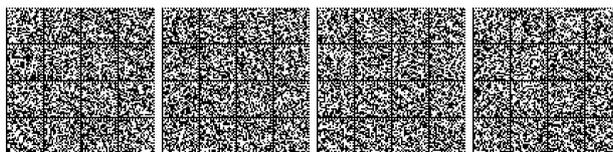
4.- Prima di passare al merito delle questioni sollevate, è opportuna una breve disamina dei contributi cui sono soggette le imprese che operano nell'attività estrattiva da cave nella Regione Campania.

4.1.- La legge reg. Campania n. 54 del 1985 prevede, all'art. 18, un contributo «sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area», che viene introitato dai comuni interessati, i quali devono utilizzarli prioritariamente per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava.

L'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, oggetto di censura da parte del giudice *a quo*, prevede un ulteriore contributo da versare alla Regione pari a «euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto». Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che le somme così riscosse sono «iscritte nel Bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria». Il contributo, in origine, era volto a finanziare esclusivamente i «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa»: l'art. 5, comma 7, della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016-2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016) ha successivamente integrato il testo del menzionato art. 17, stabilendo che il contributo è versato anche «per tutte le attività di gestione societaria».

Infine, l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, anch'esso censurato dal rimettente, dispone, in aggiunta ai due contributi sopra citati, il pagamento di un «contributo ambientale», di importo differenziato a seconda del materiale estratto, destinato per il 50 per cento ad alimentare il «Fondo per la ecosostenibilità» disciplinato dall'art. 15 della medesima legge reg. Campania n. 1 del 2008 e per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese «concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave».

5.- È altresì opportuno rammentare che questa Corte, nel pronunciarsi sulla natura del contributo per attività estrattiva previsto dalla legislazione della Regione Siciliana, ha affermato che esso è funzionale a coprire «gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze - nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate - comunque correlate a siffatte iniziative economiche»; è rapportato «all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave». Dunque, tale contributo, essendo caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è «privato della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi» (sentenza n. 89 del 2018).



Anche la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo ai contributi previsti dalle disposizioni censurate, ne ha escluso la natura tributaria (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 gennaio 2020, n. 1182; sezione tributaria, ordinanze 23 gennaio 2023, n. 1915 e 9 giugno 2021, n. 16025), rimarcandone la specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave.

6.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 17 del 2005, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca della disposizione rispetto alla finalità indennitaria perseguita, è parzialmente fondata, nei termini che seguono.

6.1.- L'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005 prevede, come si è detto, che il contributo versato dalle imprese impegnate nell'attività estrattiva nella Regione Campania sia destinato al finanziamento «dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria».

Secondo il rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca rispetto alla finalità indennitaria perseguita. Mancherebbe sia il collegamento funzionale tra il contributo e la compensazione del danno ambientale prodotto, sia il collegamento territoriale tra la zona ove è esercitata l'attività estrattiva e quella ove è localizzato l'aeroporto di Pontecagnano.

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento a danno delle imprese che svolgono attività estrattiva.

6.2.- Questa Corte ritiene, in linea con le considerazioni di recente svolte dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un. civ., n. 34982 del 2023), che la finalità ambientale perseguita dal contributo in esame non vada identificata nel ripristino del territorio a seguito dei danni causati dall'attività estrattiva, ma nel miglioramento complessivo che il territorio medesimo può ottenere da infrastrutture capaci di bilanciare le compromissioni subite.

In tale ottica, il finanziamento, attraverso il contributo, dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano risulta non irragionevole, poiché può portare miglioramenti al territorio dell'intera Regione e determinare ricadute favorevoli, anche di natura socio-economica, per la collettività, generando esternalità positive ad ampio spettro.

6.3.- Non è, invece, conforme a canoni di ragionevolezza l'ulteriore previsione secondo cui il contributo è destinato anche al finanziamento delle «attività di gestione societaria» dell'aeroporto.

Tale previsione, frutto di una modifica apportata nel 2016 all'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, ha comportato che la contribuzione, originariamente a supporto delle sole spese correlate ai «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto», diventasse un prelievo continuativo nel tempo, del tutto slegato dalle finalità iniziali. La gestione societaria, infatti, è totalmente avulsa dalla logica indennitaria che giustifica il prelievo, in quanto essa costituisce una mera attività aziendale, svolta dalla società concessionaria dell'aeroporto, la quale risponde delle eventuali disfunzioni gestionali e deve assumersi in proprio il relativo rischio d'impresa.

In sostanza, il sovvenzionamento dell'attività di gestione societaria dell'aeroporto non risponde alle doverose finalità ambientali sottese all'imposizione del contributo, poiché non è funzionale a soddisfare l'interesse primario di supportare la riqualificazione del territorio della Regione.

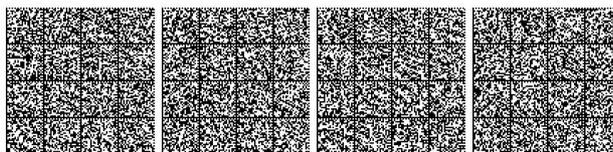
Ne consegue che il contributo previsto dalla disposizione censurata costituisce una legittima fonte di imposizione nei limiti in cui le somme riscosse sono destinate a sovvenzionare i «lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa». Terminati i lavori e avviata l'attività aeroportuale, quindi, la contribuzione non può che cessare di gravare sulle imprese del settore estrattivo operanti nella Regione Campania.

7.- Per tali ragioni, la questione di legittimità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005, limitatamente alle parole «nonché per tutte le attività di gestione societaria», è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca.

8.- Non è, invece, fondata l'ulteriore censura rivolta alla disposizione in esame sotto il profilo della disparità di trattamento tra le imprese operanti nel settore estrattivo e quelle impegnate in altre attività, in ragione della chiara disomogeneità delle situazioni messe a raffronto (tra le tante, sentenza n. 171 del 2022).

9.- Il rimettente censura anche l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che impone alle imprese del settore estrattivo un contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un «Fondo per la ecosostenibilità» e per il restante 50 per cento del contributo a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva.

Secondo il giudice *a quo*, vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost, perché la scelta del legislatore regionale di imporre tale contributo sarebbe irragionevole e discriminatoria, in quanto il Fondo dovrebbe essere alimentato dalle imprese che si occupano della produzione di imballaggi e non anche da quelle impegnate nell'attività estrattiva. Inoltre, tutte le ulteriori attività finanziate dal contributo sarebbero già sovvenzionate tramite altre disposizioni regionali.



9.1.- La questione non è fondata.

Il 50 per cento del contributo in esame è esplicitamente destinato alla alimentazione del Fondo per la ecosostenibilità, che è finalizzato a tutelare interessi di natura ambientale. Sotto tale profilo, di conseguenza, il contributo risponde alla finalità indennitaria per la quale è stato istituito.

Infatti, non presenta aspetti di irragionevolezza né risulta discriminatoria la scelta del legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di porre un contributo a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva anche per il raggiungimento di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente ampi, ma comunque meritevoli di considerazione.

Non si ravvisano profili di illegittimità costituzionale neppure avuto riguardo alla destinazione del restante 50 per cento del contributo, che è rivolto a finanziare spese riferibili all'attività estrattiva e che, diversamente da quanto prospettato dal rimettente, non risultano già sovvenzionate in base ad altre disposizioni regionali.

Il contributo, infatti, è destinato a finanziare lavori di recupero ambientale diversi e ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che pone l'obbligo in capo all'impresa di eseguire «le opere per il recupero ambientale della zona nei modi previsti nel provvedimento di autorizzazione o concessione». Tra tali lavori, a titolo di esempio, rientrano quelli per la ricomposizione ambientale delle «aree di cave abbandonate» di cui all'art. 29 della medesima legge regionale.

Quanto alle spese per la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, esse non sono già finanziate in base alle norme di attuazione del PRAE richiamate dal rimettente, in quanto tali norme sono meramente attuative dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

Infine, in relazione alla quota di contributo destinata all'attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i contributi per attività estrattiva servono, legittimamente, a tenere indenne la regione dai costi sostenuti per la verifica del rispetto delle condizioni del titolo autorizzativo o della concessione (sentenza n. 89 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile, nel giudizio iscritto al n. 81 del reg. ord. 2023, la costituzione di DeCav srl;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), limitatamente alle parole «nonché per tutte le attività di gestione societaria»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'8 aprile 2024
(del G.I.P. del Tribunale di Catania)

Parlamento - Immunità parlamentari – Procedimento penale instaurato nei confronti di M.M. G., all'epoca dei fatti senatore, in ordine al reato di diffamazione, regolato dall'art. 595, commi primo, secondo e terzo, del codice penale, ai danni del dott. F. B. – Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 giugno 2023 (doc. IV-quater, n. 2).

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

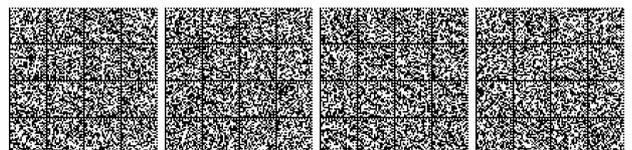
Il GIP, dott.ssa Anna Maria Cristaldi, nel procedimento n. 8374/22 RGNR, a carico di Giarrusso Mario Michele in ordine al reato p. e p. dall'art. 595, commi I, II e III c.p. perché nel corso di un'intervista rilasciata il 27 maggio 2020 al programma televisivo denominato «Voxitaliav», condotto dal giornalista Francesco Toscano e pubblicata nel web tramite il canale «Youtube», avrebbe espresso, tra le altre, le seguenti considerazioni: « ... *omissis* ... Quindi che cosa succede, appena Bonafede gli altri mettono il sedere sulla poltrona ministeriale avviene una trasformazione del movimento in un movimento conservatore dello *status quo* quindi Di Matteo per carità potrebbe disturbare gli interessi gli equilibri quindi cominciano gli equilibrismi bisogna avere la giacca sempre inappuntabile, la cravatta con nodo fatto bene, non bisogna dire una parola di troppo non parliamo di una parolaccia, un insulto Di Matteo è un insulto a tutti i traditori che sono dentro lo Stato, metterlo al DAP, perché ricordiamo la trattativa STATO - MAFIA del 92 passa dritto per le carceri. Attenzione perché le bombe del 93, del 92 sono bombe che sono state messe per coprire una trattativa che puntava ad un alleggerimento della situazione carceraria dei detenuti per mafia, quindi mettere Di Matteo al DAP voleva dire consentire, da un lato, ulteriori investigazioni, perché non ci dobbiamo dimenticare che dal DAP proviene un corpo specializzato, perché all'interno della polizia penitenziaria c'è un nucleo ancor più specializzato che è il GOM che indaga nelle carceri. Quindi, da un lato, avrebbe potuto continuare il lavoro sulla trattativa dal DAP, dall'altro, avrebbe sicuramente, sicuramente bloccato qualunque tentativo di ulteriore trattativa fausta alla mafia. Qualcuno non ha voluto, ha fatto di peggio, ha messo Bonafede, ha messo scientemente, si è circondato di un'intera banda di sodali di Palamara, banda che mette i brividi perché il dottor B., che è stato nominato al DAP senza avere nessuna esperienza, se non una discutibilissima gestione di un pentito. che era parente di sua moglie, addirittura portava lo stesso cognome con la moglie, quindi lui gestisce un pentito che porta lo stesso cognome di sua moglie, è parente di sua moglie. quindi immaginiamo.

Il dottor B. che come importante esperienza ha un disastro epocale che è l'indagine sull'ENI quella di Tempa Rossa. Perché dico disastro, perché se arriva a far di mettere il Ministro Guidi con l'indagine Tempa Rossa e poi cosa succede all'indagine sull'ENI? Viene archiviata. Non vengono assolti, che ci sta nel gioco delle parti tra difesa e accusa in Tribunale si vince che eh si perde se uno non è bravo a dimostrare i fatti o se gli avvocati sono bravi a dimostrare la innocenza dei loro clienti è evidente che si può perdere.

E ci sta una soluzione no no qua non si è arrivati al dibattimento qua la stessa procura che ha fatto un disastro facendo dimettere persino un ministro ad un certo punto ha detto che non c'è nulla prendo e archivio.

Ora voi vi rendete conto che un soggetto che ha gestito questa indagine sull'ENI e poi viene nominato capo del DAP viene premiato lascia sorgere dei sospetti gravissimi su come sia arrivato al DAP, su cosa il DAP per questa persona, che è un cambio di *status* non indifferente.

Considerate che passa da uno stipendio di 80-90 mila euro/anno ad uno stipendio di 320 mila euro/anno che manterrà a vita sta pensionabile. A me sembra un premio. Io sto presentando un'interrogazione per capire che cosa vuoi dire archivio un'inchiesta per l'ENI e come premio mi danno il DAP? È legittimo sospettare che dietro ci sia un '*do ut des*'. Noi non lo sappiamo io mi auguro che non sia così. Però è strana questa nomina di questo soggetto.



Toscano: a proposito di questo, scusi se la interrompo, senatore

Giarrusso: mi faccia dire una cosa

Toscano: sì prego

Giarrusso: nelle settimane scorse sospetto che vi sia stata una trattativa stato mafia di nuovo e di nuovo partendo dalle carceri perché c'è stata una vera insurrezione ordinata dentro le carceri che si sono rivoltate queste carceri dei detenuti hanno fatto una rivolta in contemporanea in decine di istituti di pena. Come si fa a coordinarsi fra gente ristretta in carcere in decine di istituti di pena. È chiaro questo lo fa la criminalità organizzata ma non basta la rivolta ci sono stati 13 morti una cosa incredibile, danni per decine 30 o 40 milioni di euro di danni alle strutture 70 detenuti evasi e la risposta di B. dello Stato qual è stata? Non la fermezza che bisognava dimostrare contro la criminalità organizzata ma sono stati 8000 scarcerazioni di cui 500 mafiosi.

Ora questo legittima i cittadini a pensare che qualcuno sia andato nelle carceri anche qua sto presentando un'interrogazione per sapere che cosa ci faceva B. da Zagaria.

Prima della scarcerazione di Zagaria era andato a trovarlo in carcere e non c'era andato da solo c'è andato accompagnato da un'altra persona che era del GOM che non era con la polizia penitenziaria e chi era quest'altra persona che lo accompagnava da Zagaria? e perché è andato da Zagaria?

C'è stata una trattativa qualcuno ha detto ai mafiosi va bene che cosa volete per finirla con la rivolta nelle carceri? Volete una scarcerazione? E ve la diamo. Ed è uscita la famigerata circolare numero 21, circolare che venne firmata di sabato al Ministero della giustizia. Voi pensate se qualcuno va di sabato al Ministero della giustizia, a stento trova l'uscire no qualcuno che lavora.

Invece là febbrilmente lavoravano per tradire lo Stato mettono in piedi questa circolare, da questa circolare ne viene delle cose, ne vengono fuori delle mail cose orripilanti. Così i mafiosi sono stati scarcerati nemmeno su propria domanda, ma su domanda dei direttori delle carceri. Ci sono 62 mafiosi scarcerati o che hanno rischiato di essere scarcerati, no su domanda dei loro avvocati, ma su domande della stessa direzione delle carceri. Vi faccio un solo nome che per me che sono siciliano è gravissimo, stiamo parlando di Nitio Santapaola il nr. 2 di «cosa nostra siciliana», che il direttore del carcere dove era detenuto ha fatto domanda al giudice di sorveglianza per farlo uscire perché, perché ha il diabete? Perché ha il diabete? Liberiamo il numero 2 di cosa nostra dalla stravista mafiosa di cosa nostra? Ma siamo impazziti? E qualcuno, e qualcuno non vede che si entra trachigliato sotto il proprio naso? Perché questo è successo qualcuno ha trattato è andato nelle carceri a chiedere va bene, che cosa volete? Ecco, accontentati. ... *omissis* ...

Giarrusso: quando è intervenuto Bonafede dopo 500 scarcerazioni? Ci sono volute 500 scarcerazioni, ma nemmeno 1000 scarcerazioni bastavano. Bonafede è intervenuto quando ha visto a rischio la sua poltrona e allora ha sacrificato quattro della banda Palamara, buttandoli giù dal castello, come si suol dire, mandandoli a casa tra cui B. e ha fatto tre interventi per decreti no uno, tre per cercare di chiudere le porte quando ormai i buoi erano scappati».

Osserva

In data 9 novembre 2022, il P.M. in sede formulava richiesta di archiviazione del procedimento a carico di Giarrusso Mario Michele, indagato per diffamazione ai danni di B. F.

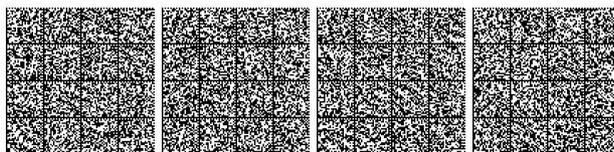
Il P.M., in particolare, riteneva di non poter esercitare l'azione penale, in ragione dell'applicabilità alla fattispecie in questione dell'art. 68, comma I, Cost. e, quindi, per la presenza di una causa di esclusione della punibilità.

B. F. proponeva opposizione e chiedeva la formulazione dell'imputazione coatta ovvero, in subordine, di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134, secondo alinea.

Il GIP fissava udienza *ex art.* 409 cpp in data 26 maggio 2023 e Giarrusso Mario Michele presentava una memoria *ex art.* 121 cpp, in cui chiedeva l'applicazione della garanzia costituzionale della insindacabilità parlamentare e, quindi, l'accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal P.M.

All'udienza del 26 maggio 2023, il GIP riservava ogni decisione sulla vicenda, avendo assicurato il pieno ed effettivo contraddittorio tra le parti sul punto relativo all'ambito della pretesa insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Mario Michele Giarrusso.

Con ordinanza del 14 giugno 2023, il GIP, rilevato che il Senato della Repubblica, di cui il Giarrusso era membro al momento delle esternazioni del 27 maggio 2020, non risultava essere stato ancora investito della questione, sospendeva la decisione e trasmetteva copia degli atti al Senato della Repubblica, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140/2003, affinché quel ramo del Parlamento deliberasse in ordine all'applicabilità dell'art. 68, comma I, Cost., in quanto riteneva insussistente la ricorrenza dei presupposti applicativi della causa di non punibilità con riferimento alle manifestazioni di pensiero oggetto di contestazione.



La Giunta per le immunità parlamentari, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68 della Costituzione nella seduta del 14 febbraio 2023, cui ha fatto seguito la relazione del Senatore Scalfarotto comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 2023 - doc IV-*quater* n. 2.

In data 28 giugno 2023, accogliendo la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, il Senato deliberava che «il fatto per il quale l'ex senatore Mario Michele Giarrusso ha ricevuto l'istanza di mediazione concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e pertanto vige nel caso di specie la garanzia costituzionale di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione».

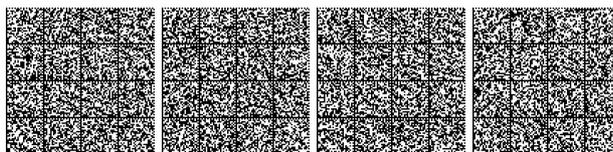
È da notare che sia la Giunta, che l'Assemblea hanno considerato e deciso assieme le questioni relative all'ambito di applicazione dell'art. 68, comma I della Cost. per le dichiarazioni del Senatore Mario Michele Giarrusso, pendenti dinanzi all'organismo di mediazione civile Ex Aequo adr di Potenza e dinanzi questo Ufficio GIP al citato registro notizie di reato 8374/2022 RGNR. Ciò è da precisare in quanto il Presidente ha errato nell'indicare la votazione nominale con scrutinio simultaneo sulla sola vicenda di possibile responsabilità civile (Senato della Repubblica, resoconto stenografico 82ª seduta, mercoledì 28 giugno 2023, pag. 49), malgrado la proposta della Giunta si riferisse anche al presente procedimento penale.

