

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

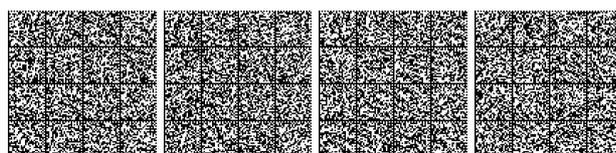
PARTE PRIMA

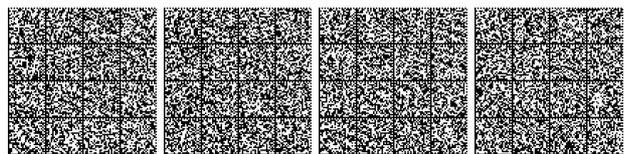
Roma - Mercoledì, 15 maggio 2024

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. **80.** Sentenza 16 aprile - 9 maggio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Tributi - Addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili - Esclusione, tramite norma asseritamente interpretativa, della natura tributaria - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**  
 - Decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, art. 39-*bis*.  
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 1
- N. **81.** Ordinanza 5 marzo - 9 maggio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Tributi - Riscossione - Impugnabilità diretta dell'estratto del ruolo e della cartella di pagamento - Esclusione, eccetto i casi in cui il debitore dimostri che possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per la riscossione di somme a lui dovute da soggetti pubblici o per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pa - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, del diritto di difesa, dei requisiti della decretazione d'urgenza, del giusto processo, della tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione nonché del limite del rispetto della Costituzione nell'esercizio della potestà legislativa statale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**  
 - D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-*bis*, come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215.  
 - Costituzione, artt. 3, 24, 77, primo e secondo comma, 111, 113 e 117..... Pag. 8
- N. **82.** Sentenza 20 marzo - 10 maggio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Parcheggio a uso pubblico e temporaneo - Durata non superiore a centoventi giorni - Esclusione dalle procedure di autorizzazione paesaggistica e di valutazione di assoggettabilità, per un periodo limitato all'anno solare e a condizione del ripristino dello stato dei luoghi entro trenta giorni - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, art. 4.  
 - Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s)..... Pag. 11
- N. **83.** Sentenza 19 marzo - 10 maggio 2024  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Reati contravvenzionali - Riduzione della pena fino ad un terzo, anziché alla metà, come nel giudizio abbreviato - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**  
 - Codice di procedura penale, art. 444.  
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111. .... Pag. 20



N. 84. Sentenza 11 aprile - 10 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pene sostitutive - Introduzione mediante decreto legislativo della detenzione domiciliare sostitutiva - Obbligo di permanenza nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ovvero in comunità o in case famiglia protette, per non meno di dodici ore al giorno, con possibilità di lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per indispensabili esigenze di vita e salute - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Pene sostitutive - Introduzione della detenzione domiciliare sostitutiva - Possibilità di concedere licenze fino a quarantacinque giorni annui - Delitto di evasione in caso di allontanamento, senza giustificato motivo, dal luogo di detenzione domiciliare - Condizione - Assenza protratta per più di dodici ore, anziché immediata, come previsto per il delitto di evasione - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione, irragionevole disparità di trattamento nonché contrasto con la finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 71, comma 1, lettere c), s) e v).

- Costituzione, artt. 3, 27 e 76. . . . . Pag. 27

N. 85. Sentenza 16 aprile - 13 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Autorizzazione ai colloqui con i figli minori (in particolare: corrispondenza telefonica) - Esclusione della corrispondenza aggiuntiva o “supplementare” per detenuti o internati per delitti di cui all’art. 4-bis ordin. penit., ad eccezione di quelli rispetto ai quali è stata riconosciuta l’impossibilità della collaborazione con la giustizia - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, art. 2-*quinquies*, comma 1.

- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 24, paragrafo 2. . . . . Pag. 38

N. 86. Sentenza 16 aprile - 13 maggio 2024

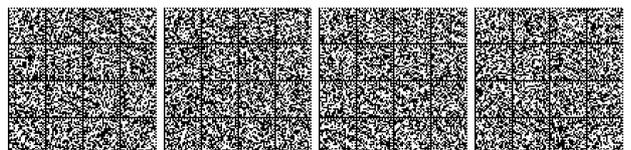
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di rapina - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio di personalità della responsabilità penale nonché della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Reati e pene - Reato di rapina - Rapina propria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Fattispecie strutturalmente omogenea ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.**

- Codice penale, art. 628, primo e secondo comma.

- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma. . . . . Pag. 46



N. 87. Sentenza 20 marzo - 14 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Proroga all'anno 2032 del termine, in origine fissato al 2026, per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e diversa modulazione degli importi, riferiti a ciascun anno, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015, in contrasto con l'intesa raggiunta con lo Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6, art. 8, sostitutivo del comma 2 dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24.
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, e 120. .... Pag. 51

N. 88. Sentenza 16 aprile - 14 maggio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Esclusione dalla depenalizzazione - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Novella abrogatrice di talune fattispecie - Ricomprensione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato con contestuale trasformazione in illecito amministrativo - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Inammissibilità della questione.**

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, art. 1, comma 4; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 76. .... Pag. 59

**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

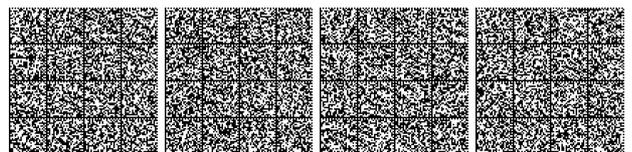
N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 aprile 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Intesa con lo Stato in materia di istruzione - Previsione che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma organica in materia di istruzione e formazione, la Regione avvia le procedure di cui all'art. 56 dello statuto regionale tramite la Commissione paritetica, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024.**

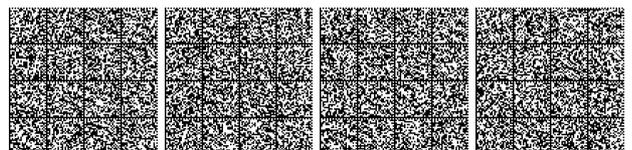
**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Organizzazione della rete scolastica regionale - Previsione che la Regione provvede autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un Piano annuale - Interventi a sostegno delle istituzioni scolastiche - Previsione che la Regione, in via sperimentale e limitatamente all'anno scolastico 2024-2025, può stabilire, previa intesa con lo Stato, il mantenimento di un presidio con funzioni organizzative e gestorie presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione, facendosi carico dei maggiori oneri connessi alla retribuzione e alle indennità, parametrata in 600 ore annue, del relativo personale da ripartire in sede di contrattazione d'istituto - Previsione che il suddetto presidio è costituito da un docente, che svolge le mansioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici - Previsione che la Giunta regionale definisce i criteri per l'attuazione dell'intervento e le modalità di trasferimento delle relative risorse.**

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di istruzione - Norma finanziaria.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione), artt. 1, 2, 3 e 4. .... Pag. 65



- N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri).  
**Bilancio e contabilità pubblica – Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna – Autorizzazione di spesa di euro 3.291.344,42, a favore di ARES, per le finalità di cui all’art. 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, concernenti la possibilità di redistribuire le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l’assistenza ospedaliera tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un’attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell’anno 2021 e di utilizzarle per incrementare il tetto di spesa ospedaliera nell’anno 2023 – Autorizzazione all’ARES, a valere sul Fondo sanitario regionale relativo all’anno 2024, al trasferimento della somma di euro 5.835.023,84 per le finalità di cui all’art. 5, comma 12, della legge reg. n. 1 del 2023, con riferimento all’anno 2023.**  
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1 (Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie), art. 3, commi 12 e 13. . . . . Pag. 70
- N. 73. Ordinanza del Tribunale di Ravenna del 5 marzo 2024  
**Esecuzione forzata – Edilizia residenziale pubblica - Procedure esecutive aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche – Procedura iniziata su istanza dell’istituto di credito presso il quale è stato acceso il mutuo fondiario – Verifica del giudice, d’ufficio, della rispondenza del contratto di mutuo ai criteri di cui all’art. 44 della legge n. 457 del 1978 e dell’inserimento dell’ente creditore nell’elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale avviata in mancanza di uno solo dei due requisiti citati.**  
 – Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), art. 1, comma 378. . . . . Pag. 74
- N. 74. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 30 gennaio 2024  
**Reati e pene – Oltraggio a pubblico ufficiale – Trattamento sanzionatorio – Previsione come minimo edittale della reclusione di mesi sei.**  
 – Codice penale, art. 341-bis. . . . . Pag. 83
- N. 75. Ordinanza del Consiglio di Stato del 7 marzo 2019  
**Impiego pubblico - Militari – Misure di contenimento della spesa – Denunciate previsioni interpretate nel senso che non consentono di riconoscere il beneficio degli scatti per invalidità di servizio, di cui all’art. 1801 del d.lgs. n. 66 del 2010, ai militari collocati a riposo prima del 1° gennaio 2015, data in cui termina il blocco degli stipendi.**  
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 21; decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell’articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera a). . . . . Pag. 91
- N. 76. Ordinanza del G.U.P. presso il Tribunale per i minorenni di Bari del 25 marzo 2024  
**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Esclusione della applicabilità dell’istituto della messa alla prova ai delitti previsti dall’art. 609-octies cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-ter cod. pen.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis. . . . . Pag. 96



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 80

*Sentenza 16 aprile - 9 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili - Esclusione, tramite norma asseritamente interpretativa, della natura tributaria - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, art. 39-*bis*.
- 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

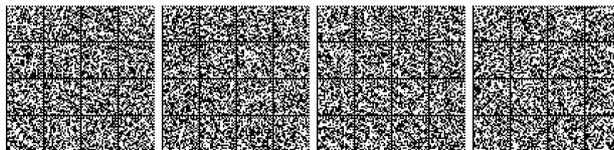
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra Aeroporto di Genova spa e Alitalia Linee Aeree Italiane spa in amministrazione straordinaria, con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;  
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «conseguenziale» dell'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui prevede che le disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350», «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».



1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- nel 2012 Aeroporto di Genova spa aveva insinuato al passivo di Alitalia Linee Aeree Italiane spa in amministrazione straordinaria (d'ora in avanti: Alitalia) il credito di euro 3.150.581,09, in via privilegiata, e di euro 714.242,53, in prededuzione;

- il giudice delegato aveva ammesso il credito di euro 3.278.237,70, in via chirografaria, escludendo, in primo luogo, il privilegio speciale di cui all'art. 1023 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), sulla somma di euro 484.531,11, fatta valere per «diritti di approdo e partenza, diritti di sosta, diritti di imbarco passeggeri, corrispettivo controlli di sicurezza sui passeggeri e bagagli al seguito, corrispettivo di controllo di sicurezza dei bagagli di stiva»;

- il medesimo giudice aveva in secondo luogo escluso - «ritenendolo applicabile solamente nei confronti dell'erario» - il privilegio generale di cui al terzo (già quarto) comma dell'art. 2752 del codice civile sul credito di euro 279.580,00, azionato a titolo di addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili (d'ora in avanti, anche: addizionale comunale), prevista dall'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)»;

- Aeroporto di Genova spa aveva proposto opposizione avverso lo stato passivo, in parte accolta dal Tribunale ordinario di Roma;

- in particolare, il Tribunale aveva, da un lato, confermato il diniego del privilegio di cui all'art. 1023 cod. nav., per mancanza di prova del collegamento tra i crediti iscritti e i singoli aeromobili che avevano formato oggetto dei servizi resi, e, dall'altro, riconosciuto, ai sensi dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., il privilegio generale sui beni mobili in relazione al credito di euro 279.580,00 per addizionale comunale;

- ancora più in particolare, secondo il Tribunale, quest'ultimo privilegio andrebbe riconosciuto poiché il citato art. 2752, terzo comma, cod. civ., nel fare riferimento ai «crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale», rinvierebbe, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, a tutte le disposizioni che disciplinano i tributi comunali e provinciali, così come chiarito dall'art. 13, comma 13, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214;

- avverso tale decisione hanno proposto ricorso per cassazione Aeroporto di Genova spa e ricorso incidentale Alitalia;

- la ricorrente principale, con un unico motivo relativo al diniego del privilegio speciale sul menzionato credito di euro 484.531,11, ha lamentato la «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 93 n. 4, 96 e 97 legge fall., nonché dell'art. 1023 cod. nav. e dell'art. 116 cod. proc. civ.», osservando che l'ammissione al passivo in via chirografaria del credito comporterebbe un giudicato endofallimentare sull'effettivo svolgimento delle prestazioni secondo la documentazione prodotta, la cui efficacia probatoria non potrebbe essere «scissa e negata» ai soli fini della collocazione privilegiata;

- la medesima ricorrente ha ribadito, in ogni caso, che nell'istanza di ammissione al passivo erano state analiticamente indicate le sigle di immatricolazione identificative di tutti gli aeromobili in relazione ai quali erano sorti i crediti privilegiati e di aver specificato, in un apposito prospetto, l'esatto ammontare del credito garantito da privilegio con riferimento ad ogni volo operato dal vettore;

- la ricorrente incidentale, dal canto suo, ha lamentato la «violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 201 del 2011, dell'art. 39-bis del d.l. n. 159 del 2007 e dell'art. 2752, ult. comma, cod. civ.», poiché il credito per addizionale comunale non avrebbe natura tributaria, come espressamente significato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 39-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito;

- sempre secondo la ricorrente incidentale, l'addizionale comunale avrebbe natura di corrispettivo di un servizio imprenditoriale, dal momento che il relativo importo viene versato allo Stato e da esso devoluto principalmente alla Società nazionale per l'assistenza al volo (ENAV spa), per compensare i costi sostenuti al fine di garantire la sicurezza ai suoi impianti e la sicurezza operativa.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene che «il tema sotteso al ricorso incidentale induca a sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale consequenziale», ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

1.2.1.- A tal fine, occorrerebbe muovere dal rilievo che, successivamente alla proposizione del ricorso per cassazione, questa Corte, con la sentenza n. 167 del 2018, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».



Tale disposizione stabiliva: «[a]ll'articolo 39-*bis*, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, dopo le parole: “della legge 24 dicembre 2003, n. 350,” sono inserite le seguenti: “e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.”».

Due - prosegue il rimettente - sono «le disposizioni implicate da detta norma»: l'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito.

La prima, per quanto qui rileva, prevede che, «[a]l fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui».

Con tale disposizione, il legislatore avrebbe istituito «due canali di finanziamento della riduzione della spesa pubblica» per il servizio antincendi negli aeroporti: *a)* il fondo alimentato dalle società di gestione aeroportuale; *b)* l'incremento dell'addizionale comunale prevista dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003 e pagata dal vettore aereo, che ne trasla il costo sul passeggero, mediante integrazione del prezzo del biglietto.

La seconda disposizione presa in considerazione dall'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, ossia l'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, a sua volta, prevede che «[l]e disposizioni in materia di tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni, di tasse e di diritti di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324, di corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85, nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e di corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

L'inserimento nel citato art. 39-*bis* dei corrispettivi relativi al servizio antincendi (d'ora in avanti, anche: contributi al fondo antincendi), che le società aeroportuali hanno l'obbligo di alimentare in proporzione al traffico generato, avrebbe avuto l'effetto di escluderne la natura tributaria.

Osserva poi il giudice *a quo* che nella citata sentenza n. 167 del 2018 questa Corte:

- ha innanzitutto richiamato il suo costante orientamento in base al quale «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti»: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti da tale decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese;

- ha poi affermato, disattendendo la prospettiva della natura sinallagmatica offerta dall'Avvocatura generale dello Stato, che tutte le suddette caratteristiche del tributo ricorrono nel caso del contributo al fondo antincendi, istituito con l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006;

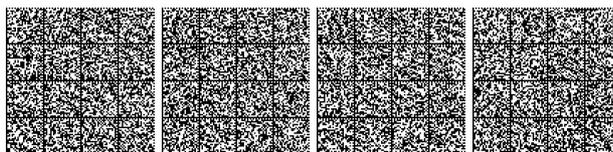
- ha ancora osservato che la norma ivi scrutinata afferma la natura non tributaria del contributo in parola, ma tale qualificazione legislativa si risolve in una operazione meramente nominalistica, che non si accompagna alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie tributaria;

- ha pertanto concluso che «la norma interpretativa censurata, [...] lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente le attribuisce un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico», in violazione del principio di ragionevolezza.

1.2.2.- Secondo il rimettente, verrebbe allora in rilievo l'eventualità che l'art. 39-*bis* citato sia affetto da illegittimità costituzionale anche in relazione alla dichiarata natura non tributaria delle obbligazioni che sorgono dalle disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco».

Difatti, i sopra cennati elementi strutturali dei tributi, riconosciuti dalla sentenza n. 167 del 2018 con riferimento ai contributi al fondo antincendi, «dovrebbero a maggior ragione ravvisarsi» nell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, di cui l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 ha disposto la maggiorazione proprio al fine di alimentare il predetto fondo.

1.3.- La questione sarebbe «sicuramente e immediatamente» rilevante nel giudizio *a quo*.



La «persistente vigenza» dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, nella parte in cui esclude la natura tributaria delle obbligazioni derivanti dall'addizionale comunale, confliggerebbe con quella natura per contro ravvisata dal Tribunale, ai fini del riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata, dunque, risolverebbe in senso negativo la questione posta con il ricorso incidentale, diretto a conseguire l'esclusione del cennato privilegio.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione ritiene che sia «prospettabile un'ipotesi di illegittimità costituzionale conseguenziale della norma interpretativa» di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, in quanto, «laddove esclude la natura tributaria delle obbligazioni “derivanti dall'addizionale comunale sui diritti di imbarco [...]”, risulta affetto dalla stessa irragionevolezza [...] che la sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 2018 ha ravvisato nella medesima norma interpretativa, con riguardo ai “corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti [...]”».

### Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 4 agosto 2023, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, nella parte in cui prevede che le disposizioni «in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350», «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

Secondo il rimettente, l'addizionale in parola presenterebbe tutti «gli elementi strutturali dei tributi, tradizionalmente individuati dalla giurisprudenza costituzionale», sicché la disposizione censurata, nell'escludere la sua natura tributaria, lederebbe la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, in violazione dell'art. 3 Cost.

Tanto si ricaverebbe, in via «conseguenziale», anche dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale recata dalla sentenza n. 167 del 2018, avente ad oggetto la porzione dello stesso art. 39-*bis* che (in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015) escludeva la medesima natura tributaria per i corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativi al servizio antincendi negli aeroporti; e ciò a maggior ragione perché «sia questi ultimi corrispettivi, sia la maggiorazione dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco [...] sono destinati ad alimentare il fondo antincendi» istituito dall'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006.

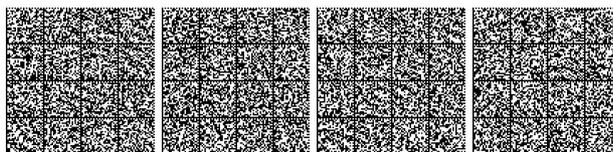
2.- È preliminare l'esatta perimetrazione dell'odierno *thema decidendum*.

2.1.- La disposizione censurata, rubricata «Diritti aeroportuali di imbarco», afferma la natura non tributaria di diversi prelievi: *a)* la tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea «di cui al decreto-legge 28 febbraio 1974, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 aprile 1974, n. 117, e successive modificazioni»; *b)* i diritti aeroportuali (ossia i diritti di approdo, di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili e di imbarco per i passeggeri) «di cui alla legge 5 maggio 1976, n. 324»; *c)* i corrispettivi dei servizi di controllo di sicurezza «di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 29 gennaio 1999, n. 85»; *d)* l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili «di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350»; *e)* i corrispettivi posti a carico delle società di gestione aeroportuale relativi al servizio antincendi «di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Dai lavori parlamentari emerge che l'art. 39-*bis* era stato inserito, con apposito emendamento, al Senato, sul presupposto che i (soli) «diritti e le tasse aeroportuali non sembrano pienamente ascrivibili ad ambiti tributari, ma si configurano prevalentemente come vere e proprie tariffe per servizi resi in specifici ambiti territoriali da soggetti determinati o comunque come oneri dovuti in relazione ad attività od operazioni svolte in spazi riservati agli aerodromi» (così il dossier del Servizio bilancio dello Stato della Camera dei deputati 30 ottobre 2007, n. 124). La disposizione, pertanto, avrebbe «lo scopo di evitare lo sviluppo di problematiche interpretative anche ed in particolare con riferimento agli aspetti relativi alle competenze giurisdizionali» (ibidem).