Qui non si fa questione se la considerazione unitaria del procedimento di mediazione civile e della vicenda penale sia legittima o meno, alla stregua del diritto parlamentare e delle precisazioni al tempo fornite da Corte costituzionale n. 1150/88: questo giudice non conosce, infatti, l'oggetto e le parti del procedimento di mediazione incardinato dinanzi alla Ex Aequo di Potenza e, quindi, non può nemmeno contestare la regolarità formale dell'*iter* seguito presso il Senato della Repubblica.

Ci si limita, pertanto, a valutare l'influenza della citata deliberazione 28 giugno 2023 sul doveroso esercizio da parte di questo giudice della funzione giurisdizionale.

La suddetta deliberazione del Senato della Repubblica preclude infatti al GIP presso il Tribunale di Catania l'esame nel merito sul possibile carattere di illecito delle dichiarazioni contestate al senatore Giarrusso, non rendendo possibile accertare, senza il previo annullamento della deliberazione da parte della Corte costituzionale e/o comunque la dichiarazione sulla «non spettanza al Senato del potere in concreto esercitato, se nella specie ricorrano o meno i presupposti del reato contestato allo stesso parlamentare. La deliberazione parlamentare in oggetto inibisce infatti l'esercizio della funzione giurisdizionale e rende insindacabili sotto qualunque profilo le dichiarazioni dell'indagato. Per la giurisprudenza costituzionale tale sindacato è, tuttavia, precluso legittimamente al giudice ordinario solo in presenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rilasciate dal parlamentare e specifici atti compiuti nell'esercizio delle medesime funzioni parlamentari. L'eventuale assenza di tale nesso funzionale determina quindi l'illegittimità della deliberazione parlamentare e la necessità a carico dell'organo giurisdizionale procedente di sollevare il conflitto di attribuzioni, al fine di ottenere da parte della Corte costituzionale la dichiarazione circa la spettanza del potere esercitato ed eventualmente l'annullamento della deliberazione del Senato della Repubblica, che preclude al GIP presso il Tribunale di Catania il sindacato sul merito delle dichiarazioni oggetto dell'imputazione.

Va al riguardo ricordato, alla luce di quanto desumibile dai principi esposti dalla sentenza n. 379 del 1996 della Corte costituzionale, come l'immunità costituisca strumento per assicurare l'autonomia e la libertà delle Camere e come dunque essa, correlativamente, non possa considerarsi espressione di un privilegio spettante alla persona del parlamentare, ma appunto uno strumento di cui il parlamentare si avvale nell'esercizio e nei limiti dell'esercizio delle relative funzioni, sul quale riposa la relativa *ratio* giustificativa (sul punto si rinvia anche a Corte cost. n. 81 del 1975, che affronta il tema connesso dell'immunità riconosciuta dall'art. 122 Cost. in relazione alle attribuzioni dei consiglieri regionali; ma le decisioni al riguardo sono tante). Tale individuata *ratio* giustificativa è stata, con costante indirizzo, confermata dalla Corte costituzionale, anche al fine di definire i limiti dell'immunità, in relazione a manifestazioni suscettibili di più incerta classificazione. Dopo le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, il Giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire le proprie valutazioni anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 140 del 2003, avente la funzione di dare concreta attuazione al principio sancito dall'art. 68 Cost. Il richiamo, ivi espresso a varie tipologie di attività parlamentari si è accompagnato al riferimento ad attività non specificamente tipizzate, qualificate dalla connessione alla funzione di parlamentare, comunque espletata anche al di fuori della sede parlamentare. In tal senso, è stato da un lato rilevato come la legge n. 140 del 2003 non si pone al di fuori dei limiti costituzionali nella misura in cui dà attuazione al principio espresso dall'art. 68 Cost., incentrato sullo stretto collegamento con le funzioni (Corte cost. n. 120 del 2004); e, dall'altro, si affermato che l'insindacabilità è «... una "qualità" che caratterizza, in sé e ovunque, la opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes*» (sentenza n. 194 del 2011). In altri termini, dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale «deroga eccezionale [...] alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale (sentenza n. 265 del 1997), l'insindacabilità

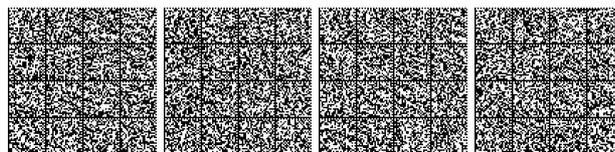


di quell'opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne» (da Corte cost. n. 59 del 2018). Nel segnalare come la legge ordinaria non possa creare *ex novo* prerogative a vantaggio del parlamentare, diverse ed ulteriori rispetto a quelle risultanti dal vigente assetto delineato dalla Costituzione, la Corte costituzionale (Corte cost. n. 262 del 2009) ha avuto modo di notare che le immunità si inquadrano nel *genus* degli istituti diretti a tutelare lo svolgimento delle funzioni di organi costituzionali, sostanziandosi nella protezione di persone munite di *status* costituzionale, tale da sottrarle all'applicazione delle regole ordinarie: tali prerogative, che possono assumere diverse forme e denominazioni, sono comunque dirette a garantire l'esercizio della funzione derogando al regime giurisdizionale comune. Su tali basi l'inquadramento giuridico dell'immunità non può prescindere dal più ampio percorso compiuto dal Giudice costituzionale al fine di delineare la sfera di autonomia delle Camere anche nella classificazione dell'attività dei parlamentari, al di fuori delle categorie del diritto comune.

Considerando che l'immunità riguarda non solo la sfera di operatività del diritto penale, ma più in generale concerne l'ambito della responsabilità, sia essa penale, civile o disciplinare, la classificazione dogmatica dell'istituto non risulta agevole. Appare infatti nel contempo arduo parlare da un lato in termini totalizzanti di incapacità penale, a fronte di un ambito comunque più esteso di irresponsabilità, e dall'altro in termini riduttivi di mera causa di non punibilità, riflettente il dato dell'esonero da sanzione penale (V. ampiamente Cass. sent. n. 40347 del 2 luglio 2018, Berlusconi). In tal senso «la nozione di incapacità penale, intesa quale incapacità di divenire centro di imputazione di situazioni giuridiche rilevanti nel sistema penale, non esprime adeguatamente il fenomeno delineato dalla Corte costituzionale, che inerisce all'esercizio delle funzioni e non coinvolge di per sé la persona del parlamentare, il quale può nondimeno essere soggetto a sindacato ove operi all'esterno di quelle funzioni o in violazione dei limiti ad esse inerenti.

D'altronde la nozione di causa di non punibilità non coglie il complesso fenomeno che è alla base di tale non punibilità, non costituente mero esonero da pena, ma convergente risultato di due profili diversi, cioè, da un lato, l'agire con libertà dei fini e senza vincolo di mandato e, dall'altro, l'agire in un quadro costituzionale che non tollera la sua classificazione secondo le regole del diritto comune, ove non emergano frazioni esterne di quell'agire ovvero il coinvolgimento di beni ulteriori o di terzi. Ciò significa che la immunità costituisce in primo luogo il risultato di una causa di imperscrutabilità dell'attività del parlamentare, la quale solo ove posta in essere in violazione dei limiti ad essa propri, in quanto parimenti di rango costituzionale, ovvero tale da non esaurire in sé l'esercizio della funzione o da coinvolgere beni ulteriori, ad essa esterni, risulta classificabile secondo il diritto comune e dunque anche secondo il diritto penale» (ibidem). In ogni caso, l'effetto finale risulta quello dell'esonero da responsabilità. In tal senso può condividersi quanto costituisce il risultato di una lunga elaborazione della giurisprudenza di legittimità in sede civile (Cass. civ. Sez. U. n. 5756 del 12 aprile 2012; Cass. civ., Sez. U. n. 153 del 18 marzo 1999) secondo cui l'immunità dà luogo ad una causa personale di esonero da responsabilità, ma con la precisazione che tale esonero ha alla sua origine l'esercizio di funzioni che sono intrinsecamente insindacabili e non classificabili, salvo il coinvolgimento di funzioni o beni ulteriori di rango costituzionale.

Sotto il profilo penale si registra in prevalenza l'affermazione che l'immunità dà luogo ad una causa di non punibilità (Cass., n. 2384 del 26 novembre 2010, dep. nel 2011, Napoli; Cass. Sez. 5, n. 43090 del 19 settembre 2007, Vendola; Cass., Sez. 5, n. 8742 del 21 aprile 1999, Sgarbi), solo in un caso essendosi affermato che ricorrerebbe una causa di giustificazione (Cass., Sez. 5, n. 38944 del 27 ottobre 2006, Boccassini), incidente sull'illiceità del fatto. In tal senso è venuto in rilievo il riferimento alla causa di non punibilità, che non impedisce di valutare il contenuto di illiceità insito nell'azione esterna all'esercizio delle funzioni parlamentari, le quali — al di là della non punibilità del soggetto — non possono dirsi a priori immuni dal riscontro di offensività (anche se in concreto potrà talvolta operare l'ulteriore scriminante dell'esercizio del diritto di cronaca: sul punto si rinvia a quanto osservato da Cass., Sez. Unite, n. 37140 del 30 maggio 2001, Galiero, rv. 219651). Di guisa che non sarà mai predicabile di insindacabilità tale frazione esterna, ma solo il contenuto inerente all'esercizio della funzione, con la conseguenza che, ove tale frazione esterna possa dirsi integrare un fatto illecito, classificabile dal diritto comune, il parlamentare non potrà andare immune da responsabilità: in tal caso, assume rilievo non tanto l'immunità in sé, quanto l'autonomia delle Camere, cui anche l'immunità va ricondotta, imponendo l'insindacabilità e la non classificabilità della condotta, che rientri nell'esercizio della funzione, ma non precludendo la classificazione e l'eventuale perseguibilità della frazione esterna, in primo luogo a carico del soggetto estraneo alle funzioni parlamentari. Va rimarcato come la stessa Corte costituzionale nella fondamentale sentenza n. 379 del 1996, abbia rilevato che «nel sistema costituzionale, in conclusione, si delinea in maniera immediata e certa il confine tra l'autonomia del Parlamento e il principio di legalità. Allorché il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi, quali che siano le concorrenti qualificazioni che nell'ordinamento generale quello stesso comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.), sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento



parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)». Nel quadro così delineato, si è ritenuto come l’immunità parlamentare *ex art. 68, comma primo, Cost.*, essendo limitata agli atti e alle dichiarazioni che presentano un chiaro nesso funzionale con il concreto esercizio dell’attività parlamentare, operi, quanto alle dichiarazioni «*extra moenia*», solo quando queste presentino una sostanziale coincidenza di contenuti con quelle rese in sede parlamentare e siano cronologicamente successive alle dichiarazioni cosiddette «interne» (Cass., n. 21320 del 6 maggio 2014, P.C. in proc. Gasparri), e dunque un nesso funzionale con il concreto esercizio delle funzioni, anche se svolte in forme non tipiche o «*extra moenia*», purché identificabili come espressione dell’esercizio funzionale (Cass., Sez. 5, n. 2384, cit.) a tanto non essendo sufficiente né la comunanza di argomenti, né un mero contesto politico cui possano riferirsi (Cass., Sez. 5, n. 22716 del 4 maggio 2010, Marengo).

Le dichiarazioni del Senatore Giarrusso, rese nel corso di una trasmissione televisiva e riprese su un canale *on-line*, paiono rientrare tra quelle *extra moenia*. In questa sede, infatti, il giudizio di questo Giudice per le indagini preliminari deve limitarsi alla delibazione della vicenda ai soli fini dell’astratta configurabilità quale illecito della fattispecie contestata al parlamentare. Da qui il carattere appunto provvisorio delle considerazioni sulla vicenda in fatto e sulla possibile sua riconduzione alla fattispecie di reato contestata, quale si potrà accertare solo in sede di esame nel merito della stessa vicenda. Il profilo oggi da considerare attiene solo allo stretto nesso funzionale tra le dichiarazioni del senatore Giarrusso e l’esercizio delle funzioni parlamentari.

La Giunta per le immunità parlamentari, nella relazione trasmessa all’Aula e poi da questa approvata, ha ritenuto sussistenti i presupposti per l’applicazione dell’art. 68 della Costituzione fondandosi su un intervento del senatore Giarrusso che nell’interrogazione a risposta scritta del 28 maggio 2020, ricordava le dimissioni di alcuni dirigenti del Ministro della giustizia, tra i quali il dottor F. B. ed ipotizzava un legame tra le rivolte nelle carceri e le scarcerazioni avvenute in seguito. L’interrogazione si concludeva con le seguenti richieste al Ministero della giustizia: «se il Ministero in indirizzo fosse informato dell’incontro di B. con il boss Michele Zagaria e dell’oggetto dello stesso, se fosse informato della presenza di una terza persona all’incontro; se possa indicare l’identità della stessa persona presente all’incontro e se lo stessa faccia parte o meno dei servizi: se possa rendere noti eventuali altri incontri del capo del DAP con boss mafiosi: se sia a conoscenza dello svolgimento di una qualche trattativa tra il DAP e i detenuti rivoltosi al fine di far cessare le rivolte nelle carceri e se sì, quale sia il contenuto della e se la circolare del DAP del 21 marzo 2020 sia stata emanata a seguito di tale trattativa».

La Giunta ha ricordato che l’intervista a «VoxItaliatv» era del 27 maggio 2020 e, quindi, l’atto di sindacato ispettivo, pubblicato il 28 maggio 2020, era del giorno appena successivo a quello dell’atto *extra moenia*, con una sostanziale contestualità tra le dichiarazioni e l’adozione di un atto tipico dell’attività parlamentare quale l’interrogazione.

In via preliminare può essere notato che l’utilizzo del termine *extra moenia* — peraltro entrato nella giurisprudenza sul tema — non intende affatto richiamare il regime indicato dall’art. 51 dello Statuto albertino del 1848, il quale — come è noto — faceva espresso riferimento alle «opinioni ... emesse ... nelle Camere». Risultava naturale in un ordinamento in cui la partecipazione politica era limitata ed i partiti politici ancora non presenti, allorquando insomma l’attività politica si svolgeva tra alcuni esponenti appartenenti in sostanza ad un unico ceto e che quindi si ritrovavano ad agire nei medesimi luoghi, prevedere l’immunità riferita alla sede per ricomprendere alla fine l’attività politica. Epperò, allorché la partecipazione politica si estese, apparvero i partiti ed di massa ed il confronto politico si esercitò in misura sempre più ampia nelle diverse articolazioni sociali, è stato conseguente riferire l’immunità (precisamente l’insindacabilità) all’attività e non più alla sede, come appunto ha fatto l’art. 68 Cost. (anche nella riforma del 1993). È come se l’attività politica si fosse spostata dai luoghi parlamentari all’intero Paese: il che è poi la dinamica indicata dal II comma dell’art. 3 Cost. L’espressione *extra moenia* allora, indica solamente l’inerenza delle dichiarazioni espresse dal parlamentare all’esercizio del mandato politico.

Semmai, dalla *ratio* del «vecchio» art. 51 Statuto, ed il profilo sarà ripreso ancora in prosieguo, può essere ripresa e va fatta una distinzione circa i destinatari delle manifestazioni di pensiero dei parlamentari, giacché vi è motivo di differenziare le opinioni dei parlamentari che riguardano esponenti e soggetti politici, cioè a dire «loro pari», in un confronto che talvolta può assumere toni personali particolarmente accesi, ma rimane all’interno di un ceto che si riconosce in fondo comune per l’appartenenza al medesimo contesto; dalle dichiarazioni rilasciate dai parlamentari riferite ad uomini e donne ed «comuni» estranei al circuito dell’attività politica.

In questo senso la giurisprudenza costituzionale sul ed nesso funzionale da richiedere in maniera stretta tra opinioni del parlamentare ed esercizio delle relative funzioni pubbliche ha inteso contribuire alla formazione di un’interpretazione restrittiva dell’ambito dell’insindacabilità per la necessità di tutelare altri beni costituzionali primari.



Non sembra a questo giudice che l'attività parlamentare svolta da Mario Michele Giarrusso con la presentazione dell'interrogazione, fatto addotto dalla Giunta a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni oggetto dell'imputazione, integri una sostanziale corrispondenza con le opinioni espresse da Mario Michele Giarrusso sì da dover queste ultime essere considerate nell'esercizio delle funzioni di parlamentare ed integrare pertanto lo stretto nesso di collegamento funzionale richiesto da una nota e consolidata giurisprudenza costituzionale.

Invero, in via preliminare non si ravvisa un legame di ordine temporale tra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; al contrario la presentazione dell'interrogazione ha fatto seguito alle dichiarazioni quasi a far rinvenire *ex post* la copertura alle stesse, sulla base della nota giurisprudenza costituzionale sul nesso funzionale adoperata quale regola di carattere — per così dire — tecnico — volta a conseguire un determinato risultato.

Inoltre, non risulta una sostanziale coincidenza/corrispondenza/assimilazione di significato tra le opinioni espresse e gli atti adottati (*rectius*: l'unico atto) nell'esercizio delle funzioni.

Secondo, infatti, la giurisprudenza costituzionale ad integrare il richiesto nesso funzionale non è sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, (Corte costituzionale, 9 giugno 2015 n. 144/2015). Il mero «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale non valgono a connotare *ex se* le dichiarazioni quali esercizio della funzione parlamentare, laddove esse non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche e concrete opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni; in tal caso, infatti, le dichiarazioni non rappresentano il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 della Costituzione (Corte costituzionale, 4 maggio 2007, n. 152).

In altri termini, l'attività parlamentare è stata successiva alle dichiarazioni rilasciate nell'intervista del 27 maggio 2020 e, quasi, diretta a «riportare» nell'ambito dell'insindacabilità *ex art.* 68 Cost. precedenti espressioni utilizzate nel «comune» «mercato delle idee», in relazione al quale valgono i «comuni» principi di riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero, ma anche i relativi limiti a tutela di beni costituzionalmente rilevanti.

L'accusa rivolta alla persona offesa di gravi e specifici fatti — vale a dire l'aver partecipato ad una trattativa Stato - mafia, l'aver a tal fine incontrato il boss camorrista Michele Zagaria, l'essere privo di adeguate esperienze professionali per ricoprire la carica di direttore del DAF e, ciononostante, di essere stato nominato con uno stipendio annuo di 320.000 euro, mantenibile anche dopo la cessazione dall'ufficio, l'aver adottato provvedimenti che, in ragione dell'emergenza COVID, avevano consentito la scarcerazione di 8.000 detenuti, tra cui 500 mafiosi — appare a questo giudice (sempre nei limiti della delibazione richiesta nella presente sede) non connessa se non artificiosamente all'attività parlamentare dell'odierno indagato.

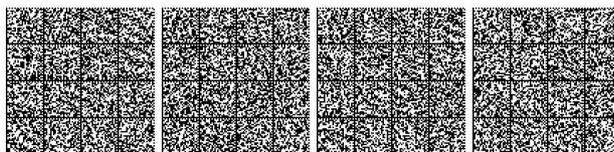
Le affermazioni dell'indagato non rappresentano il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti — contributo coperto dalle garanzie di cui all'art. 68 della Costituzione —, ma rientrano nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurato a tutti dall'art. 21 della Costituzione.

La copertura offerta alla manifestazione del pensiero dall'art. 21 della Costituzione, però, a differenza di quella offerta dall'art. 68 (posto a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non per garantire privilegi personali ai singoli componenti) non impedisce l'esame delle affermazioni ritenute lesive dalla persona offesa, da parte del giudice ordinario, al fine di verificare se le stesse rientrino nel diritto di critica o lo trascendano confluendo in una fattispecie delittuosa, quale quella contestata all'odierno indagato.

In realtà, la garanzia prestata ai parlamentari dall'art. 68 Cost. non dà luogo ad un istituto in contrapposizione al regime spettante a tutti i soggetti (cittadini e non) dall'art. 21 Cost.

L'insindacabilità dell'art. 68 è una libertà di manifestazione del pensiero qualificata e dal contenuto più esteso rispetto a quella riconosciuta a tutti gli altri soggetti. Ma il fenomeno non è certo inconsueto: si pensi solo al diverso regime della stampa ed generalista rispetto a quella d'inchiesta, oppure — su altro piano — al diverso atteggiarsi dei confini tra libertà di informazione e diritto di *privacy* in relazione a persone prive di rilievo sociale e persone, al contrario, note al pubblico perché impegnate nel mondo politico o, addirittura, nel settore dello spettacolo. Od ancora, per riferirsi a previsioni costituzionali, alla libertà di insegnamento riconosciuta ai docenti universitari dall'art. 33 Cost., la quale certamente integra un'ipotesi di libertà qualificata rispetto a quella di manifestazione del pensiero garantita a tutti dall'art. 21.

In tutti questi casi la manifestazione del pensiero incontra limiti diversi, ma secondo una logica di continuità. L'irresponsabilità dei parlamentari *ex art.* 68 Cost. segna certo una linea avanzata di libertà di manifestazione del pensiero, ma la stessa deve mantenersi collegata da un nesso intrinseco all'esercizio delle funzioni politiche e non può trascinare



in attacco personale alla dignità eli altri soggetti, sino a ledere il patrimonio personale di questi ultimi. Deve essere ricordato che se l'ordinamento costituzionale, anche a seguito della riforma del 1993, contiene l'art. 68. e quindi sancisce l'irresponsabilità dei parlamentari per le dichiarazioni rese nell'esercizio delle funzioni, per altro verso contiene tra i principi fondamentali il riconoscimento dei diritti inviolabili riferiti ad ogni persona dall'art. 2 Cost. e la «pari dignità» di tutti i cittadini ai sensi dell'art. 3 Cost.: valori i quali, se non prevalenti, non debbono in ogni caso essere annichiliti. In tal caso si ritornerebbe ad una sorta di privilegio personale in capo ad alcuni soggetti, solo perché rivestiti dello *status* di parlamentare, malgrado l'art. 54 Cost. richieda agli stessi di svolgere le rispettive funzioni con dignità ed onore.

Anzi, al riguardo va approfondita la riflessione all'insegna della previsione costituzionale da ultimo ricordata e cioè che se l'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse integra una fattispecie di libertà maggiormente qualificata rispetto alla generale libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta a tutti, per altro verso l'attribuzione ai parlamentari di tale (più) ampia libertà incontra l'obbligo del suo esercizio secondo i canoni di «disciplina ed onore» che si richiedono ai cittadini cui «sono affidate funzioni pubbliche», ed i quali richiedono che per l'appunto chi è attributario di un *munus* pubblico non ne approfitti per ledere altri beni di rilievo costituzionale, quale è la dignità personale (riferita a tutti gli uomini e le donne) che gli artt. 2 e 3 Cost. riconoscono essere a fondamento della vita sociale (ma v. anche art. 27 e 32). In altri termini, l'ampliamento della sfera di libertà a favore dei parlamentari non può tradursi in un privilegio che consenta loro di esprimere le opinioni più varie senza limiti ed in lesione dell'altrui dignità, ma al contrario il titolare di una carica costituzionale deve tener conto del «peso» che le sue dichiarazioni assumono nei confronti dei comuni cittadini ed in generale dei soggetti estranei al confronto politico e, pertanto, allo stesso titolare si richiede un esercizio misurato ed accorto del potere di esternazione. Viene in rilievo a tal proposito la cennata e necessaria distinzione da operare a seconda che la dichiarazione riguardi esponenti politici ovvero altri soggetti, estranei alla competizione politica, non altrimenti qualificati sotto il versante, per così dire, sociale e della visibilità nell'opinione pubblica ovvero impegnati solo in un'attività lavorativa a mezzo della quale partecipano all'organizzazione del Paese (art. 3 e 4 Cost.). Le persone estranee all'agone politico non hanno, infatti, mezzi di tutela della propria dignità analoghi a quelli nella disponibilità degli esponenti politici (se non altro per la facilità di accesso ai mezzi di comunicazione).

Per tutto questo vanno distinte le dichiarazioni dei parlamentari funzionali alla rispettiva attività ed in quanto tali insindacabili, perché non integranti alla fine alcun illecito, da quelle che prive di alcun nesso funzionale (anche per i destinatari delle medesime dichiarazioni) sono estranee all'ambito di operatività del mandato parlamentare: negli stessi termini può citarsi sempre Corte costituzionale n. 154/2004 a proposito dell'irresponsabilità del Presidente della Repubblica, malgrado riguardo tale organo manchi una procedura simile a quella stabilita dalla legge n. 104/2003 sulla scorta dell'art. 68 Cost.

Le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso rilasciate a carico del dott. F. B. il 27 maggio 2020 risultano per questo estranee all'ambito di operatività dell'art. 68 Cost. per il tempo in cui sono state fatte, per le modalità e per contenuti, nonché per il destinatario delle medesime.

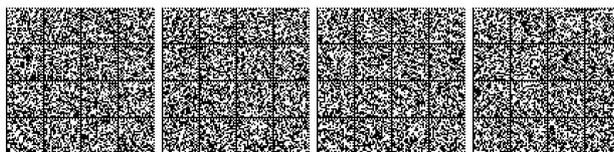
L'offensività delle citate dichiarazioni sotto il profilo penale andrà, invece, valutata solo nell'eventuale giudizio di merito a seguito della decisione della Corte costituzionale.

Deve essere pertanto sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato della Repubblica, in quanto la deliberazione adottata dallo stesso in data 28 giugno 2023 ha illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine al reato contestato a Mario Michele Giarrusso.

P.Q.M.

Visti l'art. 37 della legge n. 87/1953 e l'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi avanti la Corte costituzionale, questo Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Catania promuove conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con riferimento alla deliberazione adottata dalla Assemblea del Senato della Repubblica in data 28 giugno 2023 perché la Corte costituzionale dichiara che non spettava al Senato deliberare sulla condotta tenuta dal senatore Mario Michele Giarrusso nelle dichiarazioni rilasciate il 27 maggio 2020 a carico del sig. F. B. e, di conseguenza, annulli la citata deliberazione 28 giugno 2023, in quanto in contrasto con l'ambito di tutela assegnato alla Camera di appartenenza del parlamentare dall'art. 68 Cost., e perciò idonea a ledere le attribuzioni giurisdizionali a tutela dei diritti dei soggetti privati garantiti dagli articoli 2, 3, 24, 101 della Costituzione e dall'art. 6 CEDU, la cui violazione ridonda in un'ipotesi di lesione dell'art. 117, 1 comma Cost.

Ai sensi dell'art. 37 della legge n. 37/1953 si chiede che venga dichiarata l'ammissibilità del presente ricorso e che di conseguenza sia fissata l'udienza per la trattazione del medesimo, previa notificazione agli organi interessati.



Manda alla cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed alle parti del presente procedimento, in quanto interessate ad interloquire sull'ammissibilità del presente ricorso già nella fase di deliberazione, giacché il contraddittorio ai sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU caratterizza per definizione ogni procedimento giurisdizionale.

Catania, 13 settembre 2023

Il giudice: CRISTALDI

24C00078

n. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2024
(della Regione Liguria)*

Bilancio e contabilità pubblica – Perequazione delle risorse finanziarie – Legge di bilancio 2024 – Modifica dell'art. 1, comma 448, della legge n. 232 del 2016, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 - Previsione che la dotazione per il fondo di solidarietà comunale è stabilita in euro 6.760.590.365 per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, in euro 7.980.590.365 per l'anno 2029, in euro 7.908.608.365 per l'anno 2030 e in euro 8.672.531.365 annui a decorrere dall'anno 2031 – Previsione che agli oneri di cui al comma 496 dell'art. 1 della legge di stabilità 2023, che istituisce un Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, si provvede mediante utilizzo delle risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 494 dell'art. 1 della medesima legge.

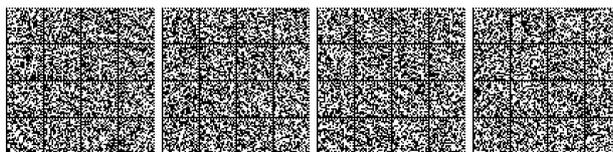
Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Previsione che i comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 - Prevista determinazione degli importi del contributo a carico di ciascun ente con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali – Previsione che il medesimo contributo, come determinato, è trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

In via gradata: Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Legge di bilancio 2024 – Contributo alla finanza pubblica da parte dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna – Previsione che, nell'escludere dal concorso al contributo gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto, tra l'altro, gli accordi di cui all'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 50 del 2022, come convertito, non esonera anche i comuni di cui all'art. 43, comma 8, dello stesso decreto-legge.

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535.

Ricorso *ex art.* 127, comma 2, della Costituzione della Regione Liguria (codice fiscale n. 00849050109), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Giovanni Toti, con sede legale in Genova, via Fieschi n. 15, rappresentata e difesa, ai fini del presente giudizio, dall'Avv. Pietro Piciocchi del Foro di Genova (C.F.: PCCP-TR77H10D969U - PEC: pietro.piciocchi@ordineavvgenova.it), con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Assarotti, 48/6, giusta procura speciale in calce al presente atto e delibera della Giunta regionale n. 148 del 23 febbraio 2024 (doc. n. 1),

contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri e legale rappresentante *pro tempore*;



PER L'ANNULLAMENTO:

— dell'art. 1, comma 494, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione;

— dell'art. 1, comma 497, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4 e 5, e 120, comma 2, della Costituzione;

— dell'art. 1, comma 533, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede un contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna pari ad euro 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028;

— dell'art. 1, commi 534 e 535, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione;

— in via gradata: dell'art. 1, comma 533, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto;

— con gli articoli 3, 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che anche i Comuni di cui all'art. 43, comma 8, del decreto n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022, siano esonerati dal contributo alla finanza pubblica disposto dal primo periodo della medesima disposizione.

FATTO

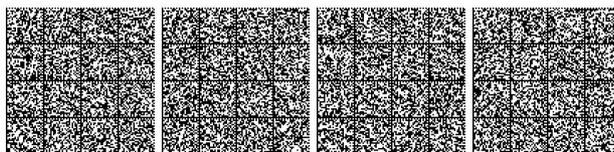
Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Liguria, istituito con legge regionale n. 11 del 2011, con delibera n. 1 del 13 febbraio 2024 (doc. n. 2), ha formulato istanza al Presidente della Giunta regionale della Liguria, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953, ai fini della proposizione di ricorso in via principale a codesta ecc.ma Corte costituzionale per l'annullamento delle disposizioni di cui in epigrafe che, in ragione della violazione dei parametri di seguito precisati, appaiono gravemente lesive dell'autonomia finanziaria dei Comuni della Liguria, costituzionalmente garantita, della loro capacità di spesa, dell'integrità dei loro bilanci e del principio della leale collaborazione.

La presente impugnativa si inserisce nel contesto di una serie di similari iniziative assunte negli scorsi anni dal Consiglio delle Autonomie della Regione Liguria volte a denunciare davanti a codesta ecc.ma Corte il perdurante stato, dopo ormai ventitrè anni dalla riforma della parte seconda della Costituzione, di grave inattuazione dell'art. 119 della Costituzione: da tali azioni giurisdizionali sono scaturite pronunce di significativo spessore che hanno fornito al legislatore indicazioni e principi per l'ordinato atteggiarsi delle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti locali.

È noto come questi ultimi abbiano contribuito più di ogni altro comparto della pubblica amministrazione agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica: nel corso dell'ultimo decennio, infatti, sono stati falcidiati da plurimi tagli e dall'apposizione di molteplici vincoli finanziari che, tanto più in assenza di una quantificazione dei costi inerenti alle funzioni da finanziare, in relazione, anzitutto, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, hanno indebolito strutturalmente i loro bilanci e, non di rado, hanno concorso a generare vere e proprie crisi finanziarie e gravi sperequazioni nel sistema.

Il passaggio dal criterio di riparto delle risorse fondato sulla spesa storica a quello basato sulla capacità fiscale è stato preso a pretesto per – e ha coinciso con – una drastica riduzione di finanziamenti da parte dello Stato fino a quasi azzerare la componente verticale nella contribuzione al fondo di solidarietà comunale che, unitamente alle risorse proprie connesse alla potestà tributaria, devono assicurare agli enti locali, stante l'inequivocabile disposto dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, le condizioni finanziarie per l'assolvimento delle proprie funzioni.

Le manovre alle quali si è assistito in questi anni – che hanno strutturalmente indebolito i bilanci dei Comuni e la loro capacità di rispondere ai molteplici e crescenti bisogni dei cittadini – non sono mai state accompagnate da alcuna, sia pure minima, valutazione d'impatto, in spregio agli insegnamenti di codesta ecc.ma Corte in virtù dei quali, pur in assenza di una garanzia quantitativa di risorse, la legittimità dei vincoli finanziari nei confronti delle amministrazioni locali è condizionata alla previa quantificazione delle ricadute e alla proporzionalità rispetto alle condizioni economiche finanziarie dell'ente assoggettato (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze nn. 19, 155 del 2015, 188 del 2016 e 247 del 2017).



Deve stigmatizzarsi, al contempo, il mancato recepimento, da parte del legislatore, dei moniti formulati da codesta ecc.ma Corte nei menzionati arresti che sono scaturiti dalle disparate impugnative del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria per il tramite della Regione ricorrente.

Si rammenta, anzitutto, la sentenza n. 220 del 2021 che, evidenziando la permanenza di criticità significative nel sistema di riparto delle risorse tra i Comuni italiani, aveva esortato ad una tempestiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, intesi come soglie di spesa costituzionalmente necessaria, atti, altresì, a prevenire il contenzioso tra lo Stato e le autonomie territoriali.

A seguire si colloca la sentenza n. 71 del 2023 che, nel prendere atto dell'elevato tasso di confusione che caratterizza la disciplina del fondo di solidarietà comunale, aveva accertato l'incostituzionalità dei vincoli di destinazione che erano stati apposti sulle quote di perequazione verticale che il legislatore aveva inteso destinare esclusivamente alla spesa per asili nidi, trasporto bimbi disabili e funzioni sociali. Le disposizioni impugnate appaiono nuovamente distoniche rispetto al percorso di attuazione dell'art. 119 della Costituzione secondo il magistero reso da codesta ecc.ma Corte nella giurisprudenza *testé* citata (e anche in altra che si richiamerà in seguito) e sono accomunate dall'effetto di privare nuovamente il comparto degli enti locali di ingenti risorse che si rivelano indispensabili per consentire l'esercizio delle loro attribuzioni, ancora una volta senza alcuna valutazione d'impatto e nella perdurante assenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, in mancanza di una chiara definizione del quadro dei fabbisogni monetari da finanziare connessi alle funzioni degli enti locali.

In sostanza, il legislatore, con la prima serie di norme, in pretesa attuazione della citata sentenza n. 71 del 2023, ha «svuotato» il fondo di solidarietà comunale dei finanziamenti che erano stati in precedenza ivi collocati e vincolati per le specifiche finalità ricordate, travasandoli integralmente in un nuovo fondo, denominato «Fondo per l'equità del livello dei servizi», costituente un ambito di perequazione speciale ai sensi del comma 5 dell'art. 119, della Costituzione, suscettibile, pertanto, dell'apposizione di vincoli di destinazione (cosa invece non consentita per la perequazione generale richiamata dal comma 3 della norma costituzionale).

Con il secondo ordine di disposizioni, la legge di bilancio ha, quindi, stabilito una nuova *spending review*, ancorché fosse comunemente ritenuta ormai definitivamente cessata la stagione dei tagli lineari, del valore di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028.

È bene considerare come queste disposizioni cadano in un contesto storico in cui: *a)* si registra un incremento generalizzato della spesa per effetto dell'inflazione sull'intero costo della domanda di beni e servizi da parte delle amministrazioni locali; *b)* si assiste ad un aumento considerevole dei tassi di interesse che costringe i Comuni ad incrementare gli esborsi in parte corrente per assolvere agli oneri del servizio del debito; *c)* si aggiunge la c.d. *spending review ex informatica* di cui all'art. 1, comma 850, della legge n. 178 del 2020 che, per il biennio 2024-2025, conduce ad un ennesimo taglio lineare, che si somma a quelli denunciati nella presente sede, del valore di 100 milioni di euro all'anno; *d)* si produce di anno in anno una continua erosione di somme ai danni di oltre quattromila Comuni italiani per effetto del progressivo imporsi del criterio della perequazione della capacità fiscali nel riparto delle risorse del fondo di solidarietà in assenza di un'adeguata componente verticale che consenta di sterilizzare tali pregiudizievoli effetti, sicché, anziché produrre efficienza, si impone una compressione dei servizi; *e)* si verifica un costante incremento della spesa del personale a motivo dei periodici rinnovi connessi alla contrattazione collettiva.

Appare evidente come in un contesto di questo tipo non siano sostenibili ulteriori contrazioni dei finanziamenti messi a disposizione del comparto se non a costo, a seconda dei casi, di un'intollerabile riduzione delle prestazioni dei servizi rese ai cittadini ovvero della compromissione del risultato dell'equilibrio di bilancio.

Infine, con l'ultima disposizione impugnata, si introduce un'incomprensibile discriminazione tra Comuni sottoscrittori dei nuovi accordi con il Presidente del Consiglio dei ministri per favorire un percorso di risanamento finanziario, stabilendo che solo quelli in disavanzo di amministrazione possano beneficiare dell'esonero dal concorso agli obiettivi di finanza pubblica, anziché tutti quelli interessati dall'applicazione del nuovo istituto dell'accordo.

Ai Comuni Liguri, pertanto, non resta che rivolgersi a codesta ecc.ma Corte nell'auspicio che, ancora una volta, saprà intervenire per assicurare le prerogative costituzionali delle amministrazioni locali e salvaguardarne l'integrità del bilancio.

1) Sull'art. 1, commi 494 e 497, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4 e 5, e 120, comma 2, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate intendono dare attuazione alla sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale che, come si accennava in premessa, aveva esortato il legislatore a superare l'attuale situazione di «ibridazione» del fondo di solidarietà comunale derivante dalla sovrapposizione di risorse destinate alla perequazione generale, senza vincoli di destinazione, e di risorse funzionali alla perequazione speciale, caratterizzata, invece, da obbligatorie finalità di spesa.



Si legge nella citata pronuncia: «(...) il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale — anche nel rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 135 del 2020) — al contempo bilanciandola con la necessità di non regredire rispetto all'«imprecindibile» (sentenza n. 220 del 2021) processo di definizione e finanziamento dei LEP (la cui esigenza è stata più volte, come detto, rimarcata da questa stessa Corte), non può che spettare al legislatore, dato il ventaglio delle soluzioni possibili (...) Questa Corte, pertanto, non può, al momento, che arrestarsi e cedere il passo al legislatore, chiamandolo però a intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione».

L'operazione del legislatore, al fine di consentire il superamento di un tale impianto, si è risolta nel costituire, attraverso l'art. 1, comma 496, della legge n. 213 del 2023, un nuovo fondo di perequazione speciale, denominato Fondo per l'equità del livello dei servizi, nel quale sono state travasate integralmente le somme in precedenza allocate nel fondo di solidarietà comunale con il vincolo di destinazione.