2.2.- Questa Corte si è già occupata dell'art. 39-*bis*, riconoscendone la natura interpretativa (sentenze n. 251 del 2014, n. 335 e n. 102 del 2008), in relazione ai diritti aeroportuali, dei quali in diverse occasioni ha affermato la natura non di tributi, ma di corrispettivi di diritto privato (determinati secondo il meccanismo del cosiddetto *price cap*) di alcuni servizi forniti dalle società di gestione aeroportuale (prima con la sentenza n. 51 del 2008 e poi con le citate sentenze n. 102 e n. 335 del 2008, e n. 251 del 2014).

2.3.- La medesima disposizione è stata poi scrutinata con riferimento ai contributi al fondo antincendi.



In particolare, con la sentenza n. 167 del 2018 citata dal rimettente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015, che aveva incluso tali contributi nel catalogo recato dall'art. 39-*bis*, affermando che l'esclusione legislativa della loro natura tributaria si risolveva in una operazione meramente nominalistica, che non si accompagnava alla modifica sostanziale degli elementi strutturali della fattispecie tributaria, «così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico», in violazione dell'art. 3 Cost.

2.4.- L'odierna questione sollevata dalla Corte di cassazione riguarda, invece, l'art. 39-*bis* nella sola parte in cui afferma la natura non tributaria dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili, che il rimettente per contro ritiene sussumibile tra i tributi e, in particolare, tra quelli locali.

3.- Ancora in via preliminare, è necessario ricostruire l'articolato quadro normativo di riferimento, per come dipanatosi a seguito dei molteplici interventi legislativi che nel tempo hanno riguardato l'addizionale in parola, con la precisazione che oggetto della disamina saranno esclusivamente le disposizioni che riguardano la sua istituzione, la modifica dell'entità e l'individuazione del soggetto deputato alla riscossione e dei beneficiari del prelievo.

3.1.- L'addizionale è stata istituita dall'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, che l'ha fissata nella misura di un euro per passeggero imbarcato, prevedendo, altresì, che essa «è versata all'entrata del bilancio dello Stato» per la sua «successiva riassegnazione quanto a 30 milioni di euro», in un apposito fondo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinato a compensare ENAV spa «per i costi sostenuti [...] per garantire la sicurezza ai propri impianti» e la «sicurezza operativa»; quanto alla residua quota, in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'interno e ripartito, «sulla base del rispettivo traffico aeroportuale», secondo i seguenti criteri: il venti per cento a favore dei comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti e il restante ottanta per cento per il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie.

Con l'art. 6-*quater*, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005, n. 34, l'addizionale è stata incrementata di un euro per passeggero.

Tale incremento è stato destinato ad alimentare il Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo, costituito ai sensi dell'art. 1-*ter* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249 (Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 3 dicembre 2004, n. 291.

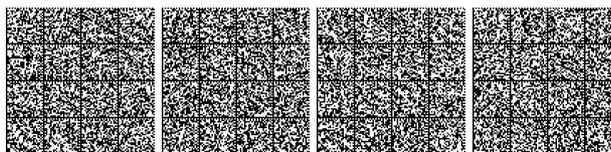
Contestualmente, il citato art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, ha modificato, con il comma 3, le percentuali di assegnazione dell'addizionale "base" di cui all'art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, innalzando quella devoluta ai comuni e riducendo quella volta al finanziamento delle misure di contrasto alla criminalità (fissate, rispettivamente, nel quaranta e nel sessanta per cento della quota eccedente trenta milioni di euro).

In seguito, il già citato art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 ha ulteriormente incrementato l'addizionale di cinquanta centesimi di euro per passeggero, destinando il relativo introito al finanziamento della riduzione del costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti (alla medesima finalità ha concorso, sino all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, il fondo antincendi alimentato con i corrispettivi posti a carico delle società aeroportuali di cui si è occupata la sentenza n. 167 del 2018).

Il successivo art. 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2008, n. 166, ha innalzato a tre euro per passeggero l'incremento dell'addizionale già disposto dall'art. 6-*quater*, comma 2, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, prevedendo altresì che - ferma la destinazione al Fondo ivi menzionato - le somme dovute a tale titolo sono versate «dai soggetti tenuti alla riscossione direttamente su una contabilità speciale aperta presso la Tesoreria centrale dello Stato gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)» e intestata al detto Fondo speciale.

L'art. 4, comma 75, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), ha poi disposto un ulteriore incremento dell'addizionale di due euro per passeggero imbarcato, stabilendo che le maggiori somme da esso derivanti sono versate all'INPS, per essere anch'esse destinate al menzionato Fondo speciale.

L'art. 2, comma 48, lettera *b*), della medesima legge ha anche inserito nell'art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, tre commi, i quali prevedono che: *a*) la riscossione dell'incremento dell'addizionale avviene a cura dei gestori di servizi aeroportuali, con le modalità in uso per la riscossione dei diritti di imbarco, e il versamento da parte



delle compagnie aeree avviene entro tre mesi dalla fine di quello in cui sorge l'obbligo (comma 3-*bis*); *b*) le somme riscosse sono comunicate mensilmente all'INPS da parte dei gestori di servizi aeroportuali con le modalità stabilite dall'Istituto e ad esso riversate, entro la fine del mese successivo a quello di riscossione, «secondo le modalità previste dagli articoli 17 e seguenti del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241», e a tali somme «si applicano le disposizioni sanzionatorie e di riscossione previste dall'articolo 116, comma 8, lettera *a*), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per i contributi previdenziali obbligatori» (comma 3-*ter*); *c*) la comunicazione di cui al comma 3-*ter* costituisce accertamento del credito e dà titolo, in caso di mancato versamento, ad attivare la riscossione coattiva, «secondo le modalità previste dall'articolo 30 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni» (comma 3-*quater*).

I commi 5 e 6 dell'art. 13-*ter* del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, hanno previsto, per il solo 2019, un nuovo incremento dell'addizionale comunale pari a 0,32 euro, «acquisito a patrimonio netto dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale» di cui all'art. 1-*ter* del d.l. n. 249 del 2004, come convertito.

L'art. 26, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui all'art. 6-*quater*, comma 2, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, «sono riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS».

Da ultimo, ai sensi dell'art. 204, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, al fine di «far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo, a decorrere dal 1° luglio 2021, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco» previsto dal citato art. 6-*quater*, comma 2, «sono riversate, nella misura del 50 per cento, alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS di cui all'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, e nella restante misura del 50 per cento sono destinate ad alimentare il Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale».

3.2.- Dal sopra descritto quadro normativo emerge, dunque, che, nonostante l'addizionale «comunale» sia stata in origine pensata come prelievo volto a fare fronte alle esigenze finanziarie dei comuni su cui insistono gli aeroporti e di quelli confinanti (dossier del Servizio studi della Camera dei deputati 30 aprile 2004, n. 518/6), essa, sin dalla sua istituzione, è stata in realtà devoluta solo in parte ai predetti comuni.

Tale devoluzione, peraltro, è rimasta nel tempo quantitativamente immutata, nonostante l'addizionale sia stata via via incrementata dalla misura iniziale di un euro all'attuale di sei euro e cinquanta centesimi per passeggero.

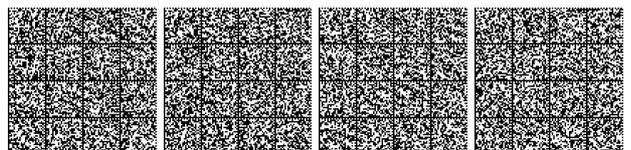
4.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che la disposizione censurata, nella parte in cui esclude la natura tributaria delle obbligazioni derivanti dall'addizionale comunale, confliggerebbe con quella natura per contro ravvisata dal Tribunale di Roma, ai fini del riconoscimento del privilegio di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - aggiunge il giudice *a quo* - risolverebbe in senso negativo la questione posta con il ricorso incidentale, diretto a conseguire l'esclusione del cennato privilegio e la conseguente ammissione, in via chirografaria, al passivo dell'amministrazione straordinaria di Alitalia del credito della società di gestione aeroportuale, vantato a titolo di addizionale comunale.

4.1.- La motivazione del rimettente supera il vaglio esterno di non implausibilità rimesso a questa Corte (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), poiché, per decidere sulla spettanza del privilegio - che è il *thema decidendum* posto dal ricorso incidentale su cui si innesta la questione di costituzionalità - esso deve verificare, ai sensi dell'art. 2752, ultimo comma, cod. civ., che quello vantato nel giudizio *a quo* sia un credito di un ente locale avente natura di tributo «locale», e quindi deve fare applicazione della disposizione censurata, che ne esclude in radice la natura tributaria.

4.2.- Non incide sulla rilevanza della questione la circostanza che a fare valere in giudizio il credito per addizionale comunale non sia l'ente locale ma la società aeroportuale, perché quest'ultima agisce quale soggetto deputato alla riscossione, per come espressamente chiarito dall'art. 6-*quater*, comma 3-*bis*, del d.l. n. 7 del 2005, come convertito (comma, questo, inserito dall'art. 2, comma 48, lettera *b*, della legge n. 92 del 2012).

4.3.- Nemmeno incide sulla rilevanza la circostanza che il giudice *a quo* non abbia ancora sciolto il nodo interpretativo della effettiva riconducibilità dell'addizionale in parola alla nozione di tributo locale, ai sensi dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., nonostante essa si configuri come un prelievo interamente istituito, regolato e riscosso dallo Stato (a mezzo delle società aeroportuali), e che solo in minima parte è destinato a confluire nelle casse dei comuni nel cui territorio insistono gli aeroporti e di quelli limitrofi.



Il riconoscimento del menzionato privilegio, su cui verte il ricorso incidentale all'esame del rimettente, presuppone, infatti, sia il riconoscimento della natura tributaria del credito che la sua riconducibilità - ovviamente per la sola parte devoluta ai comuni - alla nozione di tributo «locale», ai sensi della menzionata disposizione codicistica.

Ne consegue che la pronuncia di questa Corte sulla disposizione censurata che esclude la natura tributaria dell'addizionale comunale può comunque incidere sul percorso argomentativo che sosterrà la decisione del giudizio *a quo* e tanto basta, anche da questa angolazione, a fondare la rilevanza della questione (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, e n. 254 del 2020).

5.- Nel merito, la questione - al di là dell'improprio riferimento alla illegittimità costituzionale in via consequenziale che, come è noto, non dà luogo ad una diversa modalità di rimessione da parte del giudice comune, ma è un istituto processuale nella esclusiva disponibilità di questa Corte - è fondata.

5.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (*ex plurimis*, sentenze n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 149 del 2021, n. 263 del 2020, n. 167 e n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017).

5.2.- Nel caso di specie, ricorrono tutte le caratteristiche del tributo.

5.2.1.- Sussiste, in primo luogo, una (articolata) disciplina legale diretta a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo (art. 2, comma 11, della legge n. 350 del 2003, e successive modificazioni, quanto all'addizionale "base"; art. 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, come convertito, art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, art. 2, comma 5-*bis*, del d.l. n. 134 del 2008, come convertito, e art. 4, comma 75, della legge n. 92 del 2012, quanto ai successivi incrementi), ossia il vettore aereo, che è tenuto a corrispondere la somma di sei euro e cinquanta centesimi per ogni passeggero imbarcato (ferma la traslazione sui passeggeri medesimi).

5.2.2.- Non ricorre un rapporto sinallagmatico tra il vettore e i vari destinatari del gettito sopra indicati: il primo, infatti, è doverosamente soggetto al tributo a prescindere dalla sua volontà e senza che fruisca dei "servizi" che l'addizionale va ad alimentare (e che sono per contro rivolti alla collettività indifferenziata, ovvero al personale del settore del trasporto aereo, ovvero, ancora, a tutti gli utenti delle strutture aeroportuali e ferroviarie o del sistema previdenziale).

Né, ancora, la misura dell'addizionale è in alcun modo commisurata al costo di quei servizi.

5.2.3.- Il prelievo è connesso ad un presupposto economicamente rilevante, essendo ancorato al numero dei passeggeri imbarcati e quindi, in definitiva, al fatturato realizzato dal vettore (sia pure al netto dei passeggeri che, pur avendo pagato il biglietto, decidono di non volare: così detto no-show), ed è finalizzato a sovvenire pubbliche spese.

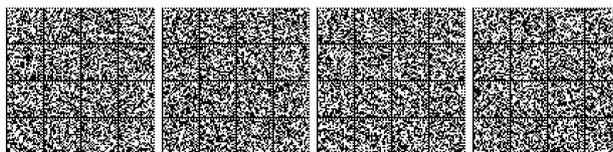
L'addizionale, più in particolare, è volta a sostenere: *a*) i costi di sicurezza delle strutture e degli impianti di ENAV spa; *b*) i maggiori costi dei comuni sede di aeroporti e limitrofi, relativi alle infrastrutture e ai servizi indotti dalla presenza sul territorio degli aeroporti medesimi; *c*) il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e ferroviarie; *d*) dal 2005, il finanziamento del Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo; *e*) dal 2006, i costi del servizio statale antincendi; *f*) dal 2019, il finanziamento della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS.

5.3.- L'affermazione della natura non tributaria dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili, operata dalla disposizione censurata, si risolve, anche in questo caso, in «una operazione meramente nominalistica, che non si accompagna alla modifica sostanziale dei ricordati elementi strutturali della fattispecie tributaria» (sentenza n. 167 del 2018).

La norma interpretativa censurata, dunque, «lungi dall'esplicitare una possibile variante di senso della norma interpretata, incongruamente le attribuisce un significato non compatibile con la intrinseca ed immutata natura tributaria della prestazione, così ledendo la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (tra le tante, sentenze n. 73 del 2017, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (ancora, sentenza n. 167 del 2018).

Da tale lesione, che si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 167 del 2018, n. 86 del 2017, n. 87 del 2012 e n. 335 del 2008), consegue l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della disposizione censurata.

6.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, limitatamente alle parole «nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, limitatamente alle parole «nonché in materia di addizionale comunale sui diritti di imbarco di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240080

n. 81

*Ordinanza 5 marzo - 9 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Riscossione - Impugnabilità diretta dell'estratto del ruolo e della cartella di pagamento - Esclusione, eccetto i casi in cui il debitore dimostri che possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per la riscossione di somme a lui dovute da soggetti pubblici o per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pa - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, del diritto di difesa, dei requisiti della decretazione d'urgenza, del giusto processo, della tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione nonché del limite del rispetto della Costituzione nell'esercizio della potestà legislativa statale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 12, comma 4-*bis*, come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215.
- Costituzione, artt. 3, 24, 77, primo e secondo comma, 111, 113 e 117.

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 di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, promosso dal Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra C. C. e l'Agenzia delle entrate - Riscossione, con ordinanza del 1° giugno 2023, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione di C. C.;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Giovanni Battista Conte per C. C.;

deliberato nella camera di consiglio del 5 marzo 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 1° giugno 2023, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2023, il Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215;

che la norma prevede che «[l]'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione»;

che in punto di fatto il giudice *a quo* riferisce che dette questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione promosso ai sensi dell'art. 615 del codice di procedura civile, con atto di citazione con il quale il contribuente assumeva di avere appreso, consultando l'estratto di ruolo, dell'esistenza di quattro cartelle di pagamento non pagate a proprio carico, con indicate le relative date di notifica, ma in realtà «mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili», aventi ad oggetto sanzioni «per Violazioni del Codice della Strada»;

che in punto di rilevanza il rimettente ritiene, in particolare, che «la questione assuma grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente [...] sia per le perplessità che sorgono alla luce della soluzione suggerita dalla Suprema Corte a SS.UU. in ordine all'efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che vi sarebbe il contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di uguaglianza, in quanto la tipizzazione disposta dalla norma censurata delle fattispecie per le quali è stata ammessa l'impugnazione del ruolo e della cartella di pagamento sarebbe «alquanto riduttiv[a] e discriminerebbe tutti i contribuenti che non operano con la pubblica amministrazione ma che dalla iscrizione a ruolo del debito erariale subiscono un pregiudizio»;

che vi sarebbe inoltre violazione dell'art. 24 Cost. per lesione del diritto di difesa, in quanto la nuova disciplina, per un verso, «attenendosi al dettato normativo, precluderebbe al contribuente la possibilità di poter liberamente adire la Giustizia in presenza di errori da parte dell'Amministrazione Finanziaria», posticipandola «ad un momento successivo al sorgere dell'interesse ad agire e perciò ad un momento in cui è possibile che alcuni effetti lesivi dell'atto poss[ano] già essersi prodotti»; dall'altro negherebbe «il diritto di tutti "ad un equo processo" riservandolo solo a coloro che intrattengono rapporti con la pubblica amministrazione»;

che il giudice *a quo* prospetta anche la violazione dell'art. 77, commi primo e secondo, Cost. in quanto, da un lato, la norma censurata sarebbe stata «promulgata in assenza del requisito di specifica necessità e urgenza», e, dall'altro, «[n]ella fattispecie *de qua* il Governo, senza delegazione delle Camere, ha emanato il D.L. 146/2021 senza alcuna legge delega» sebbene la norma censurata «disciplin[i] una materia, quale quella della giustizia e dell'accesso alla stessa, che è riservata al potere normativo del Parlamento»;



che, inoltre, secondo il rimettente vi sarebbe la violazione degli artt. 111 e 113 Cost., in quanto la norma censurata avrebbe «introdotto nell'ordinamento una utilità solo ed esclusivamente a favore della P.A.», precludendo «il diritto di difesa del contribuente, restringendolo a soli tre casi tassativi sempre ad esclusivo appannaggio della P.A.»;

che, infine, secondo il rimettente la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., in quanto «sorgono dubbi in ordine alla adozione di misure urgenti di giustizia tributaria in assenza di legge delega a mezzo di Decreto Legge», sicché «il comma 4-bis aggiunto all'articolo 12 del citato D.P.R. 602/1973 appare illegittimo per essere stato introdotto incostituzionalmente a mezzo decretazione d'urgenza»;

che con atto depositato il 30 ottobre 2023 si è costituito in giudizio C. C., parte nel giudizio *a quo*, che ha argomentato sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale e ne ha chiesto l'accoglimento, evidenziando che la sentenza di questa Corte n. 190 del 2023 avrebbe «espressamente riconosciuto l'esistenza di un vulnus che discende dalla disposizione impugnata» attinente alla tutela giurisdizionale del contribuente e che si sarebbe aggravata nel corso del tempo;

che pertanto questa Corte sarebbe tenuta a «(nuovamente) intervenire in materia», adottando, questa volta, «una sentenza additiva di principio», poiché l'invito rivolto al legislatore di porre rimedio al riscontrato vulnus non ha avuto alcun seguito e, pertanto, «l'inerzia del legislatore [...] impone un nuovo intervento in materia del giudice costituzionale»;

che la parte ha depositato memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni difensive contenute nell'atto di costituzione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato che il rimettente evidenzia che le questioni, sollevate sull'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973, come aggiunto dall'art. 3-bis del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 Cost., sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione promosso ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., con atto di citazione con il quale il contribuente assumeva di avere appreso, consultando l'estratto di ruolo, dell'esistenza di quattro cartelle di pagamento non pagate a proprio carico, con indicate le relative date di notifica;

che, motivando sulla rilevanza, l'ordinanza di rimessione, analogamente a quella iscritta al n. 95 del reg. ord. 2023, le cui questioni sono state dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 190 del 2023, si è limitata ad allegare, in modo del tutto generico e avulso dai fatti di causa, che «la questione assum[e] grande rilievo sia per il cospicuo contenzioso pendente [...] sia per le perplessità che sorgono alla luce della soluzione suggerita dalla Suprema Corte a SS.UU. in ordine all'efficacia retroattiva di una norma emanata a mezzo decretazione d'urgenza», senza fornire alcun chiarimento sull'effettiva validità o meno delle notifiche effettuate dall'Agenzia delle entrate - Riscossione (ADER);

che l'unico riferimento alle notifiche risulta, peraltro, contraddittorio, in quanto, da un lato, si richiamano le difese del contribuente in ordine all'esistenza delle quattro cartelle esattoriali «mai giunte alla sua conoscenza o comunque affette da vizi insanabili», aventi ad oggetto sanzioni «per Violazioni del Codice della Strada»;

che, tuttavia, dall'altro, si riporta l'argomentazione difensiva dell'ADER che ha assunto «di aver regolarmente notificato le prefate cartelle esattoriali»;

che il rimettente avrebbe dovuto indicare le concrete modalità utilizzate per la notificazione delle suddette cartelle, chiarendo se le stesse fossero state o meno regolarmente effettuate;

che difatti l'accertata eventuale validità delle notifiche degli atti impositivi avrebbe comportato l'irrelevanza delle questioni sollevate;

che una tale descrizione della fattispecie concreta, del tutto insufficiente, rende impossibile verificare se la norma denunciata debba essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale e se le ragioni esposte a sostegno dei dubbi di illegittimità costituzionale abbiano una qualche attinenza con il caso concreto oggetto del medesimo giudizio;

che tale insufficiente descrizione si traduce in un'incolmabile lacuna della motivazione sulla rilevanza delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 114 del 2021 e n. 254 del 2020);

che, in ogni caso, questa Corte, nella richiamata sentenza n. 190 del 2023, ha precisato che il «rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi - quanto alle forme e alle modalità - alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte»;

che in relazione alla «indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione», la citata sentenza ha, altresì, formulato «il pressante auspicio», che non può che essere ribadito in questa sede, «che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall'art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale)»;

che, pertanto, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 Cost. devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come aggiunto all'art. 3-bis del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240081

N. 82

*Sentenza 20 marzo - 10 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Puglia - Parcheggio a uso pubblico e temporaneo - Durata non superiore a centoventi giorni - Esclusione dalle procedure di autorizzazione paesaggistica e di valutazione di assoggettabilità, per un periodo limitato all'anno solare e a condizione del ripristino dello stato dei luoghi entro trenta giorni - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, art. 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

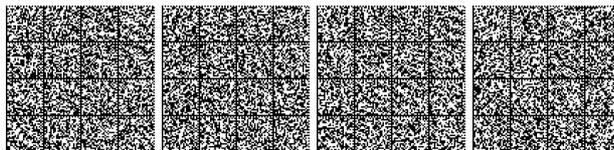
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 agosto 2023, depositato in cancelleria il 29 agosto 2023, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 26 del 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».

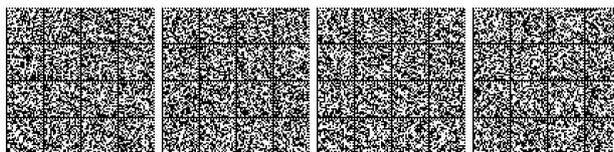
La disposizione regionale impugnata prevede, sotto la rubrica «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo», che «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi».

Il richiamato art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia individua tra gli interventi di «[a]ttività edilizia libera» (eseguibili cioè, ai sensi del comma 1, «senza alcun titolo abilitativo») «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Ad avviso del ricorrente, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 - «[i]n disparte» la sua «eccentrica formulazione», secondo cui l'autorizzazione di un'attività sarebbe condizionata da una condotta posteriore all'attività medesima, quale il ripristino dei luoghi - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Sotto un primo profilo, esso introdurrebbe un'illegittima deroga alle previsioni dell'art. 146, commi 1 e 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di autorizzazione paesaggistica, alla cui stregua «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142 [cod. beni culturali], o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157» dello stesso codice (comma 1), «hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (comma 2).

Quest'obbligo - osserva il ricorrente - è implicitamente richiamato dallo stesso art. 6, comma 1, t.u. edilizia, là dove tale disposizione, che come si è detto individua gli interventi eseguibili «senza alcun titolo abilitativo», fa tuttavia salvo il «rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia», comprese le «disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».



Sotto un secondo profilo, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi, così, in contrasto con l'Allegato IV alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera *b*), prevede che i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 settembre 2023, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza nel merito della questione.

2.1.- In primo luogo, la disposizione impugnata non avrebbe una formulazione «eccentrica», come deduce il ricorrente, in quanto anche il richiamato art. 6, comma 1, t.u. edilizia farebbe «applicazione dello stesso meccanismo per cui le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, sono considerate ex se e per legge «abilitate» [...], se «destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto»».

D'altra parte, il legislatore statale farebbe non infrequente ricorso a simili previsioni nel disciplinare interventi di natura temporanea e provvisoria, diretti ad affrontare situazioni di emergenza (è citato l'art. 8-*bis* del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016», convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229).

Non diversamente, il legislatore regionale avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione «emergenziale» connessa alle «esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo». Tali esigenze sarebbero desumibili dal «referto tecnico del 27/6/2023 [...] allegato agli atti del procedimento consiliare che ha portato all'approvazione dell'art. 4 della LR n.19/2023», secondo cui «i sindaci delle principali località turistiche hanno [...] evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza [della] circolazione e sicurezza urbana».

2.2.- Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con l'art. 146 cod. beni culturali, la Regione osserva che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia, là dove fa salva l'applicazione delle norme contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio e al contempo consente, alla lettera *e-bis*), l'esecuzione senza alcun titolo abilitativo di «opere stagionali e [di] quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni», dovrebbe essere interpretato nel senso in cui possa avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno.

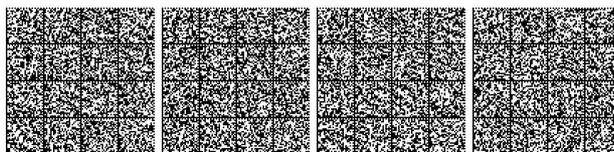
Seguendo le ragioni esposte dal ricorrente, invece, la disposizione sarebbe privata di effettiva utilità e di qualsiasi conseguenza pratica, non potendo essere applicata nelle aree vincolate paesaggisticamente. In riferimento a queste ultime, infatti, gli interventi sopra indicati non potrebbero essere concretamente realizzati, «atteso che i tempi di rilascio del nullaosta paesistico esaurirebbero la durata stessa delle opere stagionali e temporanee, traducendosi in un antieconomico ed illogico aggravamento procedimentale», tanto più evidente nel caso, disciplinato dal legislatore regionale, dei «soli parcheggi «estivi» per non più di centoventi giorni e fino al 31 dicembre 2023».

Una tale conseguenza sarebbe irragionevole, sproporzionata e comunque contraria allo scopo perseguito del legislatore, che, se avesse voluto un simile effetto, si sarebbe limitato a prevedere l'esplicita esclusione delle aree vincolate dall'ambito applicativo della norma di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia.

Il richiamo alle disposizioni del cod. beni culturali non si dovrebbe quindi intendere riferito agli interventi di cui alla citata lettera *e-bis*) o, comunque, andrebbe «limitato a quei casi di beni vincolati paesaggisticamente, che non possono essere oggetto ex se ed intrinsecamente di opere stagionali o temporanee o contingibili, vuoi per le loro caratteristiche fenomeniche, fattuali e naturalistiche, vuoi perché ad es. oggetto di vincoli di inedificabilità assoluta».

Inoltre, la legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata andrebbe scrutinata anche alla luce di un'interpretazione sistematica e non parziale della normativa statale «di principio».

L'*incipit* dell'art. 6, comma 1, t.u. edilizia si dovrebbe leggere, infatti, «in coordinato disposto» con l'art. 2 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), alla cui stregua «[n]on sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A»». Tale Allegato ricomprende, al punto A.16, gli interventi di «occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi



o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare»: interventi a cui sarebbero riconducibili, secondo la Regione, le occupazioni mediante parcheggi per un periodo non superiore a centoventi giorni.

In questo senso deporrebbero anche le previsioni dell'Allegato B allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017, che annovera tra gli interventi di lieve entità, soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato, quelli puntuali di adeguamento della viabilità esistente, quali, tra gli altri, la «realizzazione di parcheggi a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo» (punto B.11) e l'«occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare» (punto B.25).

Se, dunque, rientrano tra le opere di lieve entità, soggette ad autorizzazione semplificata, sia i parcheggi «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», cioè i parcheggi stabili e permanenti con opere fisse di trasformazione dello stato dei luoghi, sia le opere di occupazione temporanea dei suoli, pubblici o privati, per un periodo compreso fra centoventuno e centottanta giorni, allora i parcheggi temporanei di durata fino a centoventi giorni dovrebbero giocoforza rientrare tra le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica già in base alla normativa statale, rispetto alla quale la disposizione regionale impugnata sarebbe «del tutto coerente ed allineata, e semplicemente attuativa».

2.3.- Quanto al contrasto con il codice dell'ambiente, la questione sarebbe preliminarmente inammissibile per genericità, in difetto di specifica indicazione delle norme interposte di cui si assume la violazione, non essendo sufficiente un generico e complessivo richiamo a tale codice, che prevede una molteplicità di procedure valutative.

Nel merito, la Regione osserva, innanzi tutto, che l'evocato art. 6, comma 1, t.u. edilizia non richiama specificamente il codice dell'ambiente.

Comunque, anche i tempi per lo svolgimento di una qualunque procedura valutativa contemplata da tale codice, che prevede la fase della consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e il coinvolgimento del pubblico, sarebbero incompatibili con la durata delle opere stagionali e temporanee prevista sia dalla legge statale che da quella regionale, «oltre a rappresentare intuitivamente un consistente ed antieconomico aggravamento procedimentale, in contrasto - ancora una volta - con i principi di proporzionalità e ragionevolezza».

Si dovrebbe inoltre considerare che, in forza dell'Allegato IV alla Parte seconda, il codice dell'ambiente esonera dalla valutazione di impatto ambientale i parcheggi fino a cinquecento posti, anche se stabili.

In conclusione, secondo la resistente, la questione sarebbe stata promossa sulla base di un'erronea lettura della disposizione impugnata e dei parametri interposti, che non avrebbero il significato loro attribuito dal ricorrente.

### *Considerato in diritto*

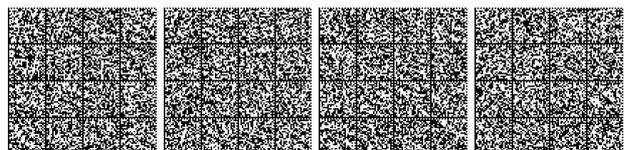
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che, sotto la rubrica «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo», prevede quanto segue: «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La questione è promossa sotto due profili.

In primo luogo, il legislatore regionale avrebbe introdotto un'illegittima deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 cod. beni culturali, il cui rispetto è implicitamente previsto dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia nel disciplinare gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi così in contrasto con l'Allegato IV alla Parte seconda del



codice dell'ambiente, che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera *b*), prevede che i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

2.- La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, limitatamente al secondo profilo di censura, in difetto di specifica indicazione delle norme interposte di cui si assume la violazione, non essendo sufficiente un generico e complessivo richiamo al cod. ambiente.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le molte, sentenze n. 57 del 2023, n. 135 e n. 119 del 2022). Tale onere si estende anche all'individuazione delle specifiche disposizioni statali interposte che si assumono violate (tra le molte, sentenze n. 58 del 2023 e n. 279 del 2020).

Sotto quest'ultimo aspetto, il ricorrente non si è limitato a evocare genericamente l'intero codice dell'ambiente, come deduce la Regione, ma ha indicato la specifica disposizione contenuta nel punto 7, lettera *b*), dell'Allegato IV alla Parte seconda di tale codice, là dove si prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità dei progetti relativi a una ben determinata tipologia di opere («parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto»).

L'onere motivazionale è stato dunque assolto.

3.- Quanto all'esatta individuazione del *thema decidendum*, il primo profilo di censura, incentrato sul contrasto tra la disposizione impugnata e la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali, ha per oggetto la previsione che esclude le procedure di valutazione «paesaggistica», mentre il secondo profilo, incentrato sul contrasto con le disposizioni del codice dell'ambiente relative alla verifica di assoggettabilità, riguarda la menzionata previsione che esclude le procedure di valutazione «ambientale».

Va inoltre chiarito che non integra un motivo di censura l'osservazione del ricorrente secondo cui l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 sarebbe di «eccentrica formulazione», subordinando l'autorizzazione di un'attività (la realizzazione di parcheggi a uso pubblico e temporaneo per non più di centoventi giorni) alla condizione che si verifichi un fatto posteriore all'attività stessa (il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo).

Si tratta di una considerazione espressamente svolta «in disparte», che risulta priva di nessi con la censura di violazione della competenza legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale e che non apporta alcun argomento a suo sostegno.

Di conseguenza, le difese svolte sul punto dalla Regione - che richiama analoghi meccanismi adottati dallo stesso art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia e dalla normativa statale che disciplina interventi di natura temporanea e provvisoria, diretti ad affrontare situazioni di emergenza - non sono conferenti.

4.- Prima di esaminare il merito, va ricostruita la genesi e individuata la *ratio* della disposizione impugnata.

La legge regionale di cui si discute deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 805 del 2023.

In origine, tale progetto era composto di due soli articoli, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Durante l'*iter* legislativo, al testo iniziale sono stati aggiunti due articoli relativi a materie eterogenee, che nel titolo finale della legge regionale in esame (oltre che nel suo Capo II) sono indicati quali «[d]isposizioni diverse»: l'una dedicata a un contributo finanziario per l'individuazione di figure professionali nei Comuni di Martina Franca e di Molfetta (art. 3), l'altra ai «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo» (art. 4, qui impugnato).

L'art. 4 è il frutto di un emendamento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 27 giugno 2023, recante la seguente motivazione: «[L]'emendamento è finalizzato a definire, sino al 31 dicembre 2023, le procedure per l'individuazione di aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricomprese nel novero delle attività di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-bis* del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. I sindaci delle principali località turistiche hanno, infatti, evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza della circolazione e sicurezza urbana. Attesa la temporaneità della misura, è posta la condizione del ripristino dello stato dei luoghi successivo alla cessazione delle esigenze temporanee e contingenti che ne hanno determinato la realizzazione, entro e non oltre i successivi trenta giorni».



La Regione sostiene che la disposizione impugnata avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione «emergenziale» connessa alle «esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo».

Un simile scopo non è enunciato espressamente dalla disposizione medesima, che non limita la sua efficacia ai «comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo». È comunque indubitabile che l'utilizzo dei parcheggi debba essere di tipo stagionale o precario, com'è desumibile non solo dalla durata massima di centoventi giorni e dall'obbligo di successivo ripristino dei luoghi, ma anche dalla previsione secondo cui le «aree a parcheggio» (più correttamente, i parcheggi realizzati su di esse) devono essere «comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis») t.u. edilizia, ossia tra le «opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità».

Per favorire queste finalità, il legislatore regionale ha previsto che «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo [...] sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica».

5.- Nel merito, la questione è fondata sotto entrambi i profili sopra indicati.

5.1.- Come si è detto, il ricorrente lamenta, in primo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 avrebbe introdotto una deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata ha previsto, per le aree in oggetto, l'esclusione sino al 31 dicembre 2023 «dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica». Tale locuzione comprende il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui al citato art. 146, che è preordinato alla verifica della compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8).

L'esclusione «dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica» equivale, dunque, a un'esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga alla norma statale interposta indicata dal ricorrente.

L'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 prevede che le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» devono essere comprese tra le attività di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia. L'alinea di tale comma prevede, a sua volta, che gli interventi di edilizia libera (elencati nelle successive lettere dello stesso comma 1) siano sì eseguiti «senza alcun titolo abilitativo», ma «[f]atte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

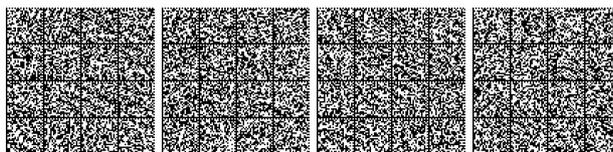
Pertanto, è la medesima disposizione regionale impugnata a richiedere che, per beneficiare dell'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo sia qualificabile come attività edilizia libera, ciò che in ogni caso comporta - in forza della clausola di salvezza di cui al citato art. 6, comma 1, t.u. edilizia - il rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo, la Regione oppone due tesi difensive, entrambe volte a dimostrare che l'impugnato art. 4 disciplinerebbe attività in ogni caso non soggette ai procedimenti di autorizzazione paesaggistica. Il loro separato esame ne rivela la non fondatezza.

5.1.1.- In primo luogo, la Regione osserva che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia dovrebbe essere interpretato in modo che possa avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno. Seguendo le ragioni esposte dal ricorrente, invece, la previsione che consente l'esecuzione senza alcun titolo abilitativo degli interventi di cui alla lettera e-bis) dello stesso art. 6, comma 1, mancherebbe di effettiva utilità, non potendo essere applicata nelle aree vincolate paesaggisticamente. In riferimento ad esse, infatti, gli interventi sopra indicati non potrebbero essere concretamente realizzati, «atteso che i tempi di rilascio del nullaosta paesistico esaurirebbero la durata stessa delle opere stagionali e temporanee, traducendosi in un antieconomico ed illogico aggravamento procedimentale», tanto più evidente nel caso, disciplinato dal legislatore regionale, dei «soli parcheggi “estivi” per non più di centoventi giorni e fino al 31 dicembre 2023».

Questa tesi non è condivisibile.

Nulla consente la prospettata interpretazione dell'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia. Il dato letterale dell'alinea del comma 1 depone inequivocamente nel senso della necessità che tutte le opere di edilizia libera elencate nello stesso comma siano conformi, senza distinzioni, alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, non comportando la riconduzione a siffatta categoria di opere, di per sé, alcuna sottrazione alle valutazioni paesaggistiche (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 7 febbraio 2024, n. 1237 e 9 giugno 2023, n. 5690).



Neppure la stagionalità o la precarietà delle opere indicate nella lettera *e-bis*) giustifica tale sottrazione, in quanto ciò equivarrebbe, nel caso di aree vincolate, ad una irragionevole limitazione temporale della tutela paesaggistica.

Né si può ritenere che, così interpretata, la norma non produca effetti utili in relazione alle opere stagionali o precarie rientranti nella nozione di attività edilizia libera. Manca ogni evidenza dell'assoluta e oggettiva impossibilità della loro esecuzione in attesa dei tempi necessari per la definizione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica, considerando anche che i singoli interventi di cui alla lettera *e-bis*) ben possono rientrare, per le loro concrete caratteristiche, nella sfera di applicazione del procedimento autorizzatorio semplificato, che si connota per la riduzione dei tempi di definizione e per il ricorso a meccanismi di formazione del silenzio-assenso (come precisato, di seguito, al punto 5.1.2.).

5.1.2.- La Regione sostiene, inoltre, che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia si dovrebbe interpretare «in coordinato disposto» con l'art. 2 del d.P.R. n. 31 del 2017, secondo il quale «[n]on sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato "A"». Tale Allegato ricomprende, al punto A.16, gli interventi di «occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare»: interventi cui sarebbero riconducibili, secondo la Regione, le occupazioni di suolo mediante la realizzazione di parcheggi di uso pubblico per un periodo non superiore a centoventi giorni.

Andrebbero considerate, ad avviso della difesa regionale, anche le previsioni dell'Allegato B allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017, che annovera tra gli «interventi di lieve entità», soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato:

- al punto B.11, gli «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», compresa la «realizzazione di parcheggi a raso con fondo drenante o che assicurino adeguata permeabilità del suolo» (cioè, secondo la Regione, parcheggi stabili e permanenti con opere fisse di trasformazione dello stato dei luoghi);

- al punto B.25, l'«occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare».

Se dunque - conclude la Regione - sono opere di lieve entità, soggette ad autorizzazione semplificata, sia i parcheggi «a raso con fondo drenante o che assicurino adeguata permeabilità del suolo», sia le occupazioni dei suoli per un periodo compreso fra centoventuno e centottanta giorni, allora i parcheggi di durata fino a centoventi giorni dovrebbero a maggior ragione rientrare tra le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica già in base alla normativa statale, rispetto alla quale la disposizione regionale impugnata sarebbe «del tutto coerente ed allineata, e semplicemente attuativa».

Anche questa tesi non è condivisibile.