In particolare, come si rileva dalla presentazione resa dalla Ragioneria generale dello Stato alla XII Conferenza sulla finanza locale svoltasi in Roma lo scorso 25 gennaio 2024 (doc. n. 3), nel nuovo Fondo, che avrà vigenza dall'anno 2025 fino all'anno 2030, è stata appostata una quota crescente di risorse per lo sviluppo dei servizi sociali comunali delle Regioni a Statuto ordinario, per lo sviluppo dei servizi sociali comunali Regione Siciliana e Sardegna, per servizi educativi per l'infanzia (asili nido) e per servizio trasporto studenti disabili. Ma tali somme erano già state allocate, tal quali, nel fondo di solidarietà comunale, nel rispetto della medesima modulazione temporale e secondo le medesime finalità, di tal ché le disposizioni impugnate non hanno fatto altro che prevedere una migrazione di finanziamenti statali da un capitolo all'altro, senza introdurre alcuna sostanziale innovazione.

In tal senso, ad avviso della Regione ricorrente, si è trattato di un riassetto del tutto apparente della materia, di un'operazione meramente estetica, che non ha tenuto in alcuna considerazione le raccomandazioni espresse dalla Corte nella citata sentenza n. 71 del 2023 circa la necessità di ordinare il sistema di perequazione alle effettive esigenze di finanziamento del comparto (principio di correlazione tra risorse e funzioni) e in ragione dell'esigenza di non regredire rispetto all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni non ancora delineati.

Quanto si intende censurare nella presente sede, in altri termini, non è tanto la determinazione di introdurre nell'ordinamento della finanza locale un nuovo fondo vincolato a specifiche destinazioni (ancorché si potrebbe dubitare della bontà di un sistema di perequazione speciale che, anziché essere sussidiario a quello generale, interessa oltre quattromila Comuni italiani, finanziando capitoli di spesa che dovrebbero trovare capienza, senza vincoli di destinazione, in un adeguato dimensionamento del fondo di solidarietà comunale), bensì il fatto che ciò sia avvenuto a totale discapito del fondo di perequazione generale, privandolo quasi del tutto della componente verticale (e tale effetto deve essere valutato in combinato disposto con le disposizioni — che vengono parimenti censurate nella presente sede — che stabiliscono il nuovo taglio lineare per il periodo 2024-2028).

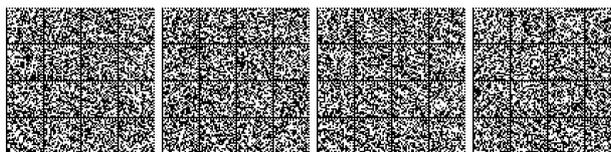
Ribadisce, infatti, la Regione ricorrente che codesta ecc.ma Corte aveva auspicato un riassetto del fondo di solidarietà comunale basato su due pilastri: da un lato, il già citato principio di correlazione tra risorse e funzioni e, dall'altro, l'esigenza che tale riorganizzazione fosse congrua rispetto alla definizione dei LEP.

La soluzione assunta dalla legge di bilancio, viceversa, non risponde ad alcuna di tali sollecitazioni perché, con un intervento di chirurgia normativa, si limita a spostare le risorse da un fondo ad un altro senza in alcun modo farsi carico di considerare se tali risorse siano adeguatamente dimensionate ai fabbisogni monetari da finanziare (principio di correlazione tra risorse e funzioni) e se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei LEP che, per inciso, non sono certamente solo quelli alla cui attuazione è stato preordinato il nuovo Fondo (funzioni sociali, trasporto disabili ed asili nido).

Non può sottacersi, a tal riguardo, come appaia del tutto fuorviante sul piano concettuale l'idea che i LEP, che sono trasversali alle funzioni fondamentali degli enti locali, debbano essere finanziati attraverso un imponente sistema di perequazione speciale con vincoli di destinazione, anziché nel contesto della perequazione generale, ferma la responsabilità di ogni ente nel doverli assicurare, a fronte di un adeguato finanziamento del fondo di solidarietà comunale.

Deve stigmatizzarsi, sotto tale profilo, l'ennesimo intervento scomposto in un ambito tanto rilevante della finanza locale che elude ancora una volta la questione di fondo che emerge dalla sentenza n. 71 e che attiene, ad avviso di questa difesa, alla necessità di dotare gli istituti perequativi, nel rispetto della Costituzione, di risorse adeguate a garantire agli enti locali l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni ad essi attribuite dalla legge senza mortificarne l'autonomia finanziaria.

E che questi finanziamenti non siano adeguati — ma che, anzi, siano decisamente inferiori alle reali necessità — oltre a costituire ormai fatto notorio per effetto delle molteplici manovre di finanza pubblica che si sono abbattute sul comparto, risulta, altresì, comprovato dai molteplici rapporti presentati dall'Istituto per la finanza locale di ANCI, nonché



dalle evidenze emerse nei precedenti giudizi dinanzi a codesta ecc.ma Corte: rispetto a tali evidenze, peraltro, si registra un continuo aggravamento della situazione a motivo, principalmente, degli effetti inflattivi, dell'incremento dei tassi di interesse, dell'acuirsi abnorme del costo del personale e dell'ulteriore sottrazione di risorse che deriva dal combinato disposto dei nuovi tagli lineari, della c.d. *ex spending review* informatica e degli effetti del tutto pregiudizievoli che produce la perequazione per oltre quattromila enti locali in Italia.

Le disposizioni impugnate violano, inoltre, il principio della tipicità degli strumenti perequativi e «la scelta legislativa di perequazione verticale effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (Corte costituzionale, sentenze nn. 176 del 2012 e 46 del 2013).

Per effetto di esse, infatti, la quota residua di natura verticale sul fondo di solidarietà comunale ammonta a soli 300 milioni di euro, al netto del nuovo taglio disposto dalla legge di bilancio per il 2024, a fronte di una consistenza complessiva del fondo, esclusa la parte ristorativa dei minori gettiti dei tributi locali derivanti da manovre statali di agevolazione, pari a circa euro 2 miliardi e 800 milioni, finanziata, quasi integralmente, attraverso il prelievo forzoso dell'IMU dei Comuni.

In proposito, giova osservare come la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 220 del 2021, al paragrafo 5.2, nel dare conto di come l'istruttoria avesse dimostrato la sussistenza di significative criticità nel riparto delle risorse tra i Comuni italiani, aveva espressamente individuato tra le cause di esse «il carattere meramente orizzontale che aveva assunto il fondo di solidarietà comunale» e, ancora prima, la sentenza n. 61 del 2018 aveva chiarito in modo molto esplicito che «la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico dello Stato (...)».

Deve, dunque, censurarsi in questa sede il ridimensionamento della componente verticale del fondo di solidarietà comunale che discende dalle disposizioni impugnate e che costituisce un netto arretramento rispetto al superamento della stagione dei tagli lineari, agli sforzi, intrapresi negli ultimi anni e oggetto di vari accordi tra lo Stato e l'ANCI, volti alla reintegrazione di risorse statali in precedenza sottratte agli enti locali, e rappresenta, altresì, una palese violazione del principio della perequazione verticale che discende dalla Costituzione.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale delle norme di cui in rubrica per la violazione dei parametri dedotti.

2) Sull'art. 1, commi 533, 534 e 535, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione.

— L'art. 1, comma 533, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 ha previsto un nuovo concorso agli obiettivi di finanza pubblica a carico dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e dei Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna.

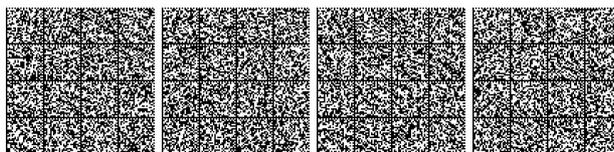
Tale disposizione stabilisce che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea, i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato e tenuto conto delle risorse del PNRR assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023, così come risultanti dal sistema informativo di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

La misura in esame, come specificato in premessa, va a sommarsi ad altre che operano contestualmente (come *spending review* c.d. *ex* informatica e sottrazione sistematica di risorse per effetto dell'implementazione del sistema di perequazione) e che in una fase storica caratterizzata da un significativo incremento del costo della vita rischiano di pregiudicare l'equilibrio di bilancio, già precario, di molte amministrazioni locali e, soprattutto, di compromettere la capacità di erogare i servizi ai cittadini, *in primis* i livelli essenziali delle prestazioni.

Ancora una volta, infatti, si è trattato di un taglio lineare, del significativo importo di euro 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, eseguito in carenza di qualsivoglia indicatore d'impatto, nella più totale mancanza di percezione in ordine alle conseguenze che potrebbe produrre, per giunta – e ciò risulta assai grave – nella perdurante assenza della definizione dei LEP e nell'omessa considerazione dei moniti più volte formulati da codesta ecc.ma Corte di non regredire rispetto all'attuazione dei LEP (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze n. 71 del 2023).

Né si coglie quale nesso vi possa essere tra la decisione di queste nuove ingente decurtazione di risorse e la definizione delle nuove regole di *governance* europea a cui la norma impugnata fa cenno.

Per cogliere appieno l'effetto di tale intervento e il contesto di continua sottrazione di risorse entro cui lo stesso si colloca, giova riportare quanto riferito nel *dossier* predisposto dai servizi studi della Camera dei Deputati e del Senato



della Repubblica sulla legge di bilancio 2024, secondo cui «il contributo alla finanza pubblica richiesto agli enti locali a partire dal 2020 è stato assicurato, oltre che attraverso le regole e gli obiettivi del patto di stabilità interno (disciplina peraltro sostituita, a decorrere dal 2016, dalla nuova regola fiscale del pareggio di bilancio), anche tramite interventi di progressiva riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali, allocate sui c.d. fondi di riequilibrio istituiti a seguito del varo della legge di attuazione del federalismo fiscale (per i comuni, ora Fondo di solidarietà comunale), che hanno obbligato gli enti ad intraprendere percorsi di revisione della spesa corrente.

Il contributo finanziario cumulato richiesto dai tre principali interventi di *spending review* (decreto-legge n. 95 del 2012, decreto-legge n. 66 del 2014 e legge n. 190 del 2014), in termini di riduzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, ammonta a oltre 4,3 miliardi per il comparto dei comuni, poi scesi dal 2019 a 3,8 miliardi, anno in cui sono venuti meno gli effetti del decreto-legge n. 66 del 2014».

Se si comparano questi dati con quanto residua del fondo di solidarietà comunale al netto della quota ristorativa, ci si avvede della dimensione abnorme del concorso alla finanza pubblica che è stato chiesto al comparto dei Comuni negli ultimi anni. Come indicato nel dossier citato, il taglio odierno deve essere posto in correlazione con le precedenti manovre di *spending review* e, in particolare, con quella disposta dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 2014 che aveva previsto una decurtazione di 563,5 milioni di euro a carico del fondo di solidarietà comunale fino all'anno 2019.

Siccome, al termine dell'anno 2019, lo Stato aveva manifestato l'intenzione di non restituire integralmente le risorse in precedenza sottratte, fu raggiunto un faticoso accordo politico con l'ANCI, recepito nell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che aveva previsto la progressiva ricostituzione dei finanziamenti secondo la seguente scansione temporale: 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021, 300 milioni di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 (poi divenuti 380 milioni) e 560 milioni di euro a decorrere dal 2024.

Dunque, a partire dal corrente anno, il taglio lineare del 2014, oggetto di una progressiva e lunga restituzione, avrebbe dovuto essere del tutto eliminato: ma non è così, posto che proprio sul finire dell'anno 2023 è subentrata la nuova legge di bilancio che, nella sostanza, lo ha perpetuato di ulteriori quattro anni!

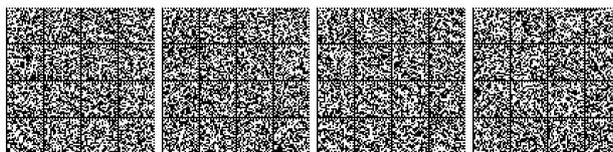
Ne consegue, pertanto, che ci troviamo di fronte ad una decurtazione di risorse della durata, a legislazione attuale, di ben quattordici anni (dal 2014 al 2028) che stride con tutti i principi più volte espressi in materia da codesta ecc.ma Corte.

Nello specifico, ai fini di una più completa valutazione della vicenda, va rimarcato che la Regione Liguria aveva impugnato il citato art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui, anziché prevedere il ripristino integrale delle risorse eliminate nel 2014, ne aveva previsto la ricostituzione graduale entro l'anno 2024, e codesto ecc.mo Giudice, nel dichiarare infondata la questione, aveva preso atto dell'intervenuto accordo politico con l'ANCI, precisando che «il raggiungimento dell'intesa nel caso di specie» – si legge nella sentenza n. 220 del 2021 – «assume un particolare valore, perché rappresenta l'inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali. In questo senso, la norma impugnata segna una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e inaugura il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC».

È del tutto evidente come le disposizioni impuginate segnino, oltre che una discontinuità, un importante arretramento rispetto a quanto osservato dalla Corte, atteso che, da un lato, rivitalizzano quella stagione dei tagli lineari che si auspicava essere stata definitivamente superata, e che tanti guasti ha portato al sistema; dall'altro, indeboliscono significativamente quella componente verticale del fondo di solidarietà comunale che, in virtù delle ragioni già espresse al paragrafo precedente, risponde ad una precisa esigenza stabilita dalla Costituzione e la cui assenza, come osservato nella sentenza n. 220 del 2021, era stata una tra le principali cause delle criticità rilevate dalla Corte nel riparto delle risorse tra i Comuni.

Esse, in spregio alle prerogative di autonomia finanziaria degli enti locali, violano tanto il principio del divieto di tagli lineari di carattere permanente quanto il principio della leale collaborazione.

Giova ricordare, con riferimento al primo, l'insegnamento per il quale «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011). Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto



delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017) (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

Nella fattispecie, come già rimarcato, le disposizioni impugnate perpetuano un taglio, a legislazione attuale, della durata di quattordici anni e si concretizzano, segnatamente, nella «sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre (...)», con ciò infrangendo, ad avviso di questa difesa, il magistero della Corte in ordine al carattere temporalmente limitato dei tagli lineari.

E ancora: «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province [e dei Comuni] delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque, la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2016).

In tal senso, deve ulteriormente ribadirsi come la misura in esame rappresenti un nuovo tassello di un complessivo mosaico di manovre di finanza pubblica (perequazione, *spending review* informatica, impoverimento del fondo di solidarietà comunale) che, unitamente considerate, sortiscono l'effetto di indebolire irreversibilmente il comparto degli enti locali.

Né valga opinare, in senso contrario, che la disposizione impugnata, nel prevedere che il taglio debba essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, fa espressamente salva la spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia: intanto perché si tratta di un vincolo lesivo dell'autonomia di spesa dei Comuni, costituzionalmente tutelata, nel senso che ogni ente, al netto della spesa obbligatoria per legge, dovrebbe essere lasciato quantomeno libero di decidere su quali linee di azione assorbire il taglio; in secondo luogo perché, anche nella prospettiva del consolidamento *ope legis* della spesa sociale, in assenza di una complessiva valutazione d'impatto, tale garanzia non assicura in alcun modo la capacità dell'ente di assicurare l'equilibrio del bilancio e, conseguentemente, anche la capacità di mantenere inalterata la spesa relativa alla missione 12.

Non v'è chi non veda come la disposizione in esame, sotto tale profilo, appaia del tutto irrealistica, se non, addirittura, «canzonatoria», e certamente non garantisca il rispetto di quanto indicato da codesta ecc.ma Corte circa l'indelegabile necessità di non arretrare dai LEP, i quali, evidentemente, non attengono alla sola missione 12.

Ancora una volta risulta infranto il principio di correlazione tra risorse e funzioni, atteso che il legislatore, all'atto di effettuare le censurate decurtazioni, non si è minimamente posto il problema di valutarne le possibili conseguenze in un quadro di finanza locale già assai precario in considerazione delle circostanze esposte, ponendo, altresì, vincoli del tutto irragionevoli e decontestualizzati.

È evidente, semmai, come disposizioni quali quelle impugnate, che accrescono il già notevole divario tra il valore delle capacità fiscali e delle disponibilità della perequazione, da un lato, e l'ammontare complessivo dei fabbisogni *standard*, dall'altro, sortiscano il solo effetto di pregiudicare irreversibilmente l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e di porre in gravissime difficoltà gli amministratori locali nel rispondere alla crescente domanda di servizi da parte della cittadinanza nei molteplici campi in cui si esplica l'azione dei Comuni.

È così violato anche il divieto di non regredire nell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sancito nella sentenza n. 71 del 2023, posto che una sottrazione così significativa di risorse non potrà che ulteriormente impattare, compromettendola, sull'erogazione ai cittadini di quelle prestazioni che devono essere obbligatoriamente garantite da parte degli enti locali e che, stante anche l'effetto dell'inflazione, sono sempre più onerose da finanziare.

A questo riguardo, si ritiene, peraltro, che, considerato il monito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2021 circa la necessità di definire i LEP, dovrebbe essere vietata qualsiasi ulteriore riduzione di risorse al buio, ovvero senza la minima percezione in ordine alle conseguenze che produce, perché il rischio di pregiudicare l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che sono un bene di valore costituzionale, è troppo alto e non può essere corso.

D'altra parte, in assenza di una previa quantificazione della spesa da finanziare, almeno con riferimento ai LEP, non si comprende come possano essere disposte ulteriori forme di contributo alla finanza pubblica da parte dei Comuni.

È significativo osservare, a tal riguardo, che il DDL sull'autonomia differenziata, recentemente approvato dal Senato, ha subordinato alla previa definizione dei LEP ogni decisione sui criteri di riparto delle risorse e ogni concessione di forme *potiori* di autonomia in favore delle Regioni a Statuto ordinario.



Nel sistema della finanza locale, invece, si inverte l'ordine dei fattori, dapprima riducendo le risorse, quindi, attuando successivamente i LEP (ammesso e non concesso che tale definizione prima o poi sarà approntata dal legislatore).

Infine, le disposizioni impugnate violano palesemente il principio della leale collaborazione in quanto i Comuni italiani, tramite l'ANCI, avevano riposto una qualificata aspettativa ed un ragionevole affidamento sul fatto che la stagione dei tagli lineari fosse ormai definitivamente superata e che le risorse eliminate nel 2014, così com'era stato sancito nell'intesa enfaticizzata da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 220 del 2021, venissero integralmente ripristinate a decorrere dal 2024, avendo già dovuto accettare una restituzione graduale nell'anno 2019.

La fiducia dei Comuni, dopo essere stata tradita una prima volta nel 2019 con una restituzione solo parziale delle risorse promesse, viene tradita una seconda volta nel 2024, prorogando il taglio fino al 2028, in spregio all'intesa intercorsa.

Donde, anche sotto tale profilo, l'incostituzionalità delle disposizioni denunciate. Resta solo da precisare come l'illegittimità del comma 533 travolga, in via derivata, anche i commi 534 e 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 che attengono, rispettivamente, al procedimento di determinazione degli importi del contributo alla finanza pubblica a carico di ciascun Comune e alla modalità di «erogazione» dello stesso mediante una trattenuta sulle quote del fondo di solidarietà comunale.

3) In via gradata: sull'art. 1, comma 533, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 3, 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione.

Nella denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui ha stabilito un nuovo contributo alla finanza pubblica da parte dei Comuni, si insta affinché, sotto altro profilo, sia dichiarata l'incostituzionalità della disposizione di cui in rubrica.

Il secondo periodo del comma 533 stabilisce quanto segue: «Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'art. 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91».

La disposizione in esame esenta, dunque, dall'applicazione del taglio una serie di Comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso dovessero anch'essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica.

Tra questi, oltre agli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, si annoverano quelli che hanno sottoscritto i patti con il Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021 e dell'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 91 del 2022: non vi sono invece ricompresi i Comuni che, come il Comune di Genova, hanno sottoscritto i medesimi patti ai sensi del comma 8 del citato art. 43.

Ciò, ad avviso di questa difesa, appare incomprensibile e discriminatorio, con ricadute pesanti sul piano dell'autonomia finanziaria.