Le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» previste dalla disposizione regionale impugnata non sono infatti riconducibili, in quanto tali, agli interventi e alle opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui al punto A.16 del citato Allegato A, poiché l'occupazione temporanea di suolo ivi prevista deve essere realizzata per lo svolgimento di «manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci», mentre le aree di parcheggio di cui si discute non sono destinate a tali specifiche finalità.

Inoltre, non è escluso che i parcheggi in questione rientrino nella categoria delle opere soggette ad autorizzazione semplificata di cui al punto B.11 dell'Allegato B, poiché anch'essi possono consistere in «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», per fare fronte a esigenze temporanee di congestione del traffico, ed essere realizzati «a raso con fondo drenante o che assicurino adeguata permeabilità del suolo», per garantirne un minor impatto sul territorio, senza per questo impedire il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo.

5.1.3.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha altresì costantemente affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza legislativa esclusiva statale risponde, infatti, a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale (sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del



2017). Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale, infatti, non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall'autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all'apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

Non rileva, infine, che l'esenzione sia limitata nel tempo (sino al 31 dicembre 2023, come si è visto), in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.

Alla luce di questi principi, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 integra, sotto il profilo qui esaminato, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.- Con il secondo profilo di censura, il ricorrente lamenta che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, contrastando con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, secondo cui i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), nota anche come screening, consiste nella «verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda» del codice dell'ambiente (in particolare, dell'art. 5, comma 1, lettera m).

Essa viene effettuata (come la VIA) ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni (art. 7-bis, comma 1, cod. ambiente).

Per individuare tali diversi livelli istituzionali, il legislatore ha rinviato ad alcuni allegati alla Parte seconda del codice dell'ambiente, prevedendo che «[s]ono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II-bis» e che «[s]ono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV» (art. 7-bis, commi 2 e 3, cod. ambiente).

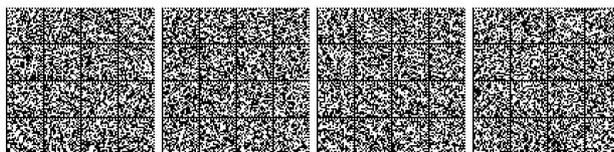
L'Allegato IV, recante «Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», contempla al punto 7 una serie di «[p]rogetti di infrastrutture», tra i quali, alla lettera b), i seguenti: «progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto».

Questo assetto normativo è il risultato della riforma del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) e delle successive modifiche apportate dal cosiddetto “decreto semplificazioni” (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

5.2.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[l]a disciplina recata dal cod. ambiente e [...] il suo art. 7-bis sono [...] stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”» (sentenza n. 93 del 2019).

In particolare, «l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009) e rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008)» (sentenza n. 232 del 2017).

Di conseguenza, «[l]a disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è [...] riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la “speciale” tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018)» (sentenza n. 53 del 2021).



Con specifico riguardo alle procedure di valutazione ambientale riservate dal codice dell'ambiente alla competenza legislativa regionale (nella specie, alla procedura di VIA, ma con considerazioni estensibili a quella di verifica di assoggettabilità a VIA), questa Corte ha affermato, inoltre, che «la “puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente” (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali» (ancora sentenza n. 53 del 2021).

Nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva di escludere dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (compresi nel citato Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d e b), questa Corte ha poi affermato che «[n]on spetta [...] alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale», in quanto, «sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, “è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale” (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019)» (sentenza n. 258 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, si è precisato che il codice dell'ambiente, all'art. 7-bis, comma 8, riconosce sì uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ma «ne definisc[e] tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati», in quanto «[g]li enti regionali [...] possono disciplinare, “con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA”, stabilendo “regole particolari ed ulteriori” solo e soltanto “per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie” (sentenza n. 198 del 2018)», con la conseguenza che, «[f]uori da questi ambiti, [è] dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che [...] adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale» (sentenza n. 178 del 2019).

5.2.2.- La disposizione impugnata ha previsto per le aree in oggetto l'esclusione anche «dalle procedure di valutazione ambientale», locuzione che comprende il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di cui ai citati artt. 7-bis e 19 cod. ambiente.

In particolare, vi è compresa la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome prevista dall'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente (richiamato al comma 3 dell'art. 7-bis), cui sono assoggettati, tra gli altri, i progetti relativi ai «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» (punto 7, lettera b).

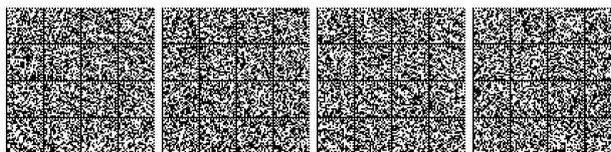
Da un lato, la disciplina statale non distingue tra temporaneità o meno dell'uso (pubblico), ma solo tra le «capacità» dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA i progetti che prevedono più di 500 posti auto.

D'altro lato, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né la suddetta «capacità» è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee.

La Regione si difende osservando, innanzi tutto, che l'*incipit* dell'art. 6, comma 1, t.u. edilizia «non richiama specificamente il Codice dell'Ambiente». Tale affermazione sembra voler significare che il citato art. 6, comma 1, non facendo specificamente salve le disposizioni del cod. ambiente, consentirebbe di evitarne il rispetto nel realizzare gli interventi di edilizia libera, tra i quali devono essere compresi i parcheggi disciplinati dall'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

La tesi non è condivisibile, perché le norme di tutela ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 rientrano nel novero «delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia», il cui rispetto è fatto salvo, in generale, dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia.

Inoltre, la Regione ripropone la tesi dell'incompatibilità dei tempi delle procedure valutative con la durata delle opere stagionali o precarie. Al riguardo, si richiamano le osservazioni già svolte (vedi sopra, punto 5.1.1.), dovendosi qui aggiungere che anche i tempi della verifica di assoggettabilità a VIA (che variano da un minimo di ottanta a un massimo di centoquindici giorni, a seguito della sensibile riduzione della durata del procedimento disposta dal citato “decreto semplificazioni”) non comportano un'oggettiva e assoluta impossibilità di realizzare e utilizzare, nel rispetto dei termini previsti, i parcheggi di cui si discute.



Infine, secondo la Regione, si dovrebbe considerare che la norma statale assunta a parametro interposto «esonera dalla valutazione di impatto ambientale i parcheggi fino a cinquecento posti, anche se stabili». L'argomento è irrilevante, perché la disposizione regionale è impugnata proprio in quanto esclude dalla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale i parcheggi temporanei con «capacità» superiore, in contrasto con la normativa ambientale. I parcheggi fino a 500 posti, infatti, non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, poiché per essi l'esclusione dalla procedura valutativa di competenza regionale è già prevista (senza limiti di tempo) dalla disciplina statale.

Ciò posto, e alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia (vedi sopra, punto 5.2.1.), sussiste anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

6.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».*

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 10 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240082

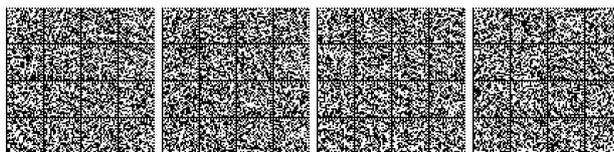
N. 83

*Sentenza 19 marzo - 10 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Reati contravvenzionali - Riduzione della pena fino ad un terzo, anziché alla metà, come nel giudizio abbreviato - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Codice di procedura penale, art. 444.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.



## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 444 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Marsala, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. P., con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 19 marzo 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2022, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Marsala, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 444 del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti per reati contravvenzionali, prevede la diminuzione della pena fino a un terzo, anziché fino alla metà.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata della contravvenzione di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, di cui all'art. 75, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Dichiarata l'assenza dell'imputato, si era dato atto del mancato consenso del pubblico ministero a una precedente richiesta di applicazione della pena, formulata dal difensore ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.: mancato consenso motivato con il rilievo che il difensore aveva richiesto una riduzione premiale della pena nella misura della metà, superiore a quella consentita.

A fronte di ciò, il difensore ha eccepito l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, del citato art. 444 cod. proc. pen., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost.

L'eccezione si basa sulla considerazione che l'art. 1, comma 44, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), modificando il comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen., ha stabilito per il giudizio abbreviato una diminuzione premiale della pena della metà quando si procede per una contravvenzione, senza operare un parallelo adeguamento del comma 1 dell'art. 444 cod. proc. pen., il quale continua a prevedere la riduzione della pena fino a un terzo, anche quando il patteggiamento riguardi un reato contravvenzionale. Si sarebbe in questo modo creata - secondo il difensore - una discrasia contrastante con i principi del giusto processo, di eguaglianza e di inviolabilità del diritto di difesa.

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, le questioni così prospettate sarebbero rilevanti - dovendo egli fare applicazione della norma censurata per decidere sulla richiesta di patteggiamento - e al tempo stesso non manifestamente infondate.



La scelta legislativa di prevedere, per il medesimo reato di natura contravvenzionale, una riduzione della pena fino a un terzo nel caso di patteggiamento, diversamente da quanto avviene per il giudizio abbreviato - che assicura una riduzione della metà -, si rivelerebbe, infatti, «foriera di esiti applicativi discriminatori», incompatibili con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, specie ove si consideri che il rito del patteggiamento è quello che garantisce la massima economia processuale e la più rapida definizione dei procedimenti.

L'irragionevolezza della sperequazione apparirebbe ancor più evidente nel caso in cui l'imputato opti per il rito abbreviato cosiddetto condizionato, di cui all'art. 438, comma 5, cod. proc. pen. In tale ipotesi, vengono infatti incluse nel bagaglio conoscitivo del giudice una o più prove, la cui assunzione determinerebbe un inevitabile allungamento dei tempi processuali (richiedendo non di rado la celebrazione di più udienze).

Le sentenze rese ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. sono, inoltre, inappellabili, potendo essere impugnate solo con ricorso per cassazione, mentre nel caso di rito abbreviato l'imputato resta abilitato a proporre i normali mezzi di gravame.

Tutto ciò renderebbe irragionevole, «se non paradossale», la mancata estensione al patteggiamento dell'entità della riduzione premiale della pena prevista per il giudizio abbreviato, quando si proceda per reati contravvenzionali.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- In via preliminare, la difesa dell'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni, per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il giudice *a quo* avrebbe, infatti, ommesso di indicare la condotta contestata e il tempus commissi delicti, e avrebbe giustificato la rilevanza delle questioni con una mera formula di stile («dovendo[si] fare applicazione dell'art. 444 c.p.p.»), senza dedurre alcunché in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicabilità del rito richiesto, ossia alla sussistenza, o no, di cause di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e alla corretta qualificazione giuridica del fatto. Tali omissioni, non emendabili tramite la lettura diretta degli atti del giudizio, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione, impedirebbero a questa Corte di verificare la rilevanza delle questioni, facendole apparire come premature e ipotetiche.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. sarebbero, altresì, inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, avendo il rimettente evocato tali parametri senza enunciare affatto le ragioni della loro asserita violazione.

2.2.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. - alla quale l'Avvocatura dello Stato limita la sua analisi, stante la rilevata totale assenza di motivazione riguardo agli altri parametri - si rivelerebbe palesemente non fondata.

Il rimettente avrebbe censurato il diverso trattamento dei due riti alternativi quanto allo sconto di pena senza considerare le differenze strutturali intercorrenti tra essi, che non consentirebbero un valido raffronto comparativo.

Al riguardo, sarebbe sufficiente richiamare la diversità di disciplina relativa alla sospensione condizionale, alla cui concessione può essere subordinata la richiesta di patteggiamento, ma non quella di giudizio abbreviato; la possibilità per le parti di concordare nel patteggiamento la non applicabilità delle pene accessorie, non prevista nel giudizio abbreviato; la non utilizzabilità, a fini di prova, della sentenza di patteggiamento nel giudizio civile, disciplinare, tributario o amministrativo, diversamente dalla sentenza resa a seguito di giudizio abbreviato.

La disomogeneità degli istituti posti a raffronto impedirebbe, dunque, di ravvisare la dedotta violazione del principio di eguaglianza, mancando un utile termine di comparazione.

Né potrebbe ravvisarsi nel diverso sconto sanzionatorio previsto in relazione all'applicazione concordata della pena alcun profilo di irragionevolezza intrinseca, stante il fatto che - per ripetuta affermazione di questa Corte - il legislatore gode di ampia discrezionalità nella configurazione degli istituti processuali, censurabile solo nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate, nella specie non ravvisabile.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2022 (reg. ord. n. 33 del 2023), il Tribunale di Marsala, in composizione monocratica, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., dell'art. 444 cod. proc. pen., nella parte in cui, nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti per reati contravvenzionali, prevede la diminuzione della pena fino a un terzo, anziché fino alla metà.



Il giudice *a quo* pone a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale la disparità di trattamento riscontrabile rispetto alla disciplina del giudizio abbreviato: procedimento speciale che, quando si proceda per una contravvenzione, assicura all'imputato - in forza dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 103 del 2017 - la riduzione della pena nella misura della metà.

Ad avviso del rimettente, si sarebbe al cospetto di una sperequazione lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, particolarmente alla luce del fatto che, tra i due riti speciali, il patteggiamento è quello che garantisce la maggiore economia di tempi e di risorse processuali.

2.- In via preliminare, va rilevato che la disciplina dei due procedimenti speciali posti in comparazione dal rimettente è stata oggetto di modifica, anche quanto alla consistenza dei benefici ad essi collegati, ad opera 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), entrato in vigore - in forza della disposizione transitoria di cui all'art. 99-bis, comma 1 - il 30 dicembre 2022: dunque, in data successiva a quella dell'ordinanza di remissione.

Tale *ius superveniens* non giustifica, tuttavia, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni.

La riforma, infatti, non ha inciso sullo specifico aspetto investito dalle questioni: l'entità della riduzione di pena annessa al patteggiamento è rimasta, infatti, inalterata. La novella legislativa ha anzi approfondito, sotto un diverso profilo - peraltro, chiaramente non rilevante nel giudizio *a quo* - la sperequazione censurata dal rimettente, riconoscendo all'imputato che è stato giudicato con rito abbreviato (per qualsiasi reato) un ulteriore sconto di pena, nella misura di un sesto, qualora l'imputato stesso e il suo difensore non impugnino la sentenza di condanna (nuovo comma 2-bis dell'art. 442 cod. proc. pen.). Sconto anch'esso non esteso al patteggiamento.

Il d.lgs. n. 150 del 2022 ha incrementato, bensì, i vantaggi di ordine diverso dalla riduzione della pena collegati al patteggiamento, e non pure al giudizio abbreviato. Anche in questa direzione, peraltro, la riforma si è limitata ad amplificare una difformità di disciplina già esistente alla data dell'ordinanza di remissione (*infra*, punto 5.4.), così da non rendere necessaria la restituzione degli atti al rimettente per una ponderazione del mutato quadro normativo.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza: ciò, in quanto il giudice *a quo* avrebbe ommesso di indicare la condotta contestata all'imputato e il *tempus commissi delicti*, e avrebbe giustificato la rilevanza delle questioni, senza dedurre alcunché in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicabilità del rito richiesto.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha dedotto di procedere per il reato, di natura contravvenzionale, di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, riferendo, altresì, che in relazione ad esso l'imputato ha chiesto, tramite il suo difensore, di patteggiare con applicazione di una pena diminuita nella misura della metà: richiesta che non ha conseguito il consenso del pubblico ministero, per l'unica ragione che la riduzione proposta è superiore a quella consentita dalla norma censurata. Tanto basta per poter ritenere assolto l'onere di descrizione della fattispecie concreta: la specifica condotta contestata al giudicabile e la data in cui è stata posta in essere non costituiscono elementi indispensabili ai fini della verifica, da parte di questa Corte, della rilevanza delle questioni sollevate.

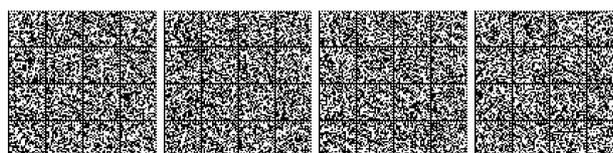
4.- Coglie invece nel segno l'ulteriore eccezione dell'Avvocatura dello Stato, di inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Nel riferire dell'eccezione di illegittimità costituzionale prospettata dal difensore, l'ordinanza di remissione reca, infatti, solo un cursorio e apodittico richiamo ai principi, enunciati dalle citate disposizioni costituzionali, di inviolabilità del diritto di difesa e del giusto processo, senza svolgere alcuna argomentazione a sostegno della loro ipotizzata violazione.

Pertanto, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 198, n. 186 e n. 46 del 2023), le questioni in discorso vanno dichiarate inammissibili.

5.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. - unica sorretta da adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza e, perciò, ammissibile - non è fondata.

5.1.- La censura del rimettente si appunta sulla disparità di trattamento che si sarebbe venuta a creare, a seguito della legge n. 103 del 2017, tra giudizio abbreviato e patteggiamento, in punto di entità dello sconto di pena riconosciuto all'imputato. Sconto di pena che rappresenta, notoriamente, il principale incentivo all'accesso a tali



procedimenti speciali, introdotti dal codice di procedura penale del 1988 in funzione deflattiva del dibattimento, nella consapevolezza che il nuovo modello processuale di tipo accusatorio, basato su meccanismi di formazione della prova particolarmente garantiti, avrebbe potuto assicurare risultati accettabili in termini di efficienza solo se il numero dei procedimenti destinati a passare attraverso le complesse cadenze del rito “ordinario” fosse stato contenuto in limiti fortemente ridotti.

Nel disegno originario del codice, rimasto per questo aspetto a lungo inalterato, il quantum della riduzione premiale di pena era espresso, per i due riti, da un medesimo coefficiente numerico di tipo frazionario (avente, peraltro, come meglio si dirà più avanti, una differente valenza nei due casi). Era previsto, infatti, che la pena fosse ridotta «di un terzo», nel caso di condanna a seguito di giudizio abbreviato (art. 442, comma 2, cod. proc. pen.), e «fino a un terzo», in caso di patteggiamento (art. 444, comma 1, cod. proc. pen.). Ciò, indipendentemente dalla natura del reato per cui si procedeva.

La simmetria è venuta parzialmente meno a seguito della citata legge n. 103 del 2017, il cui art. 1, comma 44, modificando il comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen., ha stabilito che, nel caso di giudizio abbreviato - ferma restando la riduzione della pena di un terzo se si procede per delitti -, la pena è diminuita della metà se si procede per contravvenzioni.

L'intervento persegue il trasparente obiettivo di accrescere il tasso di appetibilità di tale procedimento speciale: procedimento che, malgrado le ripetute modifiche di cui era stato oggetto, non aveva risposto appieno alle attese, in termini di capacità deflattiva, a causa del numero non sufficientemente elevato di richieste. La soluzione accolta dalla legge n. 103 del 2017 al fine di invertire tale andamento è, peraltro, molto cauta, costituendo un recepimento solo marginale della proposta formulata dalla commissione di studio per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, istituita con decreto del Ministro della giustizia 10 giugno 2013, la quale, nella relazione conclusiva, aveva suggerito di modulare l'entità dello sconto di pena annesso al giudizio abbreviato secondo la gravità dei reati, prevedendo, in particolare, una diminuzione della metà non soltanto per le contravvenzioni, ma anche per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a cinque anni o con la multa.

La modifica legislativa in discorso fa, d'altro canto, da contraltare a un complesso di altre modifiche della disciplina del giudizio abbreviato, operate dalla stessa legge di riforma, che - in parte dando veste normativa ad approdi giurisprudenziali e in parte assumendo una valenza innovativa - comprimono ulteriormente, in una prospettiva di semplificazione processuale, i diritti esercitabili dall'imputato in tale rito (particolarmente significativo, in tal senso, il nuovo comma 6-bis dell'art. 438 cod. proc. pen.).

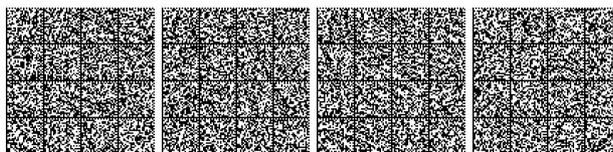
La legge n. 103 del 2017 non ha, comunque sia, operato una corrispondente revisione, per il profilo considerato, della disciplina del patteggiamento, riguardo al quale la norma censurata continua a prevedere che la pena è diminuita «fino a un terzo» qualunque sia il reato per cui si procede, e dunque anche quando si tratti di una contravvenzione.

Ed è appunto di questo che il giudice *a quo* si duole, reputando irragionevole - se non addirittura «paradossale» - che, a parità di reato contravvenzionale, venga “trattato peggio” il rito alternativo che è in grado di assicurare una definizione più rapida dei procedimenti e un maggior risparmio di risorse processuali.

5.2.- Che il patteggiamento consenta, in linea di principio, una economia di tempi e di energie processuali più marcata di quella conseguente al giudizio abbreviato non è, in effetti, contestabile.

Di là dal tratto comune, di essere riti alternativi che “evitano” il dibattimento, il patteggiamento semplifica, però, radicalmente, il dibattito processuale, rimettendo al giudice il solo compito di verificare che non sussistano ragioni di proscioglimento dell'imputato già risultanti *ex actis*, che la qualificazione giuridica del fatto, l'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti siano corrette e che la pena richiesta sia congrua (art. 444, comma 2, cod. proc. pen.). Laddove, per converso, il giudizio abbreviato lascia inalterato il potere-dovere del giudice di accertare nei termini ordinari - sia pure sulla base degli elementi raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini, e dunque fuori del contraddittorio (peraltro, eventualmente arricchiti dalle indagini difensive) - se l'imputato sia colpevole o no e di determinare il trattamento sanzionatorio adeguato.

Come nota il rimettente, lo scarto tra i due riti - in termini di vis deflattiva - si amplia ulteriormente qualora l'imputato opti per il giudizio abbreviato cosiddetto condizionato, subordinato, cioè, a una integrazione probatoria (art. 438, comma 5, cod. proc. pen.): nel qual caso - salvo il vaglio del giudice sulla effettiva necessità dell'integrazione ai fini della decisione e sulla idoneità del rito speciale a realizzare, comunque sia, una economia processuale - il rito stesso viene ad essere “appesantito” dall'assunzione di nuove prove (comprese quelle contrarie che il pubblico ministero può chiedere); evenienza, viceversa, radicalmente esclusa nel caso di patteggiamento.



L'economia processuale conseguente al patteggiamento - come parimente rileva il giudice *a quo* - è altresì più spiccata in rapporto ai mezzi di impugnazione. La sentenza di patteggiamento è, infatti, inappellabile (salvo che dal pubblico ministero, qualora sia emessa malgrado il suo dissenso: art. 448, comma 2, cod. proc. pen.). Essa è soggetta unicamente a ricorso per cassazione, proponibile, peraltro, a seguito della stessa legge n. 103 del 2017, solo per specifici e circoscritti motivi (art. 448, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.). Di contro, nel giudizio abbreviato l'imputato conserva la facoltà di proporre appello contro le sentenze di condanna, le quali sono, altresì, appellabili dal pubblico ministero ove modificchino il titolo del reato (art. 443 cod. proc. pen.), mentre nessun limite incontra il ricorso per cassazione.

5.3.- Da tutto ciò non può però farsi discendere - com'è invece nella logica del rimettente - l'esigenza costituzionale di anettere al patteggiamento una riduzione di pena, comunque sia, non inferiore a quella prevista per il giudizio abbreviato.

Vale al riguardo osservare come, sin dalle origini, l'abbattimento della pena connesso al patteggiamento sia stato delineato in termini di minor favore rispetto a quello collegato al rito abbreviato, pur a parità del coefficiente frazionario di riferimento.

Come già ricordato, infatti, si è previsto che, in caso di giudizio abbreviato, la pena fosse diminuita «di un terzo» (art. 442, comma 2, cod. proc. pen.): la riduzione è, dunque - pacificamente -, fissa e il terzo ne rappresenta la misura predeterminata e inderogabile (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 15 giugno-7 luglio 2022, n. 26189 e 22 febbraio-19 aprile 2012, n. 15068).

Diversamente, in caso di patteggiamento, la pena è diminuita «fino a un terzo» (art. 444, comma 1, cod. proc. pen.).

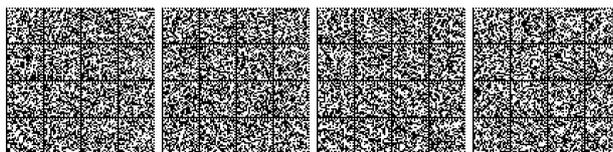
Le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno specificato che la locuzione in parola indica la quantità massima della riduzione, e non la quantità minima della pena che può residuare ad essa. Si è, infatti, rilevato come il patteggiamento consenta all'imputato di incidere in modo diretto sulla quantificazione della pena irrogata, a differenza del giudizio abbreviato, che, concernendo solo il rito, lascia intatto il potere del giudice di commisurare discrezionalmente il trattamento sanzionatorio, salvo a dover applicare sulla pena da lui liberamente determinata la riduzione fissa di un terzo. E ciò a prescindere dall'ulteriore ampia gamma di incentivi premiali, collegati in via esclusiva al patteggiamento (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 24 marzo-28 aprile 1990, n. 6179).

5.4.- Considerazioni sostanzialmente analoghe sono state svolte, altresì, anche dalla giurisprudenza di questa Corte - con riguardo a profili diversi da quello oggi in discussione - per dimostrare come si sia al cospetto di istituti nettamente differenziati (sentenze n. 135 del 1995, n. 81 del 1991 e n. 66 del 1990; ordinanza n. 320 del 1991), non solo sul piano delle connotazioni astratte, ma anche degli effetti pratici (ordinanza n. 455 del 2006) e, dunque, non utilmente comparabili al fine di anettere violazioni dell'art. 3 Cost. alle discrepanze tra le rispettive discipline (sentenza n. 135 del 1995; ordinanze n. 455 del 2006 e n. 320 del 1991).

Come questa Corte ha rilevato, il patteggiamento consente all'imputato di sottoporsi a una pena certa, preventivamente concordata, non potendo il giudice modificare i contenuti del "patto" intercorso fra le parti: pena che gli verrà inflitta - in applicazione di una particolare regola di giudizio (l'insussistenza dei presupposti per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.) - con una sentenza che è solo «equiparata» a una pronuncia di condanna e che resta priva di efficacia nei giudizi extrapenali (art. 445, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.). Per contro, con il giudizio abbreviato, l'imputato, accettando di essere giudicato sulla base degli atti, lascia inalterati i poteri decisori del giudice: «nel caso di condanna, [il giudice] emetterà una sentenza contenente un'affermazione piena di responsabilità, con la quale infliggerà la pena - ancorché ridotta di un terzo - ritenuta equa dallo stesso giudicante e che potrebbe risultare di gran lunga superiore a quella che l'imputato sarebbe stato disposto a "negoziare"» (ordinanza n. 455 del 2006).

Il patteggiamento offre all'imputato, al tempo stesso, un complesso di vantaggi ulteriori, rispetto allo sconto di pena, privo di equivalenti nel giudizio abbreviato. Avendo riguardo alla disciplina vigente alla data dell'ordinanza di remissione, alla sentenza di patteggiamento non è attribuita, come già accennato, natura di vera e propria sentenza di condanna, venendo ad essa solo «equiparata»; ne è fortemente limitata, altresì, l'efficacia extrapenale (art. 445, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.). La richiesta di patteggiamento può essere, d'altro canto, subordinata alla concessione della sospensione condizionale della pena (art. 444, comma 3, cod. proc. pen.); inoltre, se vi è costituzione di parte civile, il giudice non decide sulla relativa domanda (art. 444, comma 2, cod. proc. pen.).

Quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria - come generalmente avviene quando si procede per contravvenzioni -, la sentenza non comporta la condanna al pagamento delle spese del procedimento, né l'applicazione di pene accessorie e di misure di sicurezza, fatta eccezione per la confisca



nei casi previsti dall'art. 240 del codice penale (art. 445, comma 1, cod. proc. pen.). In tale ipotesi, inoltre, decorsi cinque anni, se la sentenza riguarda un delitto, o due anni, se riguarda una contravvenzione, senza che l'imputato abbia commesso un delitto o una contravvenzione della stessa indole, il reato è estinto e viene meno ogni effetto penale. Se è stata applicata una pena pecuniaria o una pena sostitutiva, la pronuncia non è comunque di ostacolo alla concessione di una successiva sospensione condizionale della pena (art. 445, comma 2, cod. proc. pen.).

L'insieme dei vantaggi annessi al patteggiamento si è ulteriormente arricchito, come già segnalato, con l'entrata in vigore, dopo l'ordinanza di rimessione, del d.lgs. n. 150 del 2022, il quale, con l'art. 25, comma 1, lettera *b*), ha esteso l'esclusione dell'efficacia extrapenale della sentenza, precedentemente circoscritta ai giudizi civili e amministrativi, anche ai giudizi disciplinari, tributari e di accertamento della responsabilità contabile, con la previsione, altresì, che in tali giudizi la sentenza di patteggiamento non può essere neppure utilizzata a fini di prova (nuovo comma 1-*bis* dell'art. 445 cod. proc. pen.). Si è previsto, poi, che nel caso di patteggiamento cosiddetto allargato - per pene, cioè, superiori ai due anni - le parti possano chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie o di applicarle per una durata determinata, e di non ordinare la confisca facoltativa o di ordinarla con riferimento a specifici beni o a un importo determinato (art. 444, comma 1, cod. proc. pen., come novellato).

5.5.- Indipendentemente da tali modifiche sopravvenute, la scelta operata con la legge n. 103 del 2017 - di incrementare alla metà la riduzione di pena connessa al giudizio abbreviato quando si proceda per contravvenzioni, senza operare un corrispondente incremento dello sconto di pena connesso al patteggiamento - deve essere considerata, quindi, espressiva dell'ampia discrezionalità che, per costante giurisprudenza di questa Corte, compete al legislatore nella disciplina degli istituti processuali, il cui esercizio è censurabile solo ove decampi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 67 del 2023, n. 230 e n. 74 del 2022, n. 95 del 2020 e n. 155 del 2019). Evenienza, questa, non ravvisabile nella specie, posto che l'incremento in questione, se accresce l'incentivo all'accesso al giudizio abbreviato, non appare tale da compromettere, di riflesso, la convenienza del patteggiamento, tenuto conto della struttura di tale ultimo rito e del corposo insieme di altri vantaggi che esso assicura.

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. vanno dichiarate, dunque, inammissibili; quella sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 444 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Marsala, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 444 cod. proc. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Marsala, in composizione monocratica, con la medesima ordinanza.

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 84

*Sentenza 11 aprile - 10 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pene sostitutive - Introduzione mediante decreto legislativo della detenzione domiciliare sostitutiva - Obbligo di permanenza nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ovvero in comunità o in case famiglia protette, per non meno di dodici ore al giorno, con possibilità di lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per indispensabili esigenze di vita e salute - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Pene sostitutive - Introduzione della detenzione domiciliare sostitutiva - Possibilità di concedere licenze fino a quarantacinque giorni annui - Delitto di evasione in caso di allontanamento, senza giustificato motivo, dal luogo di detenzione domiciliare - Condizione - Assenza protratta per più di dodici ore, anziché immediata, come previsto per il delitto di evasione - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione, irragionevole disparità di trattamento nonché contrasto con la finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 71, comma 1, lettere c), s) e v).
- Costituzione, artt. 3, 27 e 76.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* 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

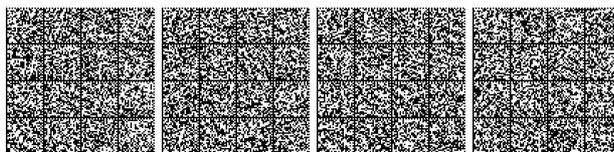
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettere c), s) e v), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, nel procedimento penale a carico di S. B., con ordinanza del 9 maggio 2023, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di S. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Luca Andrea Brezigar per S. B. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 9 maggio 2023, la Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27 e 76 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettere c), s) e v), 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), censurando alcuni aspetti della disciplina della pena sostitutiva della detenzione domiciliare ivi introdotta (segnatamente, la durata dell'obbligo di permanenza presso il domicilio designato per l'espiazione della pena; la possibilità di fruire di licenze; le conseguenze penali dell'ingiustificato allontanamento dal domicilio).

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che S. B. - condannato in primo grado alla pena di nove anni di reclusione per il delitto di peculato continuato, commesso in danno di numerosi soggetti dei quali era amministratore di sostegno - ha presentato in data 22 febbraio 2023 istanza di concordato sui motivi di appello ex art. 599-bis del codice di procedura penale (sulla quale vi è stato consenso del pubblico ministero), chiedendo la rideterminazione del trattamento sanzionatorio in quattro anni di reclusione e l'applicazione della pena sostitutiva della detenzione domiciliare, ai sensi degli artt. 20-bis del codice penale e 56 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La Corte d'appello rimettente ritiene «preliminare» rispetto alla decisione sull'istanza di “concordato in appello” l'esame delle questioni di costituzionalità sollevate, evidenziandone la rilevanza «a fronte della effettiva possibilità di disporre la sostituzione della pena detentiva di cui alla richiesta ex art. 599-bis c.p.p. con la pena della detenzione domiciliare».

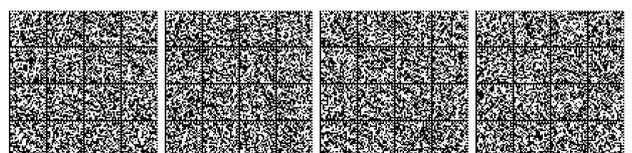
1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, osserva preliminarmente il giudice *a quo* che l'art. 1, comma 17, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) imponeva al legislatore di mutuare la disciplina della pena sostitutiva della detenzione domiciliare da quella dell'omonima misura alternativa. Ciò sul presupposto di una «ritenuta, e ribadita», esigenza di omogeneità di disciplina tra la detenzione domiciliare sostitutiva e la detenzione domiciliare quale misura alternativa; omogeneità a sua volta finalizzata a «includere, in un'ottica di possibile deflazione processuale, nelle tipologie di pene a disposizione del giudice della cognizione penale, modalità di espiazione della pena detentiva già rimesse in via esclusiva alla valutazione della magistratura di sorveglianza». Pertanto, qualunque difformità di disciplina non «strettamente correlata alla [...] natura [delle due misure] e, dunque, in qualche modo, da tale diversa natura imposta e giustificata» comporterebbe «l'introduzione di una disciplina normativa manifestamente irragionevole rispetto al medesimo comparto normativo dell'esecuzione delle sanzioni penali detentive».

1.2.1.- Il rimettente censura in primo luogo - in riferimento agli artt. 3, 27 e 76 Cost. - l'art. 71, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui, modificando l'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981, stabilisce che la detenzione domiciliare sostitutiva comporti «l'obbligo di rimanere nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ovvero in comunità o in case famiglia protette, per non meno di dodici ore al giorno, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato», prevedendo altresì che «[i]n ogni caso, il condannato può lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita e di salute, secondo quanto stabilito dal giudice».

Tale disposizione contrasterebbe, in particolare, con il criterio di delega fissato dall'art. 1, comma 17, lettera f), della legge n. 134 del 2021, che imponeva di «mutuare, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale prevista dalla legge 26 luglio 1975, n. 354» per l'omonima misura alternativa.

Il «diritto del condannato a rimanere lontano dal luogo impostogli per l'espiazione della pena per dodici ore al giorno» e «comunque per almeno quattro ore al giorno», non troverebbe infatti riscontro nella disciplina prevista dagli artt. 47-ter, comma 4, e 47-quinquies, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). Tali disposizioni infatti - rispettivamente per la detenzione domiciliare “ordinaria” e per quella “speciale” - fanno obbligo al tribunale di sorveglianza di dettarne le modalità «secondo quanto stabilito» per gli arresti domiciliari dall'art. 284 cod. proc. pen.; e dunque escludono «qualunque possibilità di allontanamento [...] che non sia giustificato dall'impossibilità da parte del condannato di provvedere in altro modo (ricorrendo cioè anche all'aiuto di terzi) alle proprie indispensabili esigenze di vita o dalla necessità di esercitare un'attività lavorativa qualora versi in una situazione di assoluta indigenza».

Diversamente da quanto sostenuto nella relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022, non potrebbe d'altra parte ritenersi che la fissazione di limiti per la permanenza nel domicilio della persona condannata, contenuta nell'art. 71, comma 1, lettera c), del medesimo decreto legislativo fosse imposta dal rispetto del principio di legalità della pena. Da un



lato, infatti, una simile giustificazione potrebbe al più «attagliarsi esclusivamente all'individuazione del limite minimo di 12 ore, e non certo a quella del limite massimo di 20 ore di permanenza nel domicilio da parte della persona condannata»; dall'altro lato, tali limiti di permanenza fonderebbero «veri e propri diritti in capo alla persona condannata, che non trovano rispondenza alcuna nell'intero sistema dell'esecuzione della pena detentiva, sia infra-muraria sia extra-muraria».

La disciplina introdotta dall'art. 71, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2022 creerebbe inoltre «proprio ciò che il criterio di delega mirava ad impedire», ossia una irragionevole disparità di trattamento nelle modalità di esecuzione della detenzione domiciliare, a seconda che essa sia adottata quale pena sostitutiva, o quale misura alternativa della detenzione, a dispetto della «omogeneità dello status» tra condannati che fruiscono dell'una o dell'altra misura, con conseguente violazione anche dell'art. 3 Cost.

Conseguentemente, il giudice *a quo* auspica una pronuncia che sostituisca al frammento normativo censurato la previsione secondo cui la detenzione domiciliare sostitutiva venga espiata «nelle modalità stabilite dall'articolo 284 del codice di procedura penale, le quali sono richiamate dall'art. 47 ter, comma 4, l. 354 del 1975 e dall'art. 47 quinquies comma 3 l. 354 del 1975».

1.2.2.- Parimenti lesiva degli artt. 3, 27 e 76 Cost. sarebbe la disciplina recata dall'art. 71, comma 1, lettera s), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui, modificando il primo comma dell'art. 69 della legge n. 689 del 1981, dispone che «[p]er giustificati motivi, attinenti alla salute, al lavoro, allo studio, alla formazione, alla famiglia o alle relazioni affettive, al condannato alla pena sostitutiva [...] della detenzione domiciliare possono essere concesse licenze per la durata necessaria e comunque non superiore nel complesso a quarantacinque giorni all'anno».

La possibilità, per il condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva, di fruire di licenze costituirebbe «un'innovazione assoluta che non trova rispondenza alcuna» nella disciplina della detenzione domiciliare quale misura alternativa, poiché la legge n. 354 del 1975 prevede la concessione di licenze solo in favore del condannato in regime di semilibertà (art. 52), oppure del destinatario di misure di sicurezza detentive (art. 53).

La prevista operatività dell'istituto delle licenze per la detenzione domiciliare sostitutiva contravverrebbe così al criterio di uniformità di regolamentazione tra i due istituti, posto dall'art. 1, comma 17, lettera f), della legge delega, così violando l'art. 76 Cost.

Sarebbe altresì vulnerato l'art. 3 Cost., poiché il condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva godrebbe, senza alcuna ragionevole giustificazione, di un trattamento privilegiato rispetto al condannato che fruisca dell'omonima misura alternativa, potendo egli beneficiare di quarantacinque giorni annui di licenza, computabili, ex art. 53-bis, comma 1, ordin. penit., nella durata della pena, giusta il disposto dell'art. 76, primo comma, della legge n. 689 del 1981, come modificato dall'art. 71, comma 1, lettera bb) del d.lgs. n. 150 del 2022.

1.2.3.- Analoghi dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost, solleverebbe infine l'art. 71, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui, modificando l'art. 76, secondo comma [*recte*: l'art. 72, primo comma], della legge n. 689 del 1981, stabilisce che «[i]l condannato alla pena sostitutiva [...] della detenzione domiciliare che per più di dodici ore, senza giustificato motivo, [...] si allontana da uno dei luoghi indicati nell'articolo 56 è punito ai sensi del primo comma dell'articolo 385 del codice penale».