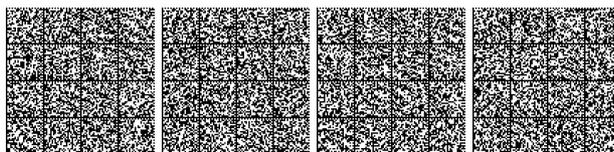
Ma andiamo con ordine.

Le disposizioni citate hanno introdotto nell'ordinamento della finanza locale il nuovo istituto dell'accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i Sindaci di Comuni che abbiano deciso di avviare un determinato percorso di risanamento finanziario che prevede, da parte loro, l'utilizzo della leva fiscale attraverso l'incremento delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche, in deroga al limite ordinario, ovvero mediante l'istituzione di un'addizionale ai diritti di imbarco portuale o aeroportuale fino a tre euro a passeggero.

Tali enti, al tempo stesso, devono obbligarsi a conseguire specifici obiettivi di miglioramento delle loro performance di riscossione, ad incrementare la redditività del proprio patrimonio, nonché ad attuare misure organizzative che consentano una razionalizzazione dei servizi e un contenimento della spesa.

A fronte di tali impegni, costantemente monitorati dal Ministero dell'Interno, viene riconosciuto dallo Stato un contributo finanziario in loro favore.

La misura in esame è stata dapprima prevista dall'art. 1, comma 573, della legge n. 234 del 2021 in favore dei soli Comuni capoluoghi sede di Città metropolitana con disavanzo pro capite pari a 700 euro a cui, a fronte della sottoscrizione dell'accordo, è stato assicurato un contributo di euro 2 miliardi e 670 milioni dall'anno 2022 all'anno 2042: tale contributo deve essere destinato al finanziamento del ripiano annuale del disavanzo di amministrazione.



Successivamente, con l'art. 43, commi 2 e 8, del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 91 del 2022, l'istituto dell'accordo, con la possibilità di attivare le relative misure tributarie, è stato esteso, in un primo tempo senza contributo, ai Comuni capoluogo di Provincia con disavanzo pro capite pari ad euro 500 (comma 2) e ai Comuni sede di Città metropolitana in una condizione di equilibrio di amministrazione ma con debito pro capite superiore ad euro 1.000 «che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale».

Solo recentemente, con l'art. 1, comma 470, della legge n. 213 del 2023, a fronte degli sforzi, anche fiscali, intrapresi dalle amministrazioni interessate per risanare i propri bilanci, è stato previsto un contributo da parte dello Stato in favore di questi Comuni pari a 50 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, da ripartire in proporzione delle quote del disavanzo da ripianare per i Comuni in disavanzo (comma 2, dell'art. 43) e del debito da restituire per i Comuni in sovra-indebitamento (comma 8, dell'art. 43).

Allo stato attuale, a quanto consta, sono in tutto tredici i Comuni italiani che hanno aderito agli accordi, di cui quattro rientrano nella previsione di cui all'art. 1, comma 572, della legge 234 del 2021 e sono quelli che drenano maggiori risorse (Napoli, Torino, Palermo e Reggio Calabria) mentre 9 si riconducono alle fattispecie di cui al decreto-legge n. 50 del 2022 (Salerno, Potenza, Vibo Valenzia, Lecce, Alessandria, Genova, Avellino, Brindisi e Venezia): di questi ultimi solo Genova e Venezia ricadono nel comma 8 del citato art. 43, essendo Comuni in equilibrio di bilancio ma assai bisognosi di un percorso di consolidamento strutturale a motivo dell'elevato debito *pro capite*; tutti gli altri, essendo enti in disavanzo di amministrazione, appartengono al comma 2 della medesima disposizione.

Va rimarcato che la Corte dei conti, in merito a tali accordi, ha formulato un giudizio del tutto positivo, ritenendo che queste procedure di affiancamento e sostegno finanziario nel percorso di risanamento costituiscono «un modello per una riforma sistematica dell'impianto normativo posto a presidio delle criticità finanziarie degli enti locali» (Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali anno 2022).

Si tratta, oltretutto, di strumenti che favoriscono l'assunzione di responsabilità davanti alle generazioni presenti e future da parte delle amministrazioni che vi ricorrono e la leale e reciproca collaborazione con lo Stato.

Il Sindaco del Comune di Genova ha sottoscritto in data 1° ottobre 2022 il patto con il Presidente del Consiglio dei ministri (doc. n. 4) e, in ragione di esso, con delibera ha azionato un incremento fino a quattro punti dell'addizionale comunale all'IRPEF e si è, altresì, impegnato all'istituzione di diritti di imbarco portuale, oltreché al potenziamento della propria capacità di riscossione.

Ciò premesso, la disposizione impugnata, nella parte in cui manda esenti dall'applicazione del taglio lineare di cui al primo periodo solo i Comuni in disavanzo di amministrazione di cui al comma 572 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e di cui al comma 2 dell'art. 43 del decreto-legge n. 50 del 2022 – e non già anche quelli di cui al comma 8 dello stesso art. 43, impegnati nel medesimo percorso di risanamento - appare incostituzionale sotto disparati profili.

Intanto per manifesta irragionevolezza e contraddittorietà in raffronto all'art. 1, comma 470 dell'ultima legge di bilancio che ha previsto il contributo finanziario annuale di euro 50 milioni, tanto per i Comuni di cui al comma 2 quanto per quelli di cui al comma 8 del menzionato art. 43, da ripartire in proporzione alle quote annuali del ripiano del disavanzo e delle rate di restituzione del debito: non si coglie, sotto tale aspetto, come sia logicamente possibile, da un lato prevedere l'erogazione di un contributo a sostegno del virtuoso percorso intrapreso da questi Comuni, dall'altro sottrarre risorse ai medesimi Comuni per effetto del taglio generale, così vanificando, almeno in parte, l'efficacia del primo contributo.

In altri termini, l'azione dello Stato che accomuna i Comuni di cui al comma 2 a quelli di cui al comma 8 ai fini del contributo, per poi distinguerli ai fini dell'esenzione dal taglio lineare, appare viziata per difetto di ragionevolezza, oltreché palesemente discriminatoria, con chiaro riverbero sull'autonomia finanziaria, atteso che è stato lo stesso legislatore, peraltro in modo del tutto condivisibile, a porre questi Comuni sullo stesso piano in quanto tutti bisognosi di intraprendere un percorso di risanamento finanziario e tutti impegnati nell'adozione delle misure stabilite nell'accordo, i primi perché in disavanzo, i secondi perché alle prese con l'ammontare di un debito sempre più insostenibile, complice anche l'incremento dei tassi di interesse, con tutta probabilità causa di futuri squilibri.

Siccome tutti i Comuni oggetto delle menzionate disposizioni hanno adottato le misure previste dai patti – non di rado, attraverso l'incremento delle addizionali, così imponendo sacrifici significativi ai loro cittadini (si evidenzia, a questo riguardo, che il Comune di Genova è quello che ha adottato l'incremento più significativo delle addizionali in comparazione con gli altri) – va da sé che gli stessi Comuni debbano essere equiparati, non solo per il fatto di beneficiare del contributo statale, ma anche nella comune sottrazione all'applicazione della norma che sancisce il nuovo contributo degli enti locali alla finanza pubblica.

Diversamente – si ripete – si compromette l'efficacia dell'azione dello Stato per il tramite del nuovo istituto del patto celebrato anche dalla Corte dei Conti come misura effettivamente in grado di prevenire o superare le crisi finanziarie degli enti locali perché, da un lato, riconoscendo lo sforzo di questi Comuni, si erogano loro risorse per sostenerne il percorso di risanamento, dall'altro, per altra via, si sottraggono risorse agli stessi Comuni, ciò che, francamente, appare illogico e non certo coerente con il mutuo spirito di collaborazione che discende dall'accordo.



Si insta, quindi, affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale, in ragione della violazione dei parametri di cui in rubrica, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui non prevede che anche i Comuni di cui all'art. 43, comma 8, del decreto n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022, siano esonerati dal contributo alla finanza pubblica disposto dal primo periodo della medesima disposizione.

P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale:

— dell'art. 1, comma 494, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1 e 4, e 120, comma 2, della Costituzione;

— dell'art. 1, comma 497, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4 e 5, e 120, comma 2, della Costituzione;

— dell'art. 1, comma 533, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui prevede un contributo alla finanza pubblica a carico dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna pari ad euro 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028;

— dell'art. 1, commi 534 e 535, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione;

— in via gradata: dell'art. 1, comma 533, legge 30 dicembre 2023, n. 213, per contrasto con gli articoli 3, 5, 114, 119, commi 1, 3, 4, e 120, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che anche i Comuni di cui all'art. 43, comma 8, del decreto n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 2022, siano esonerati dal contributo alla finanza pubblica disposto dal primo periodo della medesima disposizione.

Con la massima osservanza.

Genova-Roma, 28 febbraio 2024

L'Avvocato: PICIOCCHI

24C00044

N. 56

Ordinanza del 15 febbraio 2024 del Tribunale di Livorno nel procedimento penale a carico di M. C.

Reati e pene – Danneggiamento – Reato di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede – Regime di procedibilità – Mancata previsione della procedibilità a querela della persona offesa.

– Codice penale, art. 635, quinto comma, aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

TRIBUNALE DI LIVORNO

SEZIONE PENALE

Il tribunale in composizione monocratica;

Decidendo sulla richiesta avanzata dalla difesa dell'imputato all'udienza del 10 gennaio 2023 ed avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma del codice penale;

Visti gli atti del procedimento;



OSSERVA

1. Svolgimento del processo

A seguito di decreto di citazione a giudizio emesso in data C.M. veniva tratto innanzi al Tribunale di Livorno in composizione monocratica per rispondere del delitto p. e p. dall'art. 612-*bis*, comma I e II del codice penale (capo A), nonché per il delitto p. e p. dagli articoli 110, 81 cpv., 635 cpv, comma II, n. 1 ultima parte richiamante l'art. 625, n. 7 del codice penale perché, in diverse occasioni, con più atti ed in occasione di un medesimo disegno criminoso, danneggiava l'autovettura ... targata ... di proprietà di G.M., esposta a pubblica fede, in ...

A seguito di rinvio delle udienze del 12 maggio e 27 settembre 2022, alla successiva udienza del 10 gennaio 2023 il difensore dell'imputato produceva verbale di udienza preliminare nel quale la P.O. aveva rimesso la querela. A questo punto, il difensore dell'imputato, contestualmente, chiedeva al tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma del codice penale, per le motivazioni indicate nella memoria versata agli atti, evidenziando il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

2. La vicenda in esame

Dalla lettura degli atti prodotti durante l'istruttoria dibattimentale emerge che in data ..., con integrazione del ..., G.M. sporgeva denuncia-querela per il reato di atti persecutori art. 612-*bis* del codice penale (capo A), nonché per il danneggiamento della propria automobile, fatto avvenuto in diverse occasioni.

La denunciante ha evidenziato, in sede di dichiarazioni testimoniali rese in dibattimento, in ordine al contestato reato di danneggiamento al C.M. più occasioni di atti vandalici commessi in danno della propria autovettura. In particolare, i fatti di danneggiamento risalgono a ..., al ... ed al ...

In sede di esame dell'imputato, C.M. confermava di aver commesso un fatto di danneggiamento all'auto della P.O. G.M., esposta a pubblica fede, in data ... e di aver, prima dell'occasione delittuosa, effettuato una ricerca sulla piattaforma Google per «informarsi» su come poter eseguire la foratura degli pneumatici dell'automobile. Il dato informativo è suffragato, inoltre, anche dalla testimonianza di M.A., in servizio presso la Questore ... di squadra mobile, il quale dichiarava di aver rinvenuto, in sede di analisi informatiche svolte sul telefono cellulare di appartenenza dell'imputato, tale ricerca sulla cronologia Google dell'account del C.M.

Infine, come già rilevato, in data ... in udienza preliminare svoltasi presso il Tribunale di Livorno, a seguito di intervenuta scrittura privata tra l'imputato e la P.O. con la quale C.M. si impegnava a rifondere il danno materiale lamentato dalla G. in conseguenza dei denunciati danneggiamenti materiali dell'automobile ed il danno patrimoniale e non conseguente all'ipotizzato delitto di cui all'art. 612-*bis* del codice penale, G.M. dichiarava di rimettere processualmente la querela sporta nei confronti di C.M. il quale contestualmente, nell'occasione dell'udienza preliminare, accettava la remissione.

Detta circostanza, tuttavia, allo stato della normativa penale vigente, non consente di addivenire ad una pronuncia di improcedibilità in ordine al reato di danneggiamento di cosa esposta alla fede pubblica oggetto di contestazione in quanto la già menzionata fattispecie incriminatrice risulta, attualmente, procedibile d'ufficio.

Inoltre, la procedibilità d'ufficio del reato di danneggiamento di beni esposti a pubblica fede riverbera sul regime di procedibilità del delitto di atti persecutori ai sensi dell'art. 612-*bis*, comma 4 ultima parte del codice penale.

Risulta evidente, quindi, la rilevanza della questione ai fini della decisione del procedimento *a quo*.

3. La riforma Cartabia ed il nuovo regime di procedibilità

Con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, intitolato: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» è stato previsto agli articoli 2 e 3 un ampliamento del novero dei reati procedibili a querela, così radicalmente mutando il regime di procedibilità di otto delitti (quelli previsti dagli articoli 582, 590-*bis*, 605, 610, 614, 624, 634 e 635, comma 1 del codice penale) e due contravvenzioni (quelle previste dagli articoli 659 e 660 del codice penale). Il citato decreto legislativo è stato emanato in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 4 ottobre 2021 e recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». Tra i vari obiettivi ispiratori della riforma penale, il legislatore delegante ha perseguito certamente l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte, in ottica deflattiva riconciliativa della giustizia penale. Infatti, dall'art. 1, comma 15 della legge 27 settembre 2021, n. 134, si rinviene tale obiettivo, secondo cui: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ...; b) prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici



reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità ...».

Nello specifico, in relazione alla modifica del regime di procedibilità dell'art. 635, comma 1 del codice penale, nella relazione illustrativa del decreto legislativo in esame (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 19 ottobre 2022) si legge «L'intervento rende procedibile a querela di parte il delitto di danneggiamento, limitatamente all'ipotesi prevista dal primo comma dell'art. 635 (fatto commesso con violenza alla persona o con minaccia). Mentre nel primo comma viene in rilievo un'offesa di natura spiccatamente patrimoniale e privatistica, oltre che personale (violenza/minaccia), nei successivi commi dell'art. 635 del codice penale, vengono in rilievo ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica. Di qui l'opportunità di conservare la procedibilità d'ufficio in tali casi. La procedibilità d'ufficio resta altresì ferma, nei casi previsti dal primo comma, quando la persona offesa è incapace per età o per infermità, nonché nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione del delitto previsto dall'art. 331 del codice penale (interruzione di un pubblico servizio). In tale ultima ipotesi il fatto di reato si colloca nel contesto di una dimensione pubblicistica che giustifica la procedibilità d'ufficio, prevista anche per il concorrente delitto di interruzione di pubblico servizio».

A seguito delle modifiche legislative, attualmente, quindi, il reato di danneggiamento è divenuto procedibile a querela, ad eccezione di tre particolari casi, cioè:

- la persona offesa sia incapace, per età o per infermità;
- sia commesso in occasione del delitto di cui all'art. 331 del codice penale;
- ricorrano le ipotesi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 635 del codice penale.

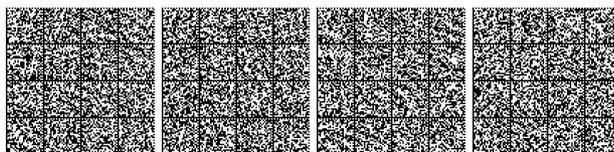
4. Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 635 del codice penale, comma II, n. 1 del codice penale

Ai sensi del comma 2 dell'art. 635 del codice penale, il delitto in esame è, pertanto, rimasto procedibile d'ufficio nel caso in cui abbia ad oggetto:

1. edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'art. 625;
2. opere destinate all'irrigazione;
3. piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento;
4. attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Le cose indicate nel numero 7) dell'art. 625 del codice penale, com'è noto, sono costituite da «cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza».

Sul punto, se la scelta legislativa non appare censurabile in merito al complessivo insieme dei beni aventi vocazione pubblicistica citati della fattispecie incriminatrice, rispetto ai quali, quindi, si giustifica il regime di procedibilità d'ufficio, non ragionevole pare la scelta di ricomprendere in questo regime di procedibilità rafforzato anche il danneggiamento di cose esposte a pubblica fede, il quale appare insuscettibile *ex se* di attribuire alla cosa un'impronta pubblicistica, ne tantomeno di attuare un'offesa al patrimonio pubblico. Ed invero, la relazione, richiamando la legge delega, afferma che la stessa «ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela. Si è ritenuto opportuno, in linea con gli obiettivi di efficienza del processo e del sistema penale, fissati dalla legge delega, estendere in modo significativo il regime di procedibilità a querela, in particolare per reati che si presentano con una certa frequenza nella prassi e che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie. Una delle linee di fondo della legge n. 134/2021 è infatti quella di incentivare tali condotte in vista della estinzione del reato prima della celebrazione del processo, a beneficio dell'imputato, della vittima e del sistema giudiziario. Estendere la procedibilità a querela a reati contro la persona e contro il patrimonio, di frequente contestazione, come ad esempio nel caso delle lesioni personali e del furto, rappresenta un forte incentivo alla riparazione dell'offesa nonché alla definizione anticipata del procedimento penale attraverso la remissione della querela o l'attivazione della causa estintiva di cui all'art. 162-ter



del codice penale (disposizione ad oggi scarsamente applicata, specie in sede dibattimentale, come si legge nella relazione del primo Presidente della Cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 - *ivi*, pag. 61).

In un sistema come quello italiano, in cui il numero dei procedimenti penali è notevolmente elevato, anche in ragione dell'obbligatorietà dell'azione penale, estendere il regime di procedibilità a querela il più possibile, tenendo conto delle necessarie esigenze di tutela della persona offesa e della collettività, nonché dei beni pubblici coinvolti nel reato, è del tutto ragionevole e rispondente a criteri di efficienza. [...] In non pochi casi (emblematici i casi dei furti aggravati, magari solo per la destrezza o l'esposizione della cosa alla pubblica fede), infatti, lo Stato è costretto oggi a celebrare procedimenti penali che potrebbero essere definiti anticipatamente con il risarcimento del danno, la piena soddisfazione della persona offesa e l'estinzione del reato».

Alla luce di tali rilievi, il giudice *a quo* si interroga se l'omessa estensione della procedibilità a querela al reato di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede costituisca *un vulnus* all'interno dell'ordinamento giuridico, costituito da un mero difetto di coordinamento avente efficacia incisiva sulla coerenza logica-sistematica dell'ordinamento giuridico italiano, contrastante con norme di rango costituzionale.

L'eventuale risposta positiva determinerebbe una ricaduta direttamente rilevante nel presente procedimento penale incidendo sul suo esito, attesa l'intervenuta remissione processuale della querela da parte della persona offesa con contestuale accettazione ad opera dell'imputato, in quanto l'estensione del regime di procedibilità a querela al reato di danneggiamento di bene esposto a pubblica fede comporterebbe la definizione del procedimento penale pendente con pronuncia di improcedibilità.

5. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Ciò premesso, questo giudice ritiene che la mancata previsione della procedibilità a querela del reato di danneggiamento di cose esposte a pubblica fede (art. 635, comma 2, n. 1) in relazione all'art. 625, comma 1, n. 7 del codice penale, limitatamente alle cose esposte per necessità o consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si ponga in violazione, in primo luogo l'art. 3 della Costituzione, creando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al responsabile di furto aggravato del bene esposto a pubblica fede (attualmente punibile a querela della persona offesa), fatto penalmente illecito dotato di maggior disvalore, comprovato dai più alti limiti edittali di pena e dall'ontologico danno determinato dalla perdita del bene, elemento, invece, non presente nella fattispecie del danneggiamento in cui il bene esposto a pubblica fede rimane nella mera disponibilità della persona offesa.