La disposizione contravverrebbe, questa volta, al criterio dettato dall'art. 1, comma 17, lettera n), della legge delega, che imponeva di mutuare dall'art. 47 ordin. penit. la disciplina relativa alla responsabilità penale per la violazione degli obblighi relativi alla detenzione domiciliare. Pur rinviando erroneamente all'art. 47 ordin. penit. - disposizione che regola la diversa misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale - il menzionato art. 1, comma 17, lettera n), avrebbe infatti imposto un'omologazione di disciplina tra detenzione domiciliare sostitutiva e alternativa, «anche per quanto attiene la tutela penale dell'eventuale violazione della prescrizione [...] di non allontanarsi dal domicilio imposto per l'espiazione».

In proposito, il censurato art. 71, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 150 del 2022 attribuirebbe rilevanza penale al solo allontanamento non autorizzato di dodici ore dal luogo di espiazione della pena del condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva, laddove l'art. 47-ter, comma 8, ordin. penit. prevedrebbe, per il condannato che fruisca dell'omonima misura alternativa, che qualsiasi allontanamento non autorizzato configuri il reato di evasione di cui all'art. 385 cod. pen.

Tale ulteriore disallineamento della disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva rispetto a quella della detenzione domiciliare alternativa si porrebbe in contrasto con il menzionato criterio di delega di cui all'art. 1, comma 17, lettera n), della legge n. 134 del 2021, così violando l'art. 76 Cost.; e assieme introdurrebbe un «ingiustificato trattamento di favore» per il condannato alla detenzione domiciliare sostitutiva, in contrasto con l'art. 3 Cost.

In questo caso, il rimettente auspica una pronuncia che riallinei la disciplina delle conseguenze penali dell'ingiustificato allontanamento dal domicilio a quelle previste dall'art. 47-ter, comma 8, ordin. penit.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, in ogni caso, manifestamente infondate.

2.1.- Quanto alla manifesta inammissibilità, il rimettente avrebbe anzitutto omesso di ricostruire adeguatamente la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e di esprimersi sull'effettiva accoglibilità dell'istanza di concordato in appello, così non motivando circa la rilevanza delle questioni sollevate, che apparirebbero premature e ipotetiche.

Sotto un diverso profilo, il giudice *a quo* invocherebbe una pronuncia «manipolativa o additiva in malam partem sotto il profilo sanzionatorio attuale e/o futuro nell'espiazione della detenzione domiciliare sostitutiva»; il che renderebbe le questioni inammissibili, non essendo consentito a questa Corte - per il rispetto del principio di riserva di legge enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. - «creare nuove fattispecie criminose o [...] estendere quelle esistenti a casi non previsti, oltre che [...] incidere in pejus sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità».

2.2.- Le questioni sarebbero, comunque, manifestamente infondate.

Richiamata diffusamente la giurisprudenza costituzionale relativa al controllo di conformità tra norma delegante e norma delegata, l'interveniente sostiene che l'introduzione della detenzione domiciliare sostitutiva, realizzata dal d.lgs. n. 150 del 2022, sarebbe conforme all'art. 76 Cost., «non esondando affatto» dai principi e criteri di delega di cui all'art. 1, comma 17, lettere *d*), *f*), e *n*), della legge n. 134 del 2021, letti alla luce del «complessivo contesto normativo» nel quale essi si inseriscono.

La riforma preconizzata dalla legge n. 134 del 2021 sarebbe infatti costruita sugli «assi portanti» della rivisitazione delle tipologie sanzionatorie e della connessa estensione dell'ambito applicativo della sostituibilità della pena detentiva; dell'emancipazione delle pene sostitutive dalla sospensione condizionale della pena; del riorientamento delle sanzioni sostitutive verso finalità più accentuatamente special-preventive.

Proprio in ossequio a tali direttrici di fondo, la detenzione domiciliare sostitutiva si configurerebbe come «un istituto ontologicamente diverso dall'omologa misura alternativa da cui si distingue per natura giuridica e disciplina», costituendo «una vera e propria pena irrogabile dal giudice della cognizione penale in sostituzione di pene detentive brevi destinata ad essere eseguita immediatamente dopo la definitività della sentenza senza essere sostituita dal giudice della sorveglianza», come invece avviene per la detenzione domiciliare quale misura alternativa.

Coerentemente, la detenzione domiciliare sostitutiva sarebbe «caratterizzata da elasticità nei contenuti» e regolata in modo parzialmente diverso rispetto alla detenzione domiciliare quale misura alternativa, proprio in ragione della sua natura e funzione di pena sostitutiva della pena detentiva breve, in coerenza del resto con la delega legislativa che imponeva di mutuare la disciplina dall'omonima misura alternativa alla detenzione, ma solo nei limiti della compatibilità.

Gli adeguamenti recati dalle disposizioni censurate sarebbero, in definitiva, coerenti con l'impianto complessivo della delega e con i suoi obiettivi di deflazione processuale e penitenziaria; né comporterebbero un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al condannato che chieda di accedere all'omologa misura alternativa, in ragione sia della differenza del «complessivo regime giuridico», sia della garanzia di «un bilanciamento individualizzato con le esigenze di difesa sociale», scevro da «ogni tipo di presunzione soggettiva o oggettiva».

3.- Si è costituito in giudizio l'imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

3.1.- La parte richiama le linee programmatiche della riforma promossa dalla legge n. 134 del 2021, ossia la razionalizzazione del sistema penale mediante la previsione di pene non carcerarie, certe ed effettive; l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio, in ossequio al principio rieducativo di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.; il decongestionamento dell'apparato della giustizia penale e la riduzione delle tempistiche processuali.

La riforma delle pene sostitutive mirerebbe precipuamente a dare attuazione a tali obiettivi, dando vita a un sistema nel quale, in fase di cognizione, l'imputato consentirebbe a «rinunciare alla sua libertà, “patteggiando” sulla pena sostitutiva» e andando incontro a una condanna che «verrà certamente eseguita», essendo la pena sostitutiva non sospensibile, né modificabile, in fase esecutiva, a differenza di quanto accade in relazione alle misure alternative alla detenzione, le quali verrebbero applicate al condannato solo diverso tempo dopo la definitività della condanna, e potrebbero comunque essere sospese o modificate.

L'intervento del legislatore delegante avrebbe comportato una «profonda riconfigurazione dei tipi e dei contenuti delle sanzioni sostitutive nonché delle procedure di applicazione ed esecuzione, determinando il loro spostamento dal modello teorico delle “pene in difetto”, connesse e dipendenti dalla pena carceraria di matrice retributiva, al modello del “sospensivo probatorio”», nel quale la pena sarebbe primariamente orientata a finalità non afflittive ma risocializzanti.



In questo contesto, la detenzione domiciliare sostitutiva costituirebbe una «anticipazione dell'omologa pena alternativa», rispetto alla quale presenterebbe «profili risocializzativi più spiccati», comportando per l'interessato la possibilità di fruire di un periodo minimo di permanenza fuori dal domicilio per provvedere alle indispensabili esigenze di vita e salute, così promuovendo l'autoresponsabilizzazione e, al contempo, la preservazione dei legami familiari e sociali. Sarebbe inoltre necessaria l'elaborazione di un programma di trattamento per il tramite degli Uffici di esecuzione penale esterna.

3.2.- Tutto ciò premesso, la disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva, introdotta dalle disposizioni censurate, non violerebbe in alcun modo gli artt. 3 e 27 Cost.

In primo luogo, i meccanismi “premiali” connessi alla detenzione domiciliare sostitutiva sarebbero stati introdotti - al precipuo fine di «garantire uguaglianza in concreto e incrementare il fine risocializzativo e rieducativo della pena» - proprio per incentivare la scelta di tale pena sostitutiva «effettiva e certa», rispetto all'omologa misura alternativa alla detenzione, che invece non sarebbe «certa nei tempi e nei modi». La previsione di diverse modalità di esecuzione e di una differente tutela penale per la violazione delle prescrizioni rispettivamente connesse alla detenzione domiciliare sostitutiva e a quella alternativa sarebbe dunque conforme al principio di uguaglianza, oltre che a quelli del giusto processo, non essendo comparabili lo status dell'imputato che, in fase di cognizione, chieda la sostituzione della pena e quello del condannato in via definitiva che chieda di accedere a una misura alternativa alla detenzione.

La pena sostitutiva poi, proprio per le sue caratteristiche, rivitalizzerebbe i fini risocializzativi e rieducativi della pena, sicché non si configurerebbe alcuna violazione dell'art. 27 Cost.

3.3.- Sarebbe altresì manifestamente infondata la censura prospettata in riferimento all'art. 76 Cost., alla luce della giurisprudenza costituzionale, secondo cui, ai fini della valutazione circa la sussistenza del vizio di eccesso di delega, le norme della legge di delegazione che determinano i principi e i criteri direttivi andrebbero interpretate tenendo conto del complessivo contesto normativo e delle finalità ispiratrici della delega.

In specie, a fronte dei già richiamati obiettivi di fondo della legge delega, e del criterio direttivo di «mutuare in quanto compatibile» la disciplina delle sanzioni sostitutive da quella delle omologhe misure alternative, il legislatore delegato «in maniera del tutto oculata» avrebbe modellato la detenzione domiciliare sostitutiva sull'omonima misura alternativa, ridisegnandone in parte i contenuti, al preciso scopo di armonizzarla con gli obiettivi, principi e criteri direttivi impartiti dal delegante, il quale avrebbe lasciato «ampio margine di manovra all'organo tecnico».

La piena conformità della disciplina delle pene sostitutive ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge n. 134 del 2021, oltre che ai principi costituzionali, sarebbe del resto comprovata dalla circostanza che nessuna delle Commissioni parlamentari che hanno esaminato il disegno di decreto delegato abbia espresso dubbi in proposito.

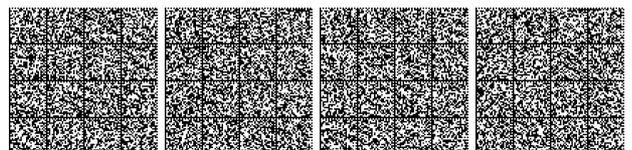
4.- L'Unione camere penali italiane (UCPI) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae* ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammessa con decreto presidenziale del 22 febbraio 2024, sostenendo la manifesta infondatezza delle questioni.

Secondo l'*amicus curiae*, l'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 2021, nel prescrivere al legislatore delegato di «mutuare, in quanto compatibile,» la disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva da quella prevista per l'omonima misura alternativa, non avrebbe imposto di regolamentare la materia in maniera identica. Il riferimento al criterio della «compatibilità» andrebbe piuttosto letto alla luce della *ratio*, dei principi ispiratori e delle finalità sottesi alla riforma promossa dalla legge n. 134 del 2021, che avrebbe inteso perseguire obiettivi di deflazione sul versante sia processuale, sia carcerario.

Tali obiettivi starebbero alla base delle scelte compiute dal legislatore delegato, come risulterebbe dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, che evidenzia come la riforma delle pene sostitutive - realizzata anche attraverso l'allineamento del limite massimo della pena sostituibile con quello entro il quale in sede di esecuzione può applicarsi una misura alternativa alla detenzione - miri a rivitalizzare l'uso nella prassi, consentendo al giudice della cognizione di applicare pene, diverse da quella detentiva, destinate a essere eseguite immediatamente dopo la definitività della condanna, senza essere sostituite con misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza, spesso a distanza di molto tempo dalla condanna stessa; così incentivando, altresì, l'accesso ai riti alternativi al dibattimento.

In tale prospettiva, il carattere più favorevole della detenzione domiciliare sostitutiva (in punto di presupposti applicativi, modalità di esecuzione, conseguenze in caso di violazione) rispetto all'omologa misura alternativa costituirebbe «un evidente ed ulteriore incentivo al ricorso ai riti alternativi per ottenere una riduzione di pena che consenta l'accesso alla pena sostitutiva anche per reati puniti con pene astrattamente non compatibili».

La citata relazione illustrativa evidenzerebbe poi come l'aggiunta dell'aggettivo “sostitutiva” a ciascuna delle misure introdotte valga a segnalarne la distinzione, quanto a natura giuridica e disciplina, rispetto alle omologhe misure alternative alla detenzione.



La detenzione domiciliare sostitutiva sarebbe, in particolare, configurata quale «pena-programma», caratterizzata da «elasticità nei contenuti, predeterminati dalla legge, perché funzionale alla individualizzazione del trattamento sanzionatorio», in funzione della garanzia di rieducazione e risocializzazione del condannato e, al contempo, di prevenzione speciale. Tale misura - sempre secondo la relazione illustrativa - sarebbe volta a «soddisfare le esigenze umanitarie proprie della detenzione domiciliare/misura alternativa alla detenzione, rappresentando una misura dall'applicazione anticipata e alternativa, rispetto a quella, con migliore e più tempestiva soddisfazione delle esigenze sottese, nell'interesse del condannato e dei suoi familiari».

Le diverse modalità di esecuzione della detenzione domiciliare sostitutiva - che peraltro non comporterebbero necessariamente la permanenza all'esterno del domicilio per dodici ore, essendo rimessa al giudice la determinazione del tempo nel quale l'interessato è autorizzato a lasciarlo, nel rispetto del limite minimo delle quattro ore giornaliere - troverebbero fondamento nell'imperativo costituzionale di personalizzazione del trattamento sanzionatorio e non sarebbero irragionevoli, consentendo invece di «mantenere inalterate le imprescindibili esigenze special-preventive, che peraltro potranno essere assicurate anche con l'utilizzo di strumenti di controllo elettronici».

Le nuove sanzioni sostitutive previste dal d.lgs. n. 150 del 2022 sarebbero state concepite in «un'ottica di risocializzazione del condannato in tempi più rapidi e certi, dunque con modalità più efficienti e rispettose dei diritti costituzionali del condannato, e ciò per porre rimedio alle criticità che ormai da anni manifesta l'esecuzione penale». Tale riforma rivitalizzerebbe le pene sostitutive, finora scarsamente applicate nella prassi, conferendo alle stesse «connotati di razionalità e mitezza sconosciuti alla legislazione previgente», in piena attuazione dei principi costituzionali che il giudice rimettente erroneamente assumerebbe violati.

L'intervento richiesto dal giudice *a quo*, infine, produrrebbe effetti in malam partem nella sfera giuridica dell'imputato, il quale, in caso di accoglimento delle questioni, «si troverebbe ad essere sottoposto ad una misura dalle caratteristiche diverse e meno favorevoli [rispetto a] quella su cui aveva legittimamente impostato le proprie scelte difensive», in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la «natura sostanzialmente afflittiva di norme dell'esecuzione penale che hanno riflessi sulla libertà personale» (è citata la sentenza n. 32 del 2020 di questa Corte).

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27 e 76 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettere *c)*, *s)* e *v)*, del d.lgs. n. 150 del 2022.

In sostanza, il giudice *a quo* dubita della compatibilità con i parametri costituzionali indicati di tre disposizioni della riforma del sistema penale operata con il menzionato d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui disciplinano la nuova pena sostitutiva della detenzione domiciliare sostitutiva.

1.1.- La prima di tali disposizioni, l'art. 71, comma 1, lettera *c)*, sostituisce il testo dell'art. 56 della legge n. 689 del 1981, dettando la disciplina generale della pena sostitutiva in questione.

Il giudice *a quo* censura il primo comma del nuovo art. 56, laddove stabilisce che la detenzione domiciliare sostitutiva «comporta l'obbligo di rimanere nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ovvero in comunità o in case famiglia protette, per non meno di dodici ore al giorno, avuto riguardo a comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato. In ogni caso, il condannato può lasciare il domicilio per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita e di salute, secondo quanto stabilito dal giudice».

A parere del rimettente, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il criterio di delega dettato dall'art. 1, comma 17, lettera *f)*, della legge n. 134 del 2021, che - nella parte che qui rileva - prescriveva al Governo, «per la semilibertà e per la detenzione domiciliare», di «mutuare, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale prevista dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, per le omonime misure alternative alla detenzione»; con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

La disciplina in esame si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost. - creando una irragionevole disparità di trattamento nelle modalità di esecuzione della detenzione domiciliare, a seconda che essa sia adottata quale pena sostitutiva, ovvero quale misura alternativa alla detenzione - nonché con l'art. 27 Cost.

L'auspicata *reductio ad legitimitatem* della disciplina dovrebbe effettuarsi, secondo il rimettente, riallineando le relative modalità esecutive a quelle previste per gli arresti domiciliari dall'art. 284 cod. proc. pen., richiamate tanto dall'art. 47-ter, comma 4, quanto dall'art. 47-quinquies, comma 3, ordin. penit.



1.2.- In secondo luogo, è censurato l'art. 71, comma 1, lettera *s*), del d.lgs. n. 150 del 2022, che sostituisce l'art. 69 della legge n. 689 del 1981.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale del nuovo primo comma dell'art. 69, che prevede, «[p]er giustificati motivi, attinenti alla salute, al lavoro, allo studio, alla formazione, alla famiglia o alle relazioni affettive», la possibilità che al condannato alla pena sostitutiva della detenzione domiciliare siano concesse «licenze per la durata necessaria e comunque non superiore nel complesso a quarantacinque giorni all'anno».

Secondo il giudice *a quo*, tale previsione non troverebbe alcuna corrispondenza nella disciplina della misura alternativa della detenzione domiciliare. La scelta del legislatore delegato dovrebbe, per tale ragione, considerarsi contrastante con il menzionato criterio di delega di cui all'art. 1, comma 17, lettera *f*), della legge n. 134 del 2021, e pertanto in violazione dell'art. 76 Cost.

Anche in questo caso, inoltre, l'irragionevole disparità di trattamento così creata tra la disciplina della detenzione domiciliare sostitutiva e dell'omonima misura alternativa darebbe luogo a una violazione dell'art. 3 Cost., oltre che dell'art. 27 Cost.

1.3.- Infine, il giudice *a quo* censura l'art. 71, comma 1, lettera *v*), del d.lgs. n. 150 del 2022, che sostituisce l'art. 72 della legge n. 689 del 1981.

La disciplina dettata dal primo comma del nuovo art. 72 - secondo cui «[i]l condannato alla pena sostitutiva della semilibertà o della detenzione domiciliare che per più di dodici ore, senza giustificato motivo, rimane assente dall'istituto di pena ovvero si allontana da uno dei luoghi indicati nell'articolo 56 è punito ai sensi del primo comma dell'articolo 385 del codice penale» - sarebbe difforme da quella prevista dall'art. 47-ter, comma 8, ordin. penit., a tenore della quale ogni allontanamento dal luogo di detenzione da parte del condannato, indipendentemente dalla sua durata, darebbe luogo a una sua responsabilità per il delitto di evasione di cui all'art. 385 cod. pen.

Tale discrasia determinerebbe la violazione del criterio di delega dettato dall'art. 1, comma 17, lettera *n*), della legge n. 134 del 2021, che prescriveva al legislatore di «mutare dagli articoli 47 [*recte*: 47-ter] e 51 della legge 26 luglio 1975, n. 354, [...] la disciplina relativa alla responsabilità penale per la violazione degli obblighi relativi alle pene sostitutive della semilibertà [e] della detenzione domiciliare»; con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

Il rimettente si duole altresì della violazione dell'art. 3 Cost., che deriverebbe dalla irragionevole disparità di trattamento del condannato alla pena sostitutiva rispetto al condannato ammesso alla corrispondente misura alternativa.

E il rimedio auspicato è, qui, il riallineamento della disciplina dell'allontanamento non autorizzato a quella prevista dall'art. 47-ter, comma 8, ordin. penit.

2.- In punto di ammissibilità delle questioni, occorre rilevare quanto segue.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, un difetto di motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni prospettate, non avendo il rimettente adeguatamente ricostruito la fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

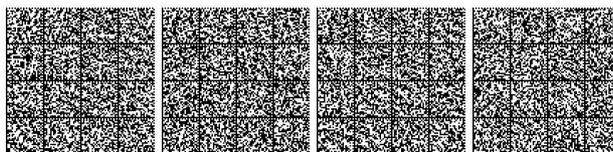
L'eccezione è solo parzialmente fondata.

Il rimettente si trova a vagliare un'istanza di concordato con rinuncia ai motivi di appello ex art. 599-bis cod. proc. pen., nella quale le parti hanno chiesto l'applicazione della pena di quattro anni di reclusione, sostituita nella pena della detenzione domiciliare sostitutiva prevista dal nuovo art. 56 della legge n. 689 del 1981. La decisione se accogliere o meno tale richiesta ai sensi dell'art. 599-bis, comma 3, cod. proc. pen. necessariamente include anche una valutazione sulla sussistenza dei presupposti per la sostituzione della pena detentiva nella misura concordata dalle parti, nonché sulla congruità dell'applicazione al condannato della detenzione domiciliare sostitutiva, avuto riguardo alla sua specifica disciplina.

Fra le tre disposizioni all'esame - gli artt. 56, 69 e 72 della legge n. 689 del 1981, come sostituiti dal d.lgs. n. 150 del 2022 - deve però ritenersi che il giudice *a quo* sia chiamato a vagliare la possibile applicazione del solo art. 56. Quest'ultima disposizione detta, infatti, la disciplina che sarebbe immediatamente applicabile al condannato, senza alcuna necessità di ulteriori provvedimenti giudiziari, non appena la sentenza di condanna a pena sostituita pronunciata nei suoi confronti diventi esecutiva.

Viceversa, non spetta alla Corte d'appello rimettente fare applicazione degli artt. 69 e 72 della legge n. 689 del 1981. Non dell'art. 69, le licenze ivi disciplinate essendo di competenza del magistrato di sorveglianza; e non dell'art. 72, la cui applicazione sarà riservata al giudice penale che debba eventualmente provvedere sulla responsabilità penale del condannato che si sia indebitamente allontanato dai luoghi in cui era ristretto.

Ne consegue l'inammissibilità, per irrilevanza nel giudizio *a quo*, di tutte le questioni concernenti le disposizioni che modificano gli artt. 69 e 72 della legge n. 689 del 1981 (*supra*, punti 1.2. e 1.3.).



2.2.- Quanto alle questioni concernenti il nuovo testo dell'art. 56 della legge n. 689 del 1981, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce parimenti la loro inammissibilità, stante il divieto di pronunce di illegittimità costituzionale in malam partem in materia penale.

Anche in questo caso, l'eccezione è solo parzialmente fondata.

2.2.1.- L'eventuale accoglimento delle questioni prospettate inciderebbe, in effetti, in senso peggiorativo sulla risposta punitiva nei confronti del condannato, determinando un inasprimento del regime sanzionatorio connesso all'applicazione della detenzione domiciliare sostitutiva, che negli auspici del rimettente dovrebbe essere riallineato - attraverso una pronuncia sostitutiva (*supra*, punto 1.1. in fine) - a quello oggi applicabile all'omonima misura alternativa alla detenzione.

La costante e risalente giurisprudenza di questa Corte afferma che «l'adozione di pronunce con effetti in malam partem in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale, rimettendo al "soggetto-Parlamento" (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2021, n. 37 del 2019, n. 46 del 2014, n. 324 del 2008, n. 394 del 2006 e n. 161 del 2004; ordinanze n. 219 del 2020, n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007)» (sentenza n. 8 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto, nonché - nello stesso senso - ordinanza n. 29 del 2022).

2.2.2.- Tale principio soffre, peraltro, rilevanti eccezioni, gradatamente enucleate dalla giurisprudenza di questa Corte (per una rassegna di tali eccezioni, sentenza n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto, e ivi puntuali riferimenti ai precedenti rilevanti).

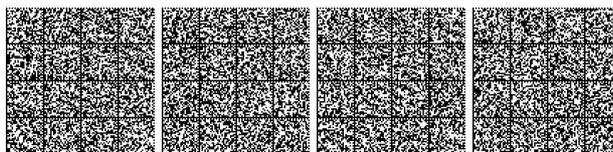
Una di esse concerne le censure concernenti i vizi di formazione degli atti aventi forza di legge in materia penale (in materia di decreto-legge, sentenze n. 8 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 32 del 2014, punto 6 del Considerato in diritto; in materia di delegazione legislativa, sentenze n. 105 del 2022, punto 6.3. del Considerato in diritto, n. 189 del 2019, punto 9.4. del Considerato in diritto, e n. 5 del 2014, punto 5.2. del Considerato in diritto): censure che questa Corte considera senz'altro ammissibili anche laddove il loro accoglimento possa produrre effetti in malam partem in materia penale. Infatti, «[s]e l'esclusione delle pronunce in malam partem mira a salvaguardare il monopolio del "soggetto-Parlamento" sulle scelte di criminalizzazione, sarebbe illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, i quali pretendano di "neutralizzare" le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio - quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione [...], o le Regioni, che legiferino indebitamente in materia penale, loro preclusa (sentenza n. 46 del 2014)» (ancora, sentenza n. 8 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto).

La censura formulata in riferimento all'art. 76 Cost. deve, pertanto, considerarsi ammissibile.

2.2.3.- A un esito opposto si deve, invece, pervenire per ciò che concerne le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. (quest'ultima, peraltro, inammissibile anche in ragione della totale assenza di motivazione nell'ordinanza di rimessione).

Rispetto a tali censure non è invocabile l'eccezione al generale principio dell'inammissibilità di questioni in malam partem in materia penale, concernente le questioni su norme penali di favore, pure consolidata nella giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 148 del 1983; eccezione che riguarda, come chiarito in particolare dalla sentenza n. 394 del 2006, quelle «norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo». Ipotesi, queste ultime, rispetto alle quali l'ablazione, ad opera di questa Corte, della *lex specialis* comporta l'«automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria»; tale riespansione costituendo nient'altro che «una reazione naturale dell'ordinamento - conseguente alla sua unitarietà - alla scomparsa della norma incostituzionale [...], senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte in materia punitiva» (punto 6.1. del Considerato in diritto).

Ora, la disposizione che in questa sede viene all'esame - l'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981, come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022, disciplinante la pena sostitutiva della detenzione domiciliare - non costituisce *lex specialis* rispetto agli artt. 47-ter e 47-quinquies ordin. penit., che disciplinano l'omonima misura alternativa. Le discipline che vengono qui in considerazione attengono, infatti, a istituti diversi, regolati ciascuno nell'ambito di un differente corpus normativo (la legge n. 689 del 1981, da un lato, e la legge sull'ordinamento penitenziario, dall'altro), e applicabili in un caso dal giudice della cognizione, nell'altro dal tribunale di sorveglianza. Inoltre, l'eventuale ablazione, da parte di questa Corte, della disposizione oggi censurata, non determinerebbe affatto l'automatica riespansione della disciplina dettata dalla legge sull'ordinamento penitenziario: tant'è vero che lo stesso giudice rimettente auspica non già una pronuncia meramente ablativa, bensì una pronuncia che sostituisca l'attuale disciplina dettata dall'art. 56 della legge n. 689 del 1981 con quella prevista dagli artt. 47-ter e 47-quinquies ordin. penit.



Dal che l'inammissibilità anche delle censure ex artt. 3 e 27 Cost. relative all'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981, come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022.

2.3.- In definitiva, la sola censura che deve essere vagliata nel merito è quella relativa al menzionato nuovo testo dell'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981 in riferimento all'art. 76 Cost.

3.- Tale censura non è fondata.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, di recente estesamente ricapitolata, «[i]l controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va [...] operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016; n. 146 e n. 98 del 2015; n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016)» (sentenza n. 22 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto). Nella medesima pronuncia, si è altresì precisato che «[t]ra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo»; e che «[l]a verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa» (ancora sentenza n. 22 del 2024 punto 8 del Considerato in diritto).

3.2.- Nel caso ora all'esame, come già rammentato, l'art. 1, comma 17, lettera *f*), della legge n. 134 del 2021 aveva dettato il seguente criterio di delega: «per la semilibertà e per la detenzione domiciliare mutuale, in quanto compatibile, la disciplina sostanziale e processuale prevista dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, per le omonime misure alternative alla detenzione».

Già sul piano letterale, la presenza della clausola «in quanto compatibile» indica che il Governo non fosse affatto tenuto, nell'ottica del legislatore delegante, a riprodurre pedissequamente la disciplina della misura alternativa parimenti denominata “detenzione domiciliare”, ma che avesse il potere di operare tutte le modifiche necessarie affinché quella disciplina, calibrata sulla fase esecutiva della pena, potesse essere adattata alla fisionomia di una pena sostitutiva da applicare già con la sentenza di condanna, e dunque già in fase di cognizione.

Quanto alle finalità complessive della riforma delle pene sostitutive perseguite dal legislatore delegante, esse emergono, in particolare, dalla relazione finale della Commissione di studio istituita con d.m. 16 marzo 2021 per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato, sulla base della quale è stato formulato l'emendamento 1.502 del 14 luglio 2021 di iniziativa governativa al disegno di legge A.C. 2435, che è all'origine della delega conferita dall'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 2021.

Tale relazione aveva auspicato, tra l'altro, che «l'istituto della sostituzione della pena detentiva, contestuale alla condanna da parte del giudice di cognizione, possa essere opportunamente rivitalizzato, con impatto positivo sulla deflazione penitenziaria e processuale». La stessa relazione, conseguentemente, aveva proposto tra l'altro di «modificare la tipologia delle pene sostitutive in modo tale da valorizzare contenuti sanzionatori sperimentati con successo in altri contesti normativi; ciò nella consapevolezza che il carcere non deve rappresentare l'unica risposta al reato e che, anzi, per gli effetti desocializzanti che comporta, deve essere evitato quando possibile in favore di pene da eseguirsi nella comunità. Se corredate di contenuti sanzionatori positivi, le sanzioni sostitutive possono rivestire il ruolo di vere e proprie pene sostitutive delle pene detentive. Una riforma delle pene sostitutive promette d'altra parte ripercussioni positive altresì in termini di deflazione processuale, se si valorizzano quelle pene come incentivo ai riti alternativi - procedimento per decreto e patteggiamento, in particolare - il cui ruolo è di primaria importanza in vista della deflazione del carico giudiziario e della riduzione dei tempi medi di durata del processo penale».

Come puntualmente osservato - sostanzialmente all'unisono - dall'Avvocatura generale dello Stato, dal difensore della parte e dall'Unione camere penali italiane, intervenuta in qualità di *amicus curiae*, il disegno complessivo perseguito dal legislatore delegante si articolava dunque attorno alla finalità di rivitalizzare un istituto - quello delle pene sostitutive - introdotto nel 1981 ma ancora scarsamente utilizzato nella prassi. E ciò per perseguire due obiettivi di fondo, chiaramente emergenti dalla relazione citata.

In primo luogo, quello di mettere a disposizione del giudice di cognizione - già in fase, dunque, di commisurazione della pena - risposte sanzionatorie alternative alle pene detentive brevi o comunque di durata contenuta, la consapevolezza dei cui effetti desocializzanti era stata all'origine della stessa introduzione delle pene sostitutive



oltre un quarantennio fa: e ciò in coerenza sia con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale, più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto e ivi ulteriori riferimenti), sia con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., che deve accompagnare la pena «da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto), e dunque anche nella fase di determinazione del trattamento sanzionatorio appropriato da parte del giudice della cognizione. Principio, questo, di speciale rilievo in un contesto caratterizzato dalla situazione di significativo sovraffollamento in cui, nuovamente, versano le carceri italiane.

In secondo luogo, quello di incentivare definizioni alternative del processo - attraverso la prospettiva di ottenere l'applicazione di pene sostitutive del carcere, anche per effetto degli sconti di pena connessi alla scelta dei riti alternativi -, con conseguente alleggerimento complessivo dei carichi del sistema penale. E ciò in funzione dell'obiettivo ultimo, imposto dall'art. 111, secondo comma, Cost., di assicurare (al singolo imputato e alla generalità degli imputati) tempi più contenuti di definizione dei processi.

3.3.- È, pertanto, alla luce di queste due finalità del legislatore delegante che debbono essere esaminate le variazioni introdotte dal legislatore delegato nella disciplina della pena sostitutiva in esame rispetto a quella prevista dall'art. 284, comma 3, cod. proc. pen. per gli arresti domiciliari, a sua volta richiamata dall'art. 47-ter, comma 4, ordin. penit. per la detenzione domiciliare "ordinaria" e 47-quinquies, comma 3, ordin. penit. per la detenzione domiciliare "speciale".

Chi sia sottoposto agli arresti domiciliari, ovvero alla detenzione domiciliare alternativa alla detenzione, "ordinaria" o "speciale" può essere autorizzato dal giudice, allorché non possa «altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita» ovvero versi «in situazione di assoluta indigenza», ad assentarsi dal luogo di esecuzione della misura soltanto «per il tempo strettamente necessario alle suddette esigenze ovvero per esercitare una attività lavorativa» (art. 284, comma 3, cod. proc. pen.).

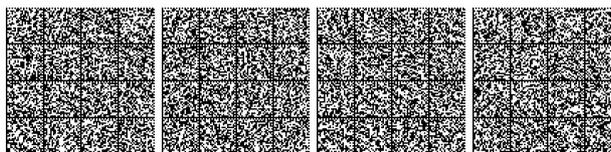
Viceversa, ai sensi del censurato nuovo testo dell'art. 56, primo comma, della legge n. 689 del 1981, il condannato ha l'obbligo di rimanere nel luogo in cui la pena deve essere espiata per un termine minimo di dodici ore al giorno, stabilito caso per caso dal giudice in relazione a «comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro o di salute del condannato»; e in ogni caso deve essere autorizzato ad allontanarsi da tale luogo per almeno quattro ore al giorno, anche non continuative, per provvedere alle proprie «indispensabili esigenze di vita e di salute».

3.3.1.- Ora, la disciplina qui censurata - indubbiamente più favorevole per il condannato - risulta anzitutto funzionale a conferire spiccata finalità rieducativa alla pena sostitutiva, che nelle intenzioni del legislatore (delegante e delegato) non dovrebbe servire soltanto a evitare i noti effetti desocializzanti della pena detentiva breve, ma anche - in positivo - ad assicurare il mantenimento, e in ipotesi il potenziamento, dei legami del condannato con il proprio contesto lavorativo, educativo, affettivo e in generale sociale. E ciò sulla base di uno specifico «programma di trattamento elaborato dall'ufficio di esecuzione penale esterna, che prende in carico il condannato e che riferisce periodicamente sulla sua condotta e sul percorso di reinserimento sociale» (art. 56, secondo comma): in un'ottica complessiva che l'*amicus curiae* efficacemente definisce in termini di "pena-programma", caratterizzata da «elasticità nei contenuti, predeterminati dalla legge, perché funzionale alla individualizzazione del trattamento sanzionatorio», in funzione della garanzia di rieducazione e risocializzazione del condannato e, al contempo, di prevenzione speciale.

Una tale ottica, invece, non solo è assente - come è ovvio - nel regime degli arresti domiciliari, applicati a persone ancora presunte innocenti; ma è anche scarsamente percepibile, sul piano della concreta disciplina legislativa, nelle due forme di detenzione domiciliare attualmente previste come misure alternative alla detenzione: la cui attuale configurazione è soprattutto funzionale ad assicurare l'espiazione della pena al di fuori del carcere a persone particolarmente vulnerabili (in ragione della loro giovane età o, all'opposto, dell'età avanzata o ancora delle precarie condizioni di salute), oppure a chi debba avere cura di figli in tenera età o comunque particolarmente bisognosi; e dunque appare oggi ispirata a ragioni in senso lato umanitarie o solidaristiche, piuttosto che autenticamente rieducative (in questo senso, sia pure con riferimento specifico all'ipotesi della detenzione speciale per i condannati ultrasettantenni di cui all'art. 47-ter, comma 01, ordin. penit., sentenza n. 56 del 2021, punto 2.1. del Considerato in diritto).

3.3.2.- Per altro verso, il regime disegnato dalla disposizione censurata risulta funzionale anche alla seconda *ratio* perseguita dal legislatore delegante, e cioè alla finalità deflattiva del carico della giustizia penale, perseguita mediante l'incentivazione del ricorso a riti alternativi da parte degli imputati.

Dal momento che il novero degli imputati cui la pena sostitutiva in parola risulta applicabile - quelli, cioè, esposti al rischio di una pena detentiva contenuta entro il limite dei quattro anni, anche per effetto delle riduzioni di pena connesse ai riti alternativi - coincide con la platea dei condannati ai quali il tribunale di sorveglianza potrebbe concedere



l'affidamento in prova al servizio sociale, il legislatore delegato doveva necessariamente rendere in qualche modo conveniente per l'imputato la possibilità di negoziare sin da subito con il giudice della cognizione l'applicazione di una pena sostitutiva di per sé più gravosa rispetto all'affidamento in prova.

Per conseguire tale obiettivo, il legislatore delegato ha connotato la pena sostitutiva in parola in modo da assicurare al condannato possibilità di allontanarsi dal domicilio durante la giornata più ampie rispetto a quelle concesse a chi si trovi agli arresti domiciliari o fruisca dei benefici di cui agli artt. 47-ter e 47-quinquies ordin. penit., nell'ambito del programma individualizzato di trattamento di cui si è detto. In tal modo, il Governo ha confidato sulla possibilità che l'imputato possa accettare, in sede di patteggiamento, l'obbligo di permanenza nel domicilio per una parte della giornata in cambio del vantaggio di sottrarsi all'alea della possibile determinazione di una pena superiore al limite di quattro anni in esito a un processo ordinario, ovvero - nell'ipotesi di pena comunque applicata entro il limite dei quattro anni - all'alea di una decisione favorevole da parte del tribunale di sorveglianza sull'istanza di applicazione di una misura alternativa. Decisione, peraltro, che spesso interviene a svariati anni di distanza dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, con conseguente creazione di un enorme numero di cosiddetti "liberi sospesi": e cioè di circa novantamila persone condannate in via definitiva, la cui pena è attualmente sospesa ex art. 656, comma 5, cod. proc. pen. in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza sulla misura alternativa richiesta (come emerge dalla risposta scritta del Ministro della giustizia all'interrogazione 4-00072, pubblicata lunedì 13 febbraio 2023 nell'Allegato B ai resoconti della seduta n. 50 della Camera dei deputati).

3.4.- Le scelte del legislatore delegato qui censurate, infine, si inseriscono coerentemente, dal punto di vista sistematico, nel quadro di un complessivo intervento legislativo volto anche - come concordemente sottolineano la difesa della parte privata e l'amicus curiae - ad assicurare risposte sanzionatorie al reato certe, rapide ed effettive, ancorché alternative rispetto al carcere.

Tale risultato è conseguito sia mediante la regola dell'inapplicabilità della sospensione condizionale alle pene sostitutive (art. 61-bis della legge n. 689 del 1981), sia mediante la disciplina dell'esecuzione delle stesse dettata dall'art. 62 della stessa legge n. 689 del 1981: esecuzione che segue immediatamente il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, e durante la quale non possono essere concesse misure alternative alla detenzione (art. 67 della legge n. 689 del 1981), fatta salva la possibilità - per il condannato alla semilibertà o alla detenzione domiciliare sostitutive - di accedere all'affidamento in prova dopo l'espiazione di metà della pena (art. 47, comma 3-ter, ordin. penit.).

In tal modo, come osserva la relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022, la riforma intende realizzare «una anticipazione dell'alternativa al carcere all'esito del giudizio di cognizione», essa stessa funzionale a un più efficace perseguimento di obiettivi di prevenzione generale e speciale, realizzati attraverso l'immediata applicazione di misure che consentono anche di controllare l'eventuale pericolosità sociale del condannato sin dal momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna (se del caso, mediante specifiche procedure di sorveglianza elettronica ai sensi dell'art. 56, quarto comma, della legge n. 689 del 1981). Controllo che sarebbe invece rinviato anche per vari anni dopo il passaggio in giudicato di una condanna a pena detentiva non sostituita e non superiore a quattro anni, la cui esecuzione resterebbe sospesa sino a che il tribunale di sorveglianza decida sull'istanza di applicazione di una misura alternativa al condannato in forza del citato art. 656 comma 5, cod. proc. pen., nel testo risultante a seguito della sentenza n. 41 del 2018 di questa Corte.