Invero, deve essere evidenziato che, ai sensi dell'art. 2, lettera *i*) del decreto legislativo n. 150/2022 sono state ampliate le ipotesi di procedibilità a querela del furto, prevedendosi che «il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se la persona offesa è incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorre taluna delle circostanze di cui all'art. 625, numeri 7, salvo che il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede, e *7-bis*».

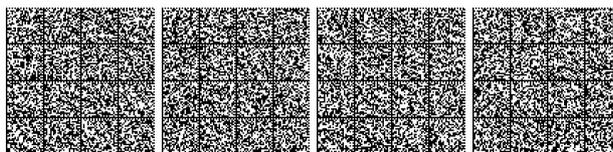
In merito nella relazione illustrativa specificatamente si afferma che «una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della *res* alla pubblica fede — situazione per la quale si prevede la procedibilità a querela: basti pensare al caso da manuale, ricorrente nella prassi, del furto di una bicicletta lasciata nella pubblica via».

Sulla base di queste indicazioni di metodo seguite dal legislatore in sede di riforma, non si comprende, quindi, il motivo per il quale il danneggiamento di bene esposto a pubblica fede debba mantenere un regime di procedibilità rafforzato. Invero, si potrebbe, allo stato attuale della legislazione penale, configurare la situazione anomala in base alla quale colui che sottrae un'automobile posta sulla pubblica via potrebbe beneficiare di un regime di procedibilità più favorevole rispetto a colui che si limiti a danneggiare lo stesso bene.

Tale scelta legislativa appare, tra l'altro, manifestamente irragionevole anche con riferimento alla *ratio* sottesa all'estensione dei casi di procedibilità a querela operata dalla riforma Cartabia, indirizzata a quei reati che si prestano a condotte risarcitorie e riparatorie, tra i quali senza dubbio può sussumersi l'ipotesi di danneggiamento di bene esposto alla pubblica fede (nel caso specifico sottoposto alla cognizione di questo giudice addirittura è intervenuta una scrittura privata tra l'imputato e la persona offesa in cui il primo s'impegna a risarcire i danni arrecati e la seconda s'impegna a rimettere la querela, quindi una delle classiche situazioni in cui non dovrebbe essere sovraccaricato il funzionamento dell'apparato giudiziario nella prospettiva principe del disegno riformatore ideato dalla legge n. 134/2021 e volto a ridurre i tempi di celebrazione dei processi penali).

Inoltre, estendere la procedibilità a querela nei reati contro la persona e contro il patrimonio rappresenta, come evidenziato nel merito del caso specifico di questo tribunale, un forte incentivo alla riparazione della presunta offesa ai fini di una definizione anticipata del procedimento penale attraverso la possibilità di remissione della querela.

Quindi sembra ragionevole che debba estendersi, a maggior ragione, il regime di procedibilità a querela al caso del reato di danneggiamento di beni esposti a pubblica fede.



Ancora, la previsione legislativa dell'art. 2, lettera *n*) del decreto legislativo n. 150/2022 pare porsi in contrasto con i principi contenuti nella legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione, per violazione del legislatore delegato del dovere di rispettare la *ratio* della legge delega e gli indirizzi contenuti in essa, considerando che nella relazione illustrativa si afferma «che la legge delega ha individuato l'area di estensione della procedibilità a querela in rapporto a reati, di non particolare gravità, posti a tutela di beni individuali, personali e patrimoniali. Il bene giuridico tutelato, in via esclusiva o prevalente dalla norma incriminatrice, è pertanto il criterio guida per l'individuazione degli specifici reati cui estendere il regime di procedibilità a querela. Si è pertanto conservata la procedibilità a d'ufficio nelle ipotesi in cui viene in rilievo una dimensione sovra-individuale dell'offesa (beni pubblici o a titolarità diffusa) o vi è una particolare esigenza di tutela delle vittime, che potrebbero essere condizionate e non libere nella scelta processuale di presentare una querela».

Consapevolmente, è noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale afferma che il potere di configurare le ipotesi criminose, determinando la pena per ciascuna di esse, e di depenalizzare fatti dianzi configurati reati rientra nella discrezionalità legislativa (*cf.* *ex plurimis*, sentenza n. 313 del 1995; ordinanze n. 110, n. 117 del 2003; n. 144 del 2001) e che la scelta del legislatore delegato è correttamente esercitata allorché dia luogo a scelte conformi al principio di ragionevolezza e proporzionalità desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

Nello specifico, quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (Corte costituzionale sentenza n. 59/2016). Infatti, anche nel silenzio della legge di delega, il legislatore delegato è comunque tenuto all'osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante (Corte costituzionale sentenza n. 401/2007).

Ed invero, in considerazione della assoluta irragionevolezza della disparità di trattamento riservata sul piano della procedibilità dal legislatore delegato nelle ipotesi di furto e di danneggiamento di beni esposti a pubblica fede verrebbe a configurarsi una violazione del dovere di rispetto della *ratio* e degli indirizzi sanciti dalla legge delega con conseguente contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

Pertanto, questo giudice chiede a codesta Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma del codice penale, siccome introdotto dall'art. 2, lettera *n*) del decreto legislativo n. 150/2022 intitolato: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1) del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948.

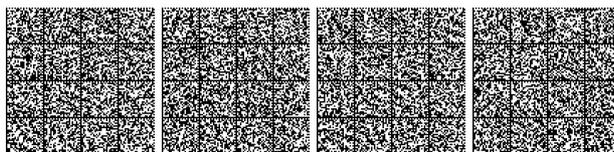
Ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza.

Dispone

*Trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, ultimo comma del codice penale, siccome introdotto dall'art. 2, lettera *n*) del decreto legislativo n. 150/2022 intitolato: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», per violazione degli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il delitto sia punibile a querela della persona offesa anche nel caso di cui al comma 2, n. 1) del medesimo articolo quando il fatto sia commesso su cose esposte alla pubblica fede.*

Sospende

Il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Dispone

Che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza all'imputato, al pm, al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Livorno, 15 febbraio 2024

Il Giudice: MOSTI

24C00068

N. 57

Ordinanza del 16 novembre 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Mariangela Caria, Annalisa Muscarello e Sharon Dinasta contro Ministero della giustizia, Renato Maria Vinassa e Giovanni Li Calsi

Polizia – Polizia penitenziaria – Concorso straordinario per titoli – Previsioni che distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11 e allegata tabella 37 nonché, *in parte qua*, tabella A allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395).

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE PRIMA

Adunanza di Sezione dell'8 novembre 2023

Numero affare 00284/2022.

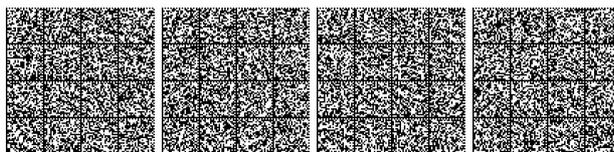
Oggetto: Ministero della giustizia.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalle sig.re Mariangela Caria, Annalisa Muscarello e Sharon Dinasta contro il Ministero della giustizia e nei confronti dei signori Renato Maria Vinassa e Giovanni Li Calsi per l'annullamento del decreto del direttore generale del personale e delle risorse del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia dell'11 novembre 2021 recante l'approvazione della graduatoria definitiva del concorso interno per 691 posti (606 uomini; 85 donne) della qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, limitatamente al ruolo maschile, e degli atti presupposti.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 0089178.E-2022 in data 16 dicembre 2022 con la quale il Ministero della giustizia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, presidente ff Paola Alba Aurora Puliatti;



Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue

1. — Esposizione sommaria dell'oggetto della controversia e dei fatti rilevanti.

1.1. — Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato al Ministero della giustizia il 24 febbraio 2022 e presentato direttamente, *ex art. 11* decreto del Presidente della Repubblica n. 1199/1971, in data 7 marzo 2022, le ricorrenti impugnano, denunciandone l'illegittimità:

il decreto dell'11 novembre 2021, pubblicato in data 12 novembre, con cui il direttore generale del personale e delle risorse del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ha approvato la graduatoria definitiva del concorso interno a 606 posti della qualifica iniziale del ruolo maschile di ispettori di polizia penitenziaria, pubblicato in data 17 maggio 2021;

il provvedimento di estremi sconosciuti con cui è stato disposto l'aumento dei posti da 182 a 241 (solo per il ruolo maschile) della graduatoria aliquota *b*), riservata al personale maschile proveniente dal ruolo degli agenti assistenti, rilevante per le ricorrenti;

il presupposto decreto del direttore generale del personale e delle risorse del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, in data 12 maggio 2020, col quale veniva indetto il concorso interno per la qualifica iniziale di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria per un totale di 691 posti, nella parte in cui distingueva 606 posti per il ruolo maschile e 85 posti per il ruolo femminile e, in particolare, per quanto di interesse, nella parte relativa all'aliquota *b*) per posti 207, di cui 182 riservati al ruolo maschile e 25 riservati al ruolo femminile;

il decreto ministeriale 2 ottobre 2017 con cui veniva adottata la nuova ripartizione della dotazione organica del Corpo di Polizia penitenziaria di cui alle tabelle A e B, nella parte in cui si prevede nel ruolo degli ispettori la distinzione tra ruolo maschile e ruolo femminile;

ogni atto connesso, presupposto e consequenziale.

1.2. — Le ricorrenti prestano servizio in qualità di assistenti nel Corpo di Polizia penitenziaria presso diverse sedi e hanno preso parte alla procedura concorsuale per l'aliquota *b*) (posti riservati al personale del ruolo degli assistenti e agenti) che prevede un totale di 207 posti, di cui 182 riservati agli uomini e 25 alle donne.

1.3. — Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I. violazione e falsa applicazione di legge: art. 44, comma 10, decreto legislativo n. 95 del 29 maggio 2017; eccesso di potere per difetto di motivazione; difetto di presupposto; sviamento.

La norma rubricata, in esecuzione della quale è stato indetto il concorso, non prevede distinzione tra uomini e donne e disciplina una procedura straordinaria per la promozione al ruolo degli ispettori specificando solo le aliquote riservate al personale proveniente dal ruolo dei sovrintendenti ed al personale proveniente dal ruolo degli assistenti, per cui l'amministrazione avrebbe introdotto illegittimamente la distinzione dei ruoli maschile e femminile.

II. violazione e falsa applicazione di legge: art. 8, comma 1, lettera *a*), legge n. 125 del 6 agosto 2015 e art. 6, legge n. 395 del 15 dicembre 1990.

L'art. 8 della legge n. 125 del 2015 aveva delegato il governo ad attuare le disposizioni finalizzate al riallineamento ovvero alla piena equiparazione delle forze armate, attraverso una revisione della disciplina in materia di reclutamento e progressione, tenendo conto del merito e delle professionalità, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione dei ruoli, nonché rideterminazione delle relative dotazioni organiche.

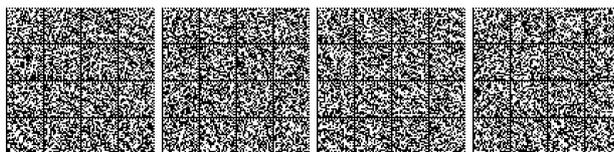
Il decreto ministeriale impugnato non ha dato piena attuazione ai principi e obiettivi indicati dalla legge delega.

L'unica deroga al criterio della parità di genere è dettata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990 che prevede la distinzione in relazione all'assegnazione a servizi di istituto all'interno di sezioni femminili o maschili di detenuti.

Tenuto conto che il personale a stretto contatto con i detenuti è solo appartenente al ruolo degli agenti e assistenti, la riproposta ripartizione tra ruolo maschile e femminile relativa al personale diverso da quello appartenente al ruolo degli agenti e assistenti non ha ragione di esistere.

In realtà, i sovrintendenti e gli ispettori non svolgono compiti esecutivi all'interno delle sezioni; alla data del provvedimento impugnato l'amministrazione aveva già preso atto della irrilevanza della distinzione di genere in relazione al ruolo unico dei funzionari — che svolgono in gran parte compiti affidati in passato a sovrintendenti e istruttori — istituito con decreto legislativo n. 146 del 21 maggio 2000.

Nelle sedi *extra moenia* — tabella B relativa alla dotazione organica per le sedi dell'amministrazione diverse dagli istituti penitenziari — dove non esistono sezioni di detenuti, illegittimamente viene applicata la disposizione di



cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990 e viene riservato l'80% dei posti al personale maschile (per quanto concerne il ruolo Ispettori, sono previsti 325 posti per il ruolo maschile e 47 per quello femminile).

III. Violazione e falsa applicazione di legge: articoli 57, 3, 51 della Costituzione; direttiva CE 76/2007, art. 3 e art. 6; direttiva CE 78/2000, art. 1; Carta di Nizza, art. 21 e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) art. 10; legge 9 dicembre 1977, n. 903; legge 10 aprile 1991, n. 125, art. 1 e art. 4, comma 3; legge 15 dicembre 1990, n. 395, art. 6, comma 2; decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, articoli 25 e 48.

Il principio di non discriminazione è derogabile, alla luce della Costituzione e della normativa comunitaria, solo se il sesso costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, se la finalità è legittima e il requisito proporzionato.

Le mansioni dell'ispettore (art. 23, decreto legislativo n. 443 del 1992) non giustificano la deroga al principio di non discriminazione in quanto trattasi di compiti di concetto e non esecutivi, di coordinamento di responsabilità delle unità operative, ma non di vigilanza all'interno delle sezioni ove sono ospitati i detenuti e le detenute, che giustificherebbe, a mente dell'art. 6 della legge n. 395 del 1990, la distinzione in base al sesso.

Ma vi è di più. La dotazione organica adottata dall'amministrazione non riguarda solo gli istituti penitenziali, ma l'intera amministrazione penitenziaria comprensiva di uffici *extra moenia* ove non è prevista la presenza di detenuti.

Infine, nel ruolo dei funzionari, la distinzione tra ruolo maschile e ruolo femminile è stata abrogata sin dal 2000; mentre il decreto legislativo n. 172 del 2019 ha introdotto modifiche alla legge n. 395 del 1990 ampliando i compiti amministrativi e prevedendo che i preposti ai singoli servizi sono scelti di regola tra gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e sovrintendenti.

IV. Illegittimità dell'aumento del numero dei posti di ruolo maschile.

L'amministrazione, nonostante sia consapevole della ininfluenza della distinzione fra uomo e donna nel ruolo degli ispettori e pur avendo assunto formalmente con le OO.SS. ed il Comitato per le pari opportunità l'impegno a modificare le piante organiche abolendo detta distinzione, ha ritenuto ancora una volta di favorire i candidati uomini, malgrado avessero conseguito un punteggio inferiore alle ricorrenti.

1.4. — Con la relazione istruttoria, il Ministero eccepisce, preliminarmente, la tardività dell'impugnazione dei decreti presupposti (bando e decreto del 2017 relativo alla nuova ripartizione della dotazione organica) e, nel merito, l'infondatezza del ricorso in quanto il bando è conforme alle previsioni del decreto ministeriale 2 ottobre 2017, che distingue la dotazione organica per sesso come previsto dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 per tutto il personale, ad eccezione dei funzionari.

Le aliquote differenti, dunque, rispecchiano le carenze di organico derivanti dalla ripartizione stabilita dal decreto ministeriale 2 ottobre 2017.

L'aumento dei posti riservati agli uomini è consequenziale al fatto che nella categoria maschile i partecipanti uomini sono risultati in numero inferiore rispetto ai posti messi a concorso nel ruolo dei sovrintendenti (cui è riservato il 70% dei posti) e si è provveduto, pertanto, ad aumentare i posti dell'altra aliquota maschile (30% riservati al ruolo agenti e assistenti) come prevede il decreto legislativo n. 95 del 2017 che ha disciplinato la procedura straordinaria di assunzione.

1.5. — In data 28 dicembre 2022 la relazione è stata trasmessa al legale delle ricorrenti.

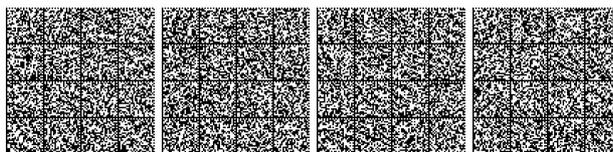
1.6. — Con parere interlocutorio n. 200 dell'8 febbraio 2022, la sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio.

1.7. — La parte ricorrente ha provveduto nei termini alla notifica per pubblici proclami, allegando copia degli atti con attestazione di conformità alla memoria del 6 aprile 2023.

1.8. — Con la medesima memoria, il legale delle ricorrenti ha anche precisato che soltanto la sig.ra Muscarello Annalisa conserva interesse alla decisione del ricorso.

2. — *Questione di legittimità costituzionale in via incidentale – la normativa italiana.*

2.1. — La sezione ritiene che, ai fini della decisione di merito, sia rilevante e non manifestamente infondata, nei termini che verranno esposti di seguito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11, d.lgs. n. 95 del 29 maggio 2017 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e della allegata tabella 37, nonché *in parte qua* della tabella A allegata al decreto legislativo n. 443 del 30 ottobre 1992 (Ordinamento del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della l. n. 395 del 1990), in relazione all'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 117,



comma 1, della Costituzione, per il sospetto che violino il principio di parità e non discriminazione tra uomo e donna nell'accesso al lavoro e non tengano conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

2.2. - L'Italia ha introdotto le donne nel Corpo della Polizia penitenziaria con la legge n. 395 del 1990, il cui art. 6, comma 2, asserisce che «il personale del corpo di Polizia penitenziaria da adibire ai servizi di istituto all'interno delle sezioni deve essere dello stesso sesso dei detenuti».

L'applicazione della norma ha dato luogo, in fase di definizione dell'ordinamento del personale *ex art.* 14 della stessa legge, all'adozione di dotazioni organiche distinte a seconda del sesso dei dipendenti per tutti i ruoli, anche per quelli che non esplicano mansioni direttamente esecutive all'interno delle sezioni detentive, a diretto contatto coi i carcerati, ma che si occupano del coordinamento come i sovrintendenti e gli ispettori.

2.3. — Si consideri, a tal fine, che l'ordinamento del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, è disciplinato dal decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 e allegata tabella A. L'art. 1 istituisce i ruoli e le dotazioni organiche, definite dalla tabella A allegata al decreto, che distingue la dotazione maschile da quella femminile, quest'ultima numericamente inferiore in ragione del numero inferiore di detenute ristrette nelle carceri.

Il decreto legislativo n. 95 del 2017 — che reca norme in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni — nel sostituire l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 443 del 1992, dispone che la gerarchia tra gli appartenenti ai ruoli del personale del Corpo di Polizia penitenziaria è determinata come segue: personale della carriera dei funzionari; ispettori; sovrintendenti; assistenti ed agenti. (art. 37 del decreto legislativo n. 95 del 2017).

2.4. — La distinzione in ruoli maschile e femminile è stata mantenuta anche per il ruolo dei funzionari direttivi fino al 2000, allorché è stata eliminata con il decreto legislativo n. 146/2000 mediante l'istituzione di un ruolo unico (tabella D - allegata al decreto legislativo).

2.5. — Da ultimo, il decreto legislativo n. 172/2019 ha introdotto modifiche alla legge n. 395 del 1990 ampliando i compiti amministrativi che possono essere affidati agli appartenenti al Corpo della Polizia penitenziaria (*cf.* art. 5, comma 3, legge n. 395 del 1990, come modificato dall'art. 29, che introduce l'impiego in «attività amministrative di supporto e direttamente connesse ai servizi di istituto», accanto alle tradizionali attività istituzionali elencate al comma 2, consistenti nell'assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e garantire l'ordine all'interno degli istituti di pena, partecipare, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati, espletare il servizio di traduzione dei detenuti ed internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti e verifica del rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza).

3. — *Questione di legittimità costituzionale in via incidentale – rilevanza.*

3.1. — Con riferimento al requisito della rilevanza, preliminarmente, la sezione ritiene di dover affermare la tempestività dell'impugnazione del bando e degli atti presupposti.

L'eccezione di tardività sollevata dall'Amministrazione è infondata.

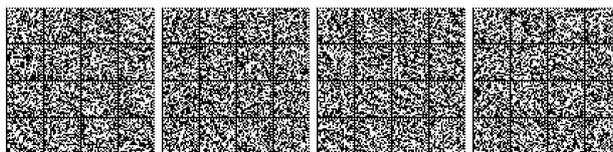
Va rilevato che il bando di concorso ed il decreto ministeriale 2 ottobre 2017 sono stati impugnati quali atti presupposti, unitamente al decreto di approvazione della graduatoria nella quale le ricorrenti non risultano utilmente collocate.

La lesione dell'interesse legittimo e l'interesse concreto e attuale delle ricorrenti all'impugnazione è riconducibile all'atto conclusivo del concorso, cosicché correttamente il termine di impugnazione, anche per gli atti presupposti, decorre dalla conoscenza della graduatoria finale.

Né potrebbe ritenersi che l'onere di impugnazione per le ricorrenti risalga al momento della conoscenza del bando di concorso argomentando sulla base della considerazione che il bando prevede per l'aliquota *b)* un numero di posti a concorso inferiore per le donne rispetto al numero di posti messi a concorso per gli uomini.

L'onere di immediata impugnazione del bando di concorso va circoscritto al caso della contestazione di clausole riguardanti requisiti di partecipazione direttamente ostativi all'ammissione dell'interessato e, correlativamente, va escluso nei riguardi di ogni altra clausola che risulti dotata solo di astratta e potenziale lesività, ovvero la cui idoneità a produrre un'effettiva lesione può essere valutata unicamente all'esito della procedura, ove negativo per l'interessato (Consiglio di Stato, sez. II, 8 aprile 2022, n. 2634; sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1266; T.A.R. per il Lazio, sez. V, 4 aprile 2022, n. 3861).

Nella fattispecie, la clausola che determina il numero dei posti messi a concorso per il ruolo femminile degli ispettori non preclude alle ricorrenti la partecipazione, ma ne condiziona in modo non prevedibile *ex ante* l'esito di un'eventuale collocamento in graduatoria non utile alla nomina.



Ove le stesse ricorrenti fossero, viceversa, risultate tra le vincitrici, in relazione al numero dei posti messi a concorso per il ruolo femminile, non vi sarebbe stato interesse personale all'impugnazione.

3.2. — Tanto premesso, si osserva che le norme della cui costituzionalità si dubita sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

I provvedimenti amministrativi impugnati (la graduatoria definitiva del concorso interno a 606 posti della qualifica iniziale del ruolo di ispettori di polizia penitenziaria e il presupposto bando di concorso) sono stati adottati in applicazione delle norme che disciplinano la procedura concorsuale straordinaria alla quale le ricorrenti hanno partecipato (art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11, decreto legislativo n. 95 del 2017 e allegata tabella 37).

3.3. — L'applicazione che il Ministero ha fatto di tali norme risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione, conforme alla Costituzione, dal momento che il decreto legislativo n. 95 del 2017, la tabella 37 allegata e il decreto ministeriale 2 ottobre 2017 ripetono la distinzione presente nella dotazione organica della Polizia penitenziaria nel ruolo degli ispettori secondo il requisito di genere, come delineata dal decreto legislativo n. 443 del 1992, tabella A.

3.4. — L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle norme denunciate avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo alla partecipazione delle ricorrenti al concorso di cui trattasi in condizioni di parità.

4. — *Questione di costituzionalità in via incidentale – considerazioni preliminari circa la non manifesta infondatezza.*

4.1. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, occorre evidenziare, preliminarmente, le ragioni della scelta di adire la Corte costituzionale, nonostante la pluralità dei rimedi giurisdizionali esperibili nei confronti di leggi nazionali nell'area dei diritti fondamentali ed affette da vizi rispetto, ad un tempo, al diritto europeo e a quello costituzionale interno (c.d. doppia pregiudizialità, *cfr.* Corte costituzionale n. 67 dell'8 febbraio 2022).

Nel caso in esame, si versa, infatti, in una ipotesi di diritti e principi fondamentali per i quali sussiste una sovrapposizione di garanzie: per un verso, il principio di uguaglianza rientra in quel nucleo costitutivo dell'«identità costituzionale» della Repubblica che è rimessa agli strumenti di intervento propri del sindacato sulla costituzionalità delle leggi; per altro verso, il principio della parità di trattamento tra uomini e donne è ormai consolidato da un consistente corpo di norme comunitarie, già presenti nel Trattato sull'Unione europea e successivamente declinato, per quanto attiene in particolare alla parità nell'accesso al lavoro, dalla direttiva 76/2007/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976 e dalla direttiva 2000/78/CEE del Consiglio del 27 novembre 2000.

La sezione ritiene opportuno, se non doveroso, nel caso in esame, sollecitare il pronunciamento della Corte costituzionale che assicura, mediante decisioni efficaci erga omnes, la tutela dell'eguaglianza e della certezza del diritto.

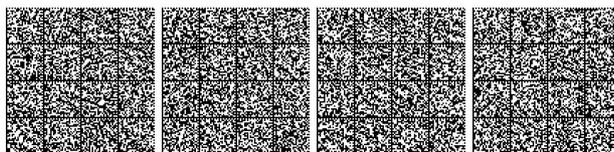
4.2. — Si consideri che il T.A.R. per il Lazio, sez. V, con sentenza del 22 aprile 2022, n. 4608, divenuta definitiva, ha respinto l'impugnazione avverso la medesima graduatoria impugnata con il ricorso straordinario in esame, proposta da altre candidate, affermando che «al di là delle funzioni svolte concretamente nel Corpo di Polizia penitenziaria si distinguono coloro a cui sono assegnati compiti operativi da coloro a cui sono assegnati compiti direttivi.»

E nella prima categoria, rientrano gli ispettori.

Tuttavia, ad avviso della sezione, alla luce dei criteri indicati dalla Corte di Giustizia in casi analoghi, al fine di individuare le discriminazioni nell'accesso al lavoro non giustificate dalle caratteristiche intrinseche ed essenziali della prestazione in relazione al legittimo scopo perseguito ed al fine di valutare la proporzionalità e ragionevolezza del requisito discriminante rispetto al detto scopo, occorrerebbe tenere conto non tanto dei «ruoli» (direttivi e operativi) quanto degli effettivi contenuti mansionistici della qualifica attribuita sulla base della normativa nazionale (Corte di giustizia U.E. sez. VII, 17 novembre 2022, VT, C-304/21).

Tali contenuti mansionistici della qualifica di ispettore, come è venuta evolvendosi nella più recente legislazione, che differenzia nell'ambito della categoria c.d. «operativa» gli ispettori dagli assistenti e agenti, fanno propendere per la conclusione che il diverso trattamento di accesso alla qualifica iniziale degli ispettori per le donne e gli uomini possa ritenersi ingiustificato e discriminatorio, in contrasto sia col principio della prevalenza del diritto comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost., sia con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, Cost. e non idoneo a configurare l'eccezione, di cui all'art. 4, comma 2, della legge 10 aprile 1991, n. 125 e all'art. 4, paragrafo 1 della direttiva CEE 78/2000 del 27 novembre 2000, giustificata solo dalla natura dell'attività lavorativa e dal contesto in cui viene espletata.

4.3. — Vi è, dunque, l'esigenza di certezza del diritto e di assicurare *erga omnes* la tutela del diritto fondamentale alla parità di genere e non discriminazione nell'accesso al lavoro.



Un simile risultato non è ovviamente perseguibile mediante il rimedio della disapplicazione della legge anti-europea, che, essendo limitato al singolo caso, lascia sopravvivere la legge anticomunitaria nell'ordinamento, rimettendone le sorti alle decisioni diverse dei giudici.

4.4. — Neppure il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sembra, in tale caso, giustificato dalla esistenza di dubbi interpretativi.

Invero, le disposizioni comunitarie richiamate hanno formato oggetto più volte di interpretazione da parte della Corte che ha risolto in punto di diritto questioni analoghe, anche se non identiche a quella in esame, enunciando tra l'altro il principio che, caso per caso, dal giudice del rinvio va verificato se le mansioni attribuite al dipendente richiedano quel determinato requisito essenziale discriminante e se il diverso trattamento riservato alle categorie di concorrenti sia il mezzo funzionale e proporzionato al raggiungimento di un legittimo obiettivo.

4.5. — Inoltre, la pronuncia di illegittimità costituzionale, pur in presenza di situazioni consolidate per effetto del giudicato formatosi sulla richiamata sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 4608 del 2022, potrebbe costituire valido motivo per l'esercizio dell'autotutela da parte dell'Amministrazione.

5. — *Questione di costituzionalità in via incidentale - non manifesta infondatezza.*

5.1. — La sezione ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità delle norme denunciate che disciplinano la procedura concorsuale della quale si controverte per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 1, Cost.

5.2. — Si è detto che il principio della parità di trattamento tra uomini e donne è ormai consolidato nell'ordinamento comunitario.

In particolare dalla direttiva 76/2007/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro e dalla direttiva 2000/78/CEE del Consiglio del 27 novembre 2000, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

5.3. — Già l'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea disponeva che l'Unione «promuove» la parità tra donne e uomini e confermava un tale impegno nelle sue «azioni» (art. 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 -TFUE).

5.4. — Anche l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta «qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sul sesso», mentre l'art. 23 della stessa Carta dispone che «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione».

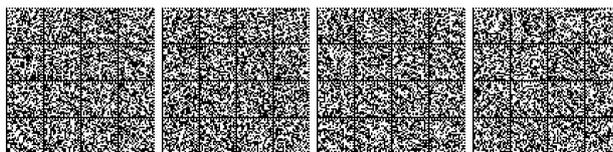
5.5. — Entrambe queste norme, come riconosciuto dalla Corte di giustizia, hanno efficacia diretta, con la conseguenza che non trovano applicazione le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all'esistenza del conflitto.

5.6. — In particolare, il principio di non discriminazione «diretta» e «indiretta» fissato dalla direttiva 2000/78/CEE del Consiglio del 27 novembre 2000, comporta che qualsiasi discriminazione basata su religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali dovrebbe essere proibita in tutta la Comunità (paragrafo 12 dei considerando) allo scopo di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

5.7. — Tuttavia, la stessa direttiva 2000/78/CEE precisa che il principio di «non discriminazione» non può avere l'effetto di costringere le Forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedano i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare, in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi (paragrafo 18 dei considerando).

5.8. — La direttiva, inoltre, stabilisce che il principio di «non discriminazione» subisce deroghe solo alle condizioni di cui all'art. 4, paragrafo 1, il quale prevede che «gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata a uno qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 (tra cui il sesso) non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato».

5.9. — La giurisprudenza comunitaria ha costantemente affermato l'illegittimità di un requisito previsto dalla procedura selettiva per l'accesso al pubblico impiego che svantaggi una categoria di concorrenti, ove il detto requisito non risulti idoneo e necessario per conseguire il legittimo obiettivo che essa persegue (*cf.*: Corte giustizia UE sez. I, 18 ottobre 2017, Maria Eleni Kalliri, C-409/16, in tema di statura minima identica per uomini e donne per l'arruola-



mento alla scuola di polizia) e, più in generale, allorché la diversità di trattamento dei lavoratori non sia giustificata da «fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso» (Corte giustizia UE sez. II, 30 giugno 2022, C-625, in tema di discriminazione indiretta nel regime previdenziale).

Recentemente, la Corte ha affermato che ciò che giustifica l'introduzione di un diverso trattamento, senza che si configuri una «discriminazione» per la partecipazione ad un concorso ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva CEE n. 78/2000, sono le funzioni effettivamente e prevalentemente esercitate nello svolgimento delle mansioni ordinarie da assegnare in esito alla procedura concorsuale, secondo la normativa nazionale (Corte di giustizia U.E. sez. VII, 17 novembre 2022, VT, C-304/21 in tema di limite massimo di 30 anni per la partecipazione al concorso per Commissario dei ruoli della Polizia di Stato).

5.10. — Fatta tale premessa, ad avviso del collegio, nel caso di specie, sembra plausibile ritenere che il requisito della differenza di genere per l'accesso all'impiego pubblico nella polizia penitenziaria con la qualifica di ispettore costituisca una forma di discriminazione in contrasto con le richiamate direttive europee e pronunce della Corte di giustizia UE, che conduce a ritenere sussistente la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., che impone il rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario.

5.11. — Sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, la giurisprudenza della Corte costituzionale è da tempo consolidata nell'affermare il generale divieto di arbitrarie discriminazioni in materia di accesso al lavoro fondate sulla differenza di genere (sentenza n. 173 del 16 giugno 1983; sentenza n. 225 dell'8 maggio 1990; ordinanza n. 172 del 31 maggio 2001).

Dalle pronunce emerge che l'esclusione dall'accesso al lavoro sulla base della sola valutazione del genere di appartenenza è lesivo del principio di uguaglianza ed è priva di alcun tipo di ragionevole giustificazione.

Anche in tema di divieto di discriminazioni indirette di cui all'art. 4 della legge n. 125 del 10 aprile 1991, la Corte si è pronunciata (con sentenza n. 163 del 15 aprile 1993 che dichiara illegittima la norma di cui all'art. 4, n. 2 della legge delle Provincia di Trento n. 3 del 1980) affermando la contrarietà al divieto della previsione di una statura minima indifferenziata per uomini e donne tra i requisiti per l'accesso alle carriere direttiva e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi della Provincia di Trento.

5.12. — Ad avviso della sezione, anche la discriminazione nell'accesso alla qualifica di ispettore di polizia penitenziaria fondata sulla differenza di sesso appare ingiustificata ed arbitraria.

Le mansioni da attribuire agli ispettori, come meglio si illustra di seguito, non richiedono necessariamente la distinzione uomo/donna ai fini del raggiungimento degli scopi del servizio da espletare e, astrattamente, la differenza di genere non sembra si ponga quale «requisito essenziale e determinante allo svolgimento del servizio» dell'ispettore di polizia penitenziaria, ma, al contrario, eccedente rispetto allo scopo.

Tuttavia, la dotazione organica del personale del Corpo di Polizia penitenziaria è improntata a tale differenza di genere, sulla base dell'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990 che attribuisce genericamente rilevanza a detta differenza per il personale penitenziario impiegato nelle sezioni.

Viceversa, la distinzione del personale maschile e femminile non addetto a mansioni di stretto contatto con i detenuti, come normata dai decreti legislativi delegati adottati ai sensi dell'art. 14 della legge n. 395 del 1990, e da ultimo con il d.lgs. n. 95 del 2017, sembra contrastare non solo con le richiamate norme europee, ma anche con la norma costituzionale di cui all'art. 3, comma 1.

5.13. — Va aggiunto, per completezza, con riguardo alla normativa europea più specificamente concernente il personale appartenente alla polizia penitenziaria, che la raccomandazione R (2006)2 del Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, rivolta agli Stati membri sulle «Regole penitenziarie europee» (Adottata dal Consiglio dei ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei delegati dei ministri) ha disposto che:

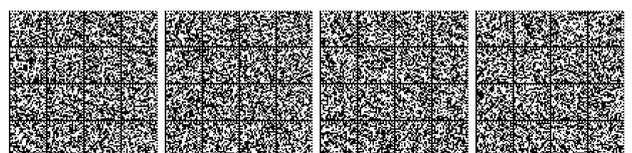
«82. Il personale deve essere selezionato e nominato su base egualitaria e senza nessuna discriminazione fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la fortuna, la nascita o ogni altra situazione.»

«85. Uomini e donne devono essere rappresentati in modo equilibrato nel personale penitenziario.»

Per quanto concerne le mansioni, le regole penitenziarie europee raccomandano soltanto che le perquisizioni personali dei detenuti siano effettuate da personale dello stesso sesso.

Di fatto, molti Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Spagna, Portogallo, Regno Unito, Francia e Germania), attenendosi a tale unica regola, hanno riformato gli ordinamenti penitenziari ammettendo anche le donne nelle sezioni maschili dei Penitenziari, con la sola limitazione dell'effettuazione delle perquisizioni personali dei detenuti, riservate ad agenti dello stesso sesso.

5.14. — Le specifiche mansioni dell'ispettore, più analiticamente riportate di seguito, non giustificano la deroga al principio di «non discriminazione», in quanto trattasi di compiti di concetto e non esecutivi, di coordinamento, di



responsabilità delle unità operative, per le quali l' idoneità psico/fisica e l'attitudine non richiedono caratteristiche attribuibili all'uno piuttosto che all'altro sesso, né comportano uno stretto contatto con i detenuti e le detenute, come i compiti di sorveglianza e di perquisizione personale.

La sezione ritiene che, alla luce della evoluzione della normativa concernente l'organizzazione del servizio penitenziario dal 1990 ad oggi, non essendo attribuiti agli ispettori esclusivamente o prevalentemente compiti «operativi» diretti di vigilanza, custodia, sorveglianza all'interno delle sezioni ove sono ospitati i detenuti e le detenute, per i quali sarebbe ipotizzabile astrattamente una diversa capacità fisica e psicologica tra uomini e donne (sebbene anche questa discutibile, alla luce delle diverse esperienze europee e della raccomandazione di riservare solo alle perquisizioni personali l'impiego di agenti di sesso diverso), il differente impiego degli ispettori uomini e donne appare ingiustificatamente discriminatorio, logicamente poco ragionevole e non proporzionato al raggiungimento dei fini del servizio penitenziario.

5.15. — L'art. 4 del decreto legislativo n. 443/1992, nel testo modificato dal richiamato decreto legislativo n. 95/2017, così descrive le mansioni del personale appartenente al ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo: «mansioni esecutive, a supporto dei ruoli superiori, con il margine di iniziativa e di discrezionalità inerente alle qualifiche possedute; vigila sulle attività lavorative e ricreative organizzate negli istituti per i detenuti e gli internati; indica elementi di osservazione sul senso di responsabilità e correttezza nel comportamento del personale e nelle relazioni interpersonali interne, utili alla formulazione di programmi individuali di trattamento. Agli assistenti ed agli assistenti capo possono essere conferiti compiti di coordinamento operativo di più agenti in servizio di istituto, nonché eventuali incarichi specialistici. 3. Il personale delle qualifiche di assistente e di assistente capo, previo apposito corso di specializzazione, potrà svolgere, in relazione alla professionalità posseduta, compiti di addestramento del personale del Corpo di Polizia penitenziaria.».

5.16. — Di contro, ben diverse le mansioni attribuite agli ispettori e assistenti.

L'art. 22 del citato decreto legislativo n. 443/1992, nel nuovo testo introdotto dal decreto legislativo n. 95 del 2017, dispone che «Il ruolo degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria, con carriera a sviluppo direttivo, è articolato in cinque qualifiche, che assumono le seguenti denominazioni: a) vice ispettore; b) ispettore; c) ispettore capo; d) ispettore superiore; e) sostituto commissario.»

Per quanto concerne le mansioni, l'art. 23 del decreto legislativo n. 443 del 1992 dispone che al personale del ruolo degli ispettori «sono attribuite funzioni che richiedono una adeguata preparazione professionale e la conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario nonché specifiche funzioni nell'ambito dei servizi istituzionali della Polizia penitenziaria secondo le direttive e gli ordini impartiti dal direttore dell'area sicurezza comandante di reparto dell'istituto o della scuola ovvero dal funzionario del Corpo responsabile; sono altresì attribuite funzioni di coordinamento di una o più unità operative dell'area della sicurezza, dei nuclei e degli uffici e servizi ove sono incardinati nonché la responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite nelle predette attività Il personale del ruolo degli ispettori svolge in relazione alla professionalità posseduta, compiti di formazione o di istruzione del personale di Polizia penitenziaria.».

5.17. — Ad ulteriore chiarimento del tipo di mansioni attribuite agli ispettori, va aggiunto che l'art. 39, comma 2, del regolamento di servizio di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 82 del 1999 prevede che sono scelti di regola tra gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e sovrintendenti i dipendenti preposti ai singoli servizi d'istituto (tra i cui compiti sono ricompresi: fornire collaborazione ai superiori nello svolgimento dei compiti propri di questi ultimi; distribuire ed illustrare il servizio al personale dipendente; eseguire frequenti controlli sullo svolgimento del servizio e disporre, nei casi di necessità, la sostituzione del personale, richiedendone l'altro occorrente; osservare e far osservare al personale dipendente scrupolosamente le disposizioni contenute nell'ordine di servizio).

Ed ancora, l'art. 33 del detto regolamento di servizio, che attribuisce agli ispettori e sovrintendenti la preposizione alle unità operative dei servizi, specifica che le unità operative comprendono uno o più complessi funzionali concernenti, principalmente: «a) la predisposizione dei turni di servizio;

b) l'ordine e la sicurezza, ivi compresa la vigilanza armata;

c) la ricezione e la dimissione dei detenuti e degli internati ed altri adempimenti connessi, nonché comunicazioni informatiche e successivi aggiornamenti;

d) le traduzioni dei detenuti e degli internati ed il piantonamento dei medesimi quando sono ricoverati in luoghi esterni di cura;

e) l'armamento, l'equipaggiamento, il vestiario uniforme del personale del Corpo di polizia penitenziaria;

f) i mezzi di trasporto del Corpo di Polizia penitenziaria.».



5.18. — A tutto ciò va aggiunto, e non da ultimo, che gli ispettori potrebbero essere destinati ad uffici diversi dagli istituti penitenziari.

Difatti, la dotazione organica dell'amministrazione, attualmente distinta in due ruoli maschile e femminile, non riguarda solo gli istituti penitenziari, ma l'intera amministrazione penitenziaria comprensiva di sedi diverse dagli istituti di reclusione, ove non è prevista la presenza di detenuti e detenute.

Si tratta delle sedi elencate nella tabella B) allegata al decreto ministeriale 2 ottobre 2017, che ripartisce la nuova dotazione definita con decreto legislativo n. 95 del 2017; trattasi, segnatamente, degli uffici dell'amministrazione centrale (Dipartimento amministrazione penitenziaria, Direzione generale del personale, Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Direzione generale della formazione), dei Reparti operativi e Gruppo sportivo (Ufficio per la sicurezza personale e vigilanza, Nucleo investigativo centrale, Specializzazioni - Unità cinofile - Unità ippomontane - settore navale, Centrale operativa nazionale, Banda musicale del corpo, gruppo sportivo Fiamme azzurre), degli uffici dei provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria e presidi, delle Scuole di formazione e aggiornamento, di sedi genericamente definite «diverse dagli istituti penitenziari». In nessuna delle unità operative «*extra moenia*» sopra ricordate vi è alcuna evidenza di mansioni che richiedano funzionalmente di essere correlate alla differenza di genere dei dipendenti, tanto da configurare una caratteristica essenziale della prestazione giustificativa della discriminazione di accesso al lavoro.

Né in tali sedi, le mansioni affidate sono correlabili alla diversità di genere dei detenuti, l'unica che giustifichi una distinzione in ruoli maschile e femminile della dotazione organica ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990; e ciò vale, soprattutto, per il personale del ruolo degli ispettori.

6. — Conclusioni.

6.1. — Il bando di concorso qui impugnato è stato emanato in conformità alla normativa dettata dall'art. 44, commi 7, 8, 9, 10, 11, del decreto legislativo n. 95 del 29 maggio 2017, concernente l'ampliamento della dotazione organica dei sovrintendenti e ispettori, e alla tabella 37 allegata che non ha modificato la ripartizione per genere della dotazione preesistente ed ha disposto le modalità di copertura dei posti, in fase di prima applicazione, mediante concorso straordinario per titoli riservato al personale in servizio alla data di indizione del bando, con modalità semplificate e con una distinzione per 2 aliquote dei posti riservati (una agli assistenti capo e l'altra riservata al personale del ruolo degli agenti e assistenti) prescrivendo il possesso di alcuni requisiti di servizio.

È previsto che i posti rimasti scoperti in una delle due aliquote siano devoluti all'altra fino alla data di inizio del relativo corso di formazione.

Gli eventuali posti residuali vanno ad aumentare la corrispondente aliquota relativa alla procedura annuale immediatamente successiva.

Rispetto a tale disciplina, la distinzione di genere nella dotazione del ruolo degli ispettori appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 1, Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

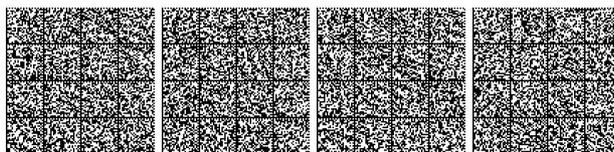
Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della differente dotazione e della differente possibilità di accesso al ruolo nella qualità delle mansioni che non rivestono carattere di stretta prossimità con i detenuti.

La scelta legislativa appare illegittima, sbilanciata e sproporzionata, perché il legislatore non si fa carico di considerare le implicazioni negative che derivano alla parità di genere nell'accesso al lavoro, né il mancato rispetto della normativa comunitaria in materia.

6.2. — Per quanto sin qui argomentato, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 7, 8, 9 e 10 del decreto legislativo n. 95 del 2017 e della allegata tabella 37 — cui il bando del concorso si è attenuto — nella parte in cui distingue il numero dei posti messi a concorso per l'accesso alla qualifica iniziale di ispettore in base al sesso dei concorrenti, ripetendo una distinzione presente nella dotazione organica a partire dal decreto legislativo n. 443 del 1992, e prevede la devoluzione dei posti rimasti scoperti secondo la medesima discriminazione in base alla differenza sessuale.

6.3. — Né il principio di «non discriminazione» così declinato produrrebbe l'effetto (non consentito dal paragrafo 18 dei considerando della direttiva CEE 78/2000) di costringere la Polizia penitenziaria ad assumere persone che non possiedono i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare, venendo meno ai principi del buon andamento e dell'efficienza di cui all'art. 97 della Costituzione.

6.4. — Appare, all'evidenza, infatti, che il requisito di genere, in applicazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, non debba considerarsi indispensabile, per il ruolo degli ispettori, ad assicurare il buon funzionamento



dell'insieme delle funzioni operative proprie della polizia penitenziaria, ovvero «a garantire il coordinamento e la responsabilità a supporto dei funzionari direttivi nell'esecuzione delle misure penali disposte dalla magistratura, nonché l'ordine e la sicurezza all'interno degli istituti di detenzione e l'attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti», tanto più allorché gli ispettori vengono impiegati nell'ambito di alcuni servizi «*extra moenia*», cui è estraneo il contatto diretto con detenuti di diverso sesso.

In tali servizi è palese che il requisito sia eccedente rispetto allo scopo.

6.5. — Pertanto, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questa sezione solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11, decreto legislativo n. 95 del 2017 e della allegata tabella 37, nonché *in parte qua* della tabella A allegata al decreto legislativo n. 443 del 1992, in relazione all'art. 6, comma 2, della legge n. 395 del 1990, per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del parere fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

6.6. — La sezione riserva al parere definitivo ogni decisione in rito e nel merito.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede consultiva (sezione prima), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 7, 8, 9, 10 e 11, decreto legislativo n. 95 del 29 maggio 2017 e della allegata tabella 37, nonché in parte qua della tabella A allegata al decreto legislativo n. 443 del 30 ottobre 1992, nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente procedimento al fine dell'emissione del parere definitivo rinviando ogni definitiva statuizione in rito e nel merito all'esito del promosso giudizio incidentale di costituzionalità, ai sensi dell'art. 13, comma 1, legge n. 1199 del 24 novembre 1971, come modificato dall'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 18 giugno 2009.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione il presente parere sia notificato al Ministero della giustizia, alla parte ricorrente e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente f/f ed estensore
PULIATTI

24C00069

n. 58

Ordinanza del 22 febbraio 2024 del G.U.P. del Tribunale di Vicenza nel procedimento penale a carico di O. E.

Reati e pene – Reati in materia di immigrazione – Contraffazione o alterazione di titoli di soggiorno o di documenti necessari al loro ottenimento e utilizzo degli stessi documenti contraffatti o alterati – Trattamento sanzionatorio – Reclusione da uno a sei anni – Omessa previsione della riduzione di un terzo della pena per le condotte di mero utilizzo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-bis.



TRIBUNALE DI VICENZA

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

E... O... è stato tratto a giudizio per rispondere del delitto di cui all'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 perché «al fine di determinare il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per lavoro subordinato, utilizzava, inviandolo all'ufficio immigrazione della Questura di Vicenza, il certificato di conoscenza della lingua italiana «livello A2 CELI li» apparentemente a lui rilasciato dall'Università di Perugia nella sessione del ... con numero di matricola ... che, all'esito delle verifiche, risultava contraffatto in quanto rilasciato con quel numero di matricola a S... M... E... In ... il ...».

All'udienza preliminare dell'11 gennaio 2024 il difensore, munito di procura speciale, ha formulato richiesta di rito abbreviato, richiamando la questione di legittimità costituzionale già sollevata all'udienza del 22 febbraio 2022:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost. nella parte in cui, prevedendo una pena edittale da uno a sei anni di reclusione sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di un visto di ingresso o reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia infine per colui che sia imputato del mero utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sanziona con la medesima pena fattispecie eterogenee tra loro, tutte contemplate all'interno del medesimo comma 8-bis, risultando in tal modo intrinsecamente irragionevole;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost. nella parte in cui, prevedendo una pena edittale da uno a sei anni di reclusione per l'imputato che sia accusato della contraffazione o alterazione di un visto di ingresso o reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia infine per colui che sia imputato del mero utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sanziona in modo differenziato l'autore del delitto in parola rispetto al cittadino comune accusato dei delitti di cui agli articoli 482 del codice penale, in relazione agli articoli 476 o 477 del codice penale, o 489 del codice penale, in violazione del principio di uguaglianza.

Entrambe le doglianze sollevate dalla difesa appaiono, secondo questo giudice, non manifestamente infondate.

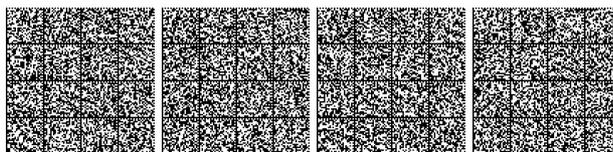
Esse poggiano, infatti, su dati obiettivi che pare utile riassumere.

Sotto il primo profilo evidenziato dalla difesa non è contestabile che la norma, che si sospetta in contrasto con la Carta fondamentale, contenga al suo interno più fattispecie che puniscono condotte tra loro sensibilmente differenti sia in punto di elemento materiale che di coefficiente psicologico. Altro infatti, sotto il profilo dell'approccio del soggetto attivo alla lesione del bene giuridico tutelato, è realizzare una falsificazione materiale di un titolo abilitativo al soggiorno nel territorio dello Stato, condotta che può a sua volta declinarsi nell'alterazione di un documento originale preesistente, ma anche nel materiale confezionamento *ex novo* di un documento avente l'apparenza di un titolo di soggiorno rilasciato dall'Autorità pubblica, altro è avvalersi di un documento alterato o confezionato da terzi, facendone meramente uso.

Non può sottacersi, infatti, che l'integrazione dell'una o dell'altra fattispecie presuppone modalità esecutive e coefficiente psicologico affatto diversi, a loro volta indicativi di una diversa attitudine del soggetto attivo di porsi in contrasto con l'ordinamento: capacità tecnica, abilità manuale, destinazione di risorse materiali e di tempo alla realizzazione dell'illecito da una parte, mera ricezione ed utilizzo dell'atto contraffatto dall'altra.

Non solo. Mentre le condotte di confezionamento dell'atto contraffatto o alterato non di rado poggiano sull'inserimento del soggetto attivo in un circuito dai quale provengono i supporti documentali e gli strumenti necessari alla realizzazione del falso, la condotta di uso dell'atto falso è per sua stessa natura l'azione unisussistente del soggetto beneficiario della contraffazione, il quale esibisce o si avvale del documento materialmente falso per avvalersi delle prerogative ad esso collegate.

Se così è, il possibile contrasto della fattispecie con l'art. 27 della Carta fondamentale potrebbe trovare appiglio nel principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, già affermato dalla Corte costituzionale nel senso che esso «esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore rendendolo più o meno rimproverabile» {sent. n. 55 del 2021 e, in precedenza, n. 73 del 2020).



Sotto il secondo profilo la difesa ha posto in opportuno rilievo la differenza di trattamento sanzionatorio riservato dal legislatore alle condotte di falsificazione materiale e di uso di atto falso descritte nell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, rispetto a quelle previste dagli articoli 482, in riferimento agli articoli 476 e 477 del codice penale, e 489 del codice penale

La differenza è nota e non richiede quindi più di un semplice richiamo alla pena unitaria da uno a sei anni di reclusione prevista per tutte le fattispecie contemplate dall'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, e alla distinzione operata invece dal codice penale tra la condotta di falsità materiale commessa dal privato su atto pubblico (art. 476 del codice penale) o certificato o autorizzazione amministrativa (art. 477 del codice penale), sanzionata dall'art. 482 del codice penale con le pene contemplate dalle norme previste per le condotte dei pubblici ufficiali, ridotte di un terzo, e la condotta di uso di atto falso, che l'art. 489 del codice penale sanziona — nel caso che qui interessa quale *tertium comparationis* della condotta del privato cittadino — con la pena dell'art. 482 del codice penale, ulteriormente ridotta di un terzo.

A fronte della scelta legislativa di differenziare il trattamento punitivo nei reati comuni descritti agli articoli 482 e 489 del codice penale, l'opzione adottata dal legislatore del 1998 è stata quella di sanzionare condotte in tutto riconducibili alle prime nella loro materialità — con i soli elementi specializzanti rappresentati dalla tipicità degli atti sui quali deve realizzarsi la contraffazione o estrinsecarsi l'uso, e del dolo specifico — ma con pena indifferenziata. Pena che, oltre a essere sensibilmente più grave di quella prevista dal codice penale, non valorizza la differenza tra le due tipologie di aggressione al bene giuridico tutelato.

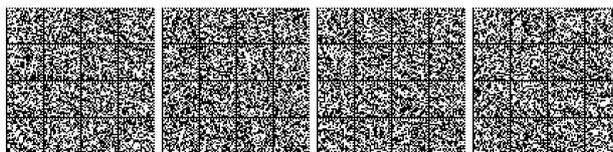
La Corte costituzionale ha più volte ricordato che «le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge *ex art. 25 Cost.* a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico», e non è quindi sull'entità della pena prevista per le fattispecie di parte speciale che il sospetto di illegittimità costituzionale viene formulato, ma ricordando che la stessa Corte ammette il sindacato di legittimità costituzionale al metro degli articoli 3 e 27 Cost. «su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa» (così Corte cost., sentenza n. 62 del 2021 e, in precedenza, sentenza nn. 88 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018, 179 del 2017 e 236 del 2016), questo giudice dubita della coerenza intrinseca della scelta operata dal legislatore laddove ha ritenuto di orientare la propria discrezionalità prevedendo: 1) un trattamento sanzionatorio unitario per reprimere condotte tra loro profondamente diverse, rappresentative di attività materiali e coefficienti psicologici affatto assimilabili e, in ultima analisi, di modalità di aggressione del bene giuridico di diverso grado e qualità; 2) una evidente differenziazione di trattamento del soggetto attivo che commette le condotte di falsità materiale o di uso dell'atto falso su atti pubblici genericamente considerati, punito con sanzioni che tengono conto della differenza sostanziale tra le due diverse tipologie di aggressione al bene giuridico tutelato, rispetto al soggetto attivo che le medesime condotte — al netto del dolo specifico richiesto dalla norma speciale — compie sugli atti tipici elencati nell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, per il quale il trattamento sanzionatorio è unitario e indifferenziato.

Con tali brevi richiami il rimettente ritiene di avere assolto all'onere di motivazione sulla ritenuta non manifesta infondatezza della questione, a mente dell'indicazione rinvenibile nella giurisprudenza della Corte secondo la quale «l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'entità della pena edittale è subordinata all'indicazione da parte del giudice *a quo* di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell'ordinamento, le quali, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati» (sent. n. 117 del 2021, n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018).

La rilevanza della questione sollevata nel giudizio *a quo* discende dalla richiesta formulata dall'imputato di ammissione al rito abbreviato, formulata nel corso dell'udienza preliminare dopo una prima richiesta di messa alla prova elle non prendeva avvio a seguito della mancata produzione all'UEPE della documentazione richiesta per l'elaborazione del programma di trattamento.

La cornice edittale prevista per il delitto contestato all'imputato, avere fatto uso di un certificato di conoscenza della lingua italiana materialmente falso in quanto rilasciato a soggetto diverso da quello apparente, al fine di determinare il rilascio del permesso di soggiorno, spazia da uno a sei anni di reclusione. La decisione che il giudice è chiamato ad assumere implica, in caso di riconosciuta responsabilità dell'imputato, che il trattamento sanzionatorio spazi all'interno di tale cornice, in ossequio ai parametri previsti dall'art. 133 del codice penale e al netto delle possibili circostanze attenuanti.

Prima di assumere la decisione, pertanto, il rimettente reputa necessario che il giudice delle leggi si esprima in ordine al dubbio di costituzionalità che si è sin qui riassunto, posto che se la fattispecie contestata all'imputato non presentasse la ritenuta, irragionevole, uniformità sanzionatoria di condotte tra loro diverse e fosse invece coerente con la scelta codicistica di differenziare il trattamento punitivo per il semplice uso di atto falso, prevedendo per tale condotta



una pena inferiore di un terzo a quella stabilita per la contraffazione o l'alterazione dell'atto stesso, il compasso edit-tale al cui interno il giudice dovrebbe stabilire la pena da comminare all'imputato sarebbe inferiore, tanto nel minimo quanto nel massimo, a quella oggi prevista dal decreto legislativo n. 286/1998.

Richiamato, conclusivamente, il principio di proporzione della pena, «idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dall'art. 27, terzo comma, Cost.», che secondo quanto affermato recentemente dalla Corte «implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sent. n. 143 del 2021), si ritiene la questione sollevata rilevante e non manifestamente infondata.

P.Q.M.

Letto l'art. 23, legge n. 53/1987, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quelli di contraffazione o alterazione di documenti descritti nella stessa norma, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena edit-tale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati sia determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 del codice penale. Ciò in contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (art. 27 Cost.).

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

Dichiara sospeso il decorso della prescrizione ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 2, del codice penale.

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Vicenza, 22 febbraio 2024

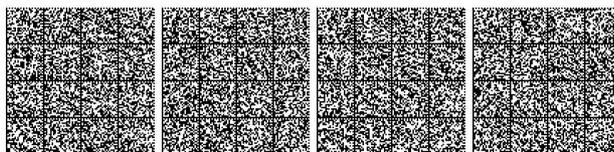
Il Giudice dell'udienza preliminare: VENDITTI

24C00072

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-016) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**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





€ 3,00