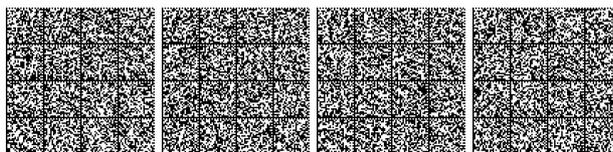
3.5.- In conclusione, le scelte qui censurate del legislatore delegato:

- sono certamente compatibili con il dato letterale della legge delega, che imponeva di mutuare soltanto «in quanto compatibile» la disciplina della detenzione domiciliare stabilita dalla legge sull'ordinamento penitenziario;

- appaiono corrispondere alle due essenziali rationes sottese al disegno del legislatore delegante (mettere a disposizione del giudice di cognizione risposte sanzionatorie non carcerarie a spiccato orientamento rieducativo, e incentivare definizioni alternative del processo);

- e si inseriscono, altresì, in modo coerente all'interno di un quadro normativo volto nel suo complesso ad assicurare risposte certe, rapide ed effettive al reato, ancorché alternative rispetto al carcere.

Conseguentemente, deve escludersi che il legislatore delegato abbia ecceduto dai limiti della delega nell'esercizio del fisiologico margine di discrezionalità connotato all'istituto stesso della delegazione legislativa: margine che è specialmente ampio - fatte salve eventuali puntuali indicazioni su singoli profili che la legge delega abbia comunque fornito - nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro, come quella oggetto della legge n. 134 del 2021 e poi attuata con il d.lgs. n. 150 del 2022, le quali richiedono interventi su distinti corpora normativi e complesse operazioni di coordinamento sistematico tra le molteplici discipline su cui la riforma deve necessariamente incidere.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettere s) e v), 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 76 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2022, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2022, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_240084

N. 85

*Sentenza 16 aprile - 13 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Autorizzazione ai colloqui con i figli minori (in particolare: corrispondenza telefonica) - Esclusione della corrispondenza aggiuntiva o "supplementare" per detenuti o internati per delitti di cui all'art. 4-bis ordin. penit., ad eccezione di quelli rispetto ai quali è stata riconosciuta l'impossibilità della collaborazione con la giustizia - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, art. 2-*quies*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, paragrafo 2.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, promosso dal Magistrato di sorveglianza di Padova nel procedimento a carico di E. C., con ordinanza del 2 agosto 2023, iscritta al n. 122 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 agosto 2023, il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, «nella parte in cui prevede che l'autorizzazione ai colloqui con i figli minori non può essere concessa più di una volta alla settimana nel caso di detenuti per reati ex art. 4 bis op per i quali non sussiste il divieto di concessione dei benefici ex art. 4 bis legge 26 luglio 1975 n. 354».

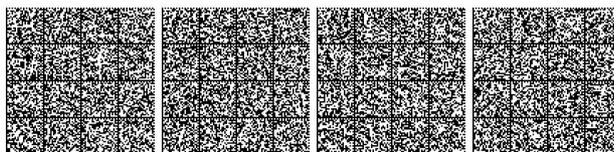
Tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché in relazione all'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, e in relazione all'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.1.- Il rimettente si trova a decidere di un reclamo presentato ai sensi dell'art. 35-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) da E. C., detenuto in esecuzione della pena presso la Casa di reclusione di Padova, avverso un provvedimento della direzione del carcere che, in applicazione della disposizione censurata, gli aveva negato il permesso di effettuare telefonate giornaliere al figlio minore.

Il rimettente riferisce:

- che il detenuto sta espiando la pena di trent'anni di reclusione in relazione a condanne relative a sei omicidi, commessi tra il 1992 e il 2000, associazione per delinquere di tipo mafioso, estorsione, furto, detenzione abusiva di armi e ricettazione. Tutti i reati, ad eccezione di due omicidi non riconducibili alla sua partecipazione al sodalizio mafioso, sarebbero stati da lui commessi «in qualità di partecipe del clan camorristico "La Torre" e risultano aggravati ex art. 7 l. 203/91»;

- che il suo fine pena è attualmente fissato alla data del 26 luglio 2028;



- che per tutti gli omicidi riconducibili al sodalizio mafioso e ai reati aggravati dal metodo mafioso, il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha accertato, con ordinanza del 24 maggio 2017, l'impossibilità della sua collaborazione, e conseguentemente l'inoperatività delle preclusioni normalmente associate alla condanna per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.;

- che dal 2020 il detenuto è stato ammesso a fruire dei permessi premio, circostanza che gli ha consentito di coltivare il legame affettivo con il figlio di nove anni, concepito durante la detenzione con fecondazione assistita; tali permessi sarebbero stati concessi «a fronte di atti dell'osservazione intramuraria che fotografavano non solo una condotta regolare ed esente da rilievi disciplinari e la partecipazione alle attività trattamentali disponibili nel circuito di Alta Sicurezza [...] ma anche una importante rilettura critica dei gravi reati» da lui commessi;

- che l'Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) di Caserta ha evidenziato che il desiderio di genitorialità prima e poi la nascita del bambino avrebbero inciso in modo positivo sulla vita del detenuto, e che «la progettualità [di E. C.] è orientata attorno al nucleo familiare e alla volontà di poter, in futuro, allontanarsi dal multiproblematico contesto di provenienza»;

- che la Direzione distrettuale antimafia di Napoli - pur avendo sottolineato la persistente operatività dell'associazione mafiosa di cui il detenuto ha fatto parte, nonché il suo legame di parentela con uno dei soggetti che ebbe a gestirla negli anni 2004-2006 - ha evidenziato che da circa vent'anni il reclamante, «stante la detenzione, non risulta essere stato coinvolto in altre attività di indagine, sicché non risultano significativi elementi dai quali possa desumersi (ovvero escludersi) la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata»;

- che anche la Questura di Caserta ha confermato l'assenza di elementi indicativi di un collegamento attuale con la criminalità organizzata;

- che, come confermato dalla direzione del penitenziario, il detenuto «in occasione della pandemia e fino al 31.12.2022, aveva fruito di corrispondenza telefonica con il minore una volta al giorno, secondo la normativa emergenziale»;

- che il detenuto fruisce attualmente di sei videochiamate al mese («da intendersi equiparate ai colloqui visivi») con la propria famiglia, come previsto per i detenuti «non ostativi», nonché di due colloqui telefonici a settimana con il figlio («uno a settimana in base alla disciplina ordinaria prevista per detenuti per reati non ostativi e una supplementare a settimana come previsto per detenuti condannati per reati ostativi»).

Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che il provvedimento impugnato sia conforme a quanto previsto dalla disposizione censurata, che - in aggiunta all'ordinaria corrispondenza telefonica settimanale con familiari e conviventi prevista dall'art. 39, comma 2, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) (d'ora in avanti: reg. penit.) - consente, tra l'altro, di autorizzare il detenuto a una conversazione telefonica al giorno con i figli minori, salvo che si tratti - come nel caso di specie - di detenuti o internati per un delitto di cui all'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit.: nel qual caso tale autorizzazione supplementare non può essere concessa più di una volta alla settimana.

1.2.- Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della disposizione in esame.

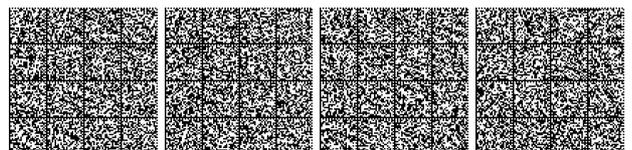
1.2.1.- Essa contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 3 Cost.

Pur muovendo dalla premessa della ragionevolezza della differenziazione della disciplina della corrispondenza telefonica in ragione della maggiore pericolosità dei condannati, il rimettente osserva che quest'ultima «debba essere ancorata a criteri ragionevoli ed obiettivamente verificabili, coerenti con i principi dell'ordinamento penitenziario».

La disciplina dettata dal reg. penit., che differenzia tra detenuti «ordinari» e detenuti «per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-bis» ordin. penit. tanto con riferimento alla corrispondenza telefonica (art. 39, comma 2), quanto con riferimento alle videochiamate e ai colloqui (art. 37, comma 8), troverebbe effettivamente fondamento nella presunzione di pericolosità dei detenuti «ostativi»: presunzione che però è superata dal riconoscimento della loro collaborazione con la giustizia, ovvero dal riconoscimento delle altre condizioni alternative previste dalla legge, che prevedono comunque una «valutazione circa l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata e l'assenza del pericolo di collegamenti».

Lo stesso non potrebbe affermarsi del regime restrittivo introdotto dalla disposizione censurata, che farebbe riferimento alla generalità dei «detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis» ordin. penit., «senza distinguere a seconda che la persona abbia collaborato o meno o comunque sia stata ammessa ai benefici all'esterno».

Emblematico di tale irragionevolezza sarebbe il caso del reclamante nel giudizio *a quo*, il quale avrebbe «fruito per diversi giorni, e anche nel territorio di origine, di permessi premio; beneficio concesso previa valutazione della assenza di un pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, oltre che di una prognosi negativa quanto al profilo di pericolosità (e quindi al pericolo di reiterazione di reati), per coltivare il rapporto con il figlio minore».



L'irragionevolezza della disciplina, rispetto al reclamante, sarebbe resa ancor più evidente dalla circostanza che egli stesso «fruisce - in materia di colloqui - della disciplina "non ostativa" in relazione alla disciplina generale prevista dall'art. 39, co 2, e 37, co 9, d.P.R. 230/00 mentre (e solo) limitatamente alle ipotesi di ampliamento delle telefonate con i figli minori previste dall'art. 2 quinquies legge n. 70 del 2020 [*recte*: d.l. n. 28 del 2020] ricade nella disciplina "ostativa"».

L'art. 3 Cost. sarebbe, dunque violato «sotto i profili della ragionevolezza oltre che dell'uguaglianza rispetto ai detenuti per reati non ostativi (che potrebbero perfino non essere ammessi ai benefici penitenziari per profili di pericolosità sociale)».

1.2.2.- La disposizione censurata violerebbe, inoltre, l'art. 31 Cost.

I colloqui con i familiari e in particolare con i figli - osserva il rimettente - «rappresentano uno strumento cardine del trattamento penitenziario». La tutela del legame parentale non potrebbe considerarsi esaurita dopo l'instaurazione dell'esperienza detentiva del genitore (è citata la sentenza n. 18 del 2020 di questa Corte), «atteso che in questi casi lo sviluppo della personalità del minore si trova in condizioni di potenziale fragilità e richiede una tutela rafforzata che consenta di non rinunciare alle aspettative di un armonico sviluppo del bambino e dell'adolescente».

Il divieto di fruire di telefonate giornaliere con i figli minori per condannati ostativi che possano accedere ai benefici penitenziari costituirebbe, allora, un ostacolo ingiustificato al mantenimento del legame genitoriale e al pieno sviluppo della personalità del figlio, «soggetto incolpevole e bisognoso di scrupolose attenzioni anche nelle vicende penali che interessano i genitori».

1.2.3.- Infine, la disposizione censurata si porrebbe poi in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., anzitutto in relazione all'art. 8 CEDU, nel cui ambito di applicazione rientrerebbero i colloqui con i figli minori (è citata Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 21 marzo 2023, Deltuva contro Lituania).

Osserva poi il rimettente che «[i]l preminente interesse del minore [...] implica che tutte le decisioni di autorità pubbliche o istituzioni private che coinvolgono anche solo indirettamente la sfera giuridica di minorenni, debbano prendere atto e conformarsi a tale presa di coscienza sociale e giuridica». Tale affermazione sarebbe condivisa da plurime fonti normative, tra cui la Convenzione sui diritti del fanciullo e l'art. 24, paragrafo 2, CDFUE.

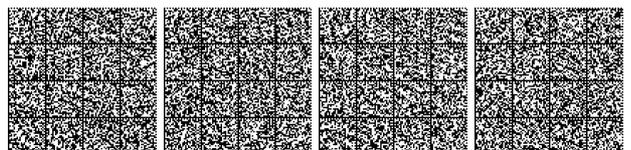
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, «nella parte in cui prevede che l'autorizzazione ai colloqui con i figli minori non può essere concessa più di una volta alla settimana nel caso di detenuti per reati ex art. 4 bis op per i quali non sussiste il divieto di concessione dei benefici ex art. 4 bis legge 26 luglio 1975 n. 354».

Le censure del rimettente si appuntano, dunque, sul solo terzo periodo dell'art. 2-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 28 del 2020, come convertito. A suo parere, tale disposizione violerebbe gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nonché all'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24, paragrafo 2, CDFUE.

Il rimettente si trova a decidere su un reclamo presentato da un detenuto, condannato per una serie di delitti rientranti nel novero indicato dall'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, ordin. penit., ma al quale non si applica il divieto di benefici ivi previsto, essendogli stata riconosciuta l'impossibilità della collaborazione con la giustizia ai sensi del comma 1-*bis* dello stesso art. 4-*bis*, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199.

Il reclamo ha ad oggetto un provvedimento della direzione del carcere con cui è stata respinta la richiesta del detenuto di poter continuare ad avere conversazioni telefoniche giornaliere con il proprio figlio di nove anni, secondo il regime del quale egli aveva già fruito in precedenza in forza di varie disposizioni adottate durante l'emergenza pandemica da COVID-19.



Il giudice *a quo* rileva che il provvedimento impugnato è effettivamente conforme alla disposizione censurata, che, quanto in particolare alla corrispondenza telefonica con i figli minori, prevede un regime più restrittivo di quello ordinario per i «detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis» ordin. penit., senza distinguere a seconda che agli stessi si applichi o meno il divieto di benefici ivi previsto; ma dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione, in riferimento ai parametri sopra menzionati.

2.- La questione formulata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 CDFUE, è inammissibile.

Il rimettente non ha, infatti, illustrato le ragioni per le quali la disposizione censurata ricadrebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea; ciò che a sua volta condiziona, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale innanzi a questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 183 del 2023, punto 7 del Considerato in diritto).

Ciò non impedisce peraltro - secondo la costante giurisprudenza di questa Corte - che le norme della Carta possano essere utilizzate, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, come criteri interpretativi degli stessi parametri costituzionali pertinenti (*ex multis*, sentenze 219 del 2023, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 33 del 2021, punto 4 del Considerato in diritto).

3.- La questione formulata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

3.1.- Il giudice *a quo* dubita, in sostanza, della compatibilità della disposizione censurata con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo: in primo luogo, per la irragionevolezza intrinseca della disposizione stessa; in secondo luogo, per l'irragionevole disparità di trattamento da essa creata tra il regime relativo alla corrispondenza telefonica vigente per i detenuti o internati per delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit., ai quali tuttavia non si applichi il divieto di benefici ivi previsto, da un lato, e il regime che la medesima disposizione prevede in favore dei detenuti e internati per la generalità degli altri reati, dall'altro.

Appare a questa Corte opportuno esaminare per prima quest'ultima censura, con la quale si contesta - in definitiva - già il mero difetto di coerenza interna al sistema tra le scelte discrezionalmente compiute dal legislatore: vizio che questa Corte da sempre ritiene espressivo di una violazione dell'art. 3 Cost., il cui contenuto minimo è costituito dall'imperativo di eguale trattamento di casi simili (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 46 del 2024, punto 3.3. del Considerato in diritto).

3.2.- Sotto questo profilo, il rimettente non si duole, in via generale, dell'esistenza di regole penitenziarie differenziate - anche in materia di corrispondenza telefonica con i familiari - a detrimento dei detenuti e internati per i reati elencati nell'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit. Piuttosto, egli lamenta che la disposizione censurata sottoponga alle medesime e più gravose regole in materia di corrispondenza telefonica l'intero insieme di tali detenuti e internati, senza distinguere tra quelli che non hanno accesso ai benefici, e quelli che invece ne possono usufruire. La disciplina applicabile a questi ultimi dovrebbe invece, nella sua prospettiva, essere equiparata a quella dei detenuti e internati "ordinari".

3.3.- L'esame di questa censura esige un breve excursus sulla complessiva disciplina emergente dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. (*infra*, punto 3.3.1.) e sulla sua *ratio* (*infra*, punto 3.3.2.).

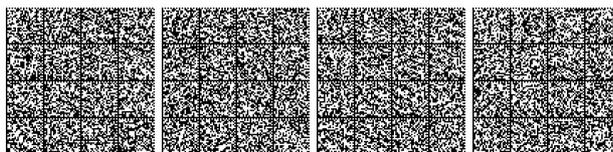
3.3.1.- Come è ampiamente noto, l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. prevede un regime penitenziario differenziato per i detenuti e internati per una nutrita serie di gravi reati, per lo più commessi in contesti di criminalità organizzata.

Tale regime è imperniato, essenzialmente, sulla preclusione all'accesso a molti degli ordinari benefici previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario in assenza di collaborazione con la giustizia.

Già dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. emerge dunque una prima, cruciale distinzione "interna" alla platea dei detenuti e internati per i reati ivi elencati: le preclusioni si applicano soltanto a coloro che non collaborano con la giustizia; i "collaboranti" hanno, invece, accesso a tutti i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, a condizioni - anzi - più favorevoli di quelle vigenti per la generalità degli altri detenuti, ai sensi dell'art. 58-ter, comma 1, ordin. penit.

Anche in mancanza di collaborazione con la giustizia, peraltro, ulteriori categorie di detenuti e internati per reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. non sono sottoposti alle preclusioni ivi stabilite.

Per cominciare, il comma 1-bis dell'art. 4-bis ordin. penit., nella versione vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 162 del 2022, come convertito, prevedeva tra l'altro che i benefici di cui al comma 1 potessero essere concessi a tali detenuti, ancorché "non collaboranti", «purché [fossero] stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna» (collaborazione "inesigibile"),



«ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, [rendessero] comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia» (collaborazione "impossibile"), o ancora nei casi in cui la collaborazione offerta dal condannato si riveli «oggettivamente irrilevante», sempre che, in questa evenienza, fosse stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, numero 6), 114 o 116, secondo comma, del codice penale (collaborazione "irrilevante"). Tali deroghe alla preclusione generale di accesso ai benefici continuano oggi ad applicarsi ai condannati e agli internati che abbiano commesso i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, in forza dell'art. 3, comma 2, del medesimo decreto-legge, che ne ha sostanzialmente riprodotto il contenuto; e di una di tali deroghe, per l'appunto, continua oggi a beneficiare il reclamante nel giudizio *a quo*, al quale era a suo tempo stata riconosciuta l'impossibilità di collaborazione con la giustizia.

In questi casi, dunque, il detenuto o internato ha accesso ai benefici secondo le regole generali, come ogni altro detenuto o internato "ordinario", salva la necessità puntuale di acquisizione di «elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» quale condizione per l'accesso ai singoli benefici.

Infine, il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, - riformulando il comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit. nel solco tracciato da questa Corte con la sentenza n. 253 del 2019 e poi con l'ordinanza n. 97 del 2021- ha previsto in via generale (e dunque, a prescindere dal ricorrere delle ipotesi di cui al previgente comma 1-*bis*) che i condannati e gli internati per i reati di cui al comma 1, pur in assenza di collaborazione con la giustizia, possano comunque accedere ai benefici ivi indicati, in presenza di un'articolata serie di condizioni, tra le quali in particolare l'allegazione di «elementi specifici» che «consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile».

Anche in queste ultime ipotesi, dunque, per il detenuto o internato non operano le preclusioni di cui al comma 1.

In sintesi, il meccanismo preclusivo - o, "ostativo", nel linguaggio ormai consolidato della prassi - stabilito dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. non opera rispetto a tre specifici sottoinsiemi di detenuti e internati per i delitti ivi elencati:

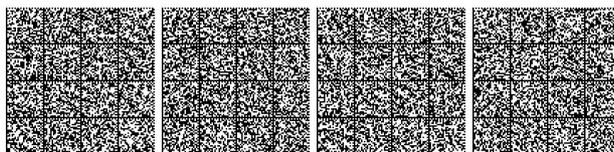
- quelli che collaborino con la giustizia, per i quali vige addirittura un regime più favorevole di quello ordinario;
- quelli che abbiano commesso il reato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 162 del 2022, come convertito, i quali non collaborino invero con la giustizia, ma nei cui confronti sia stata riconosciuta la collaborazione "impossibile", "inesigibile" o "irrilevante" alle condizioni oggi indicate dall'art. 3, comma 2, del medesimo decreto-legge, applicandosi agli stessi il regime ordinario di accesso ai benefici;
- quelli che non collaborino con la giustizia, ma rispetto ai quali sussistano le condizioni indicate dal comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., nel testo oggi vigente, e ai quali pure si applica il regime ordinario di accesso ai benefici.

3.3.2.- La *ratio* complessiva di questa disciplina, configurante ormai un vero e proprio sottosistema applicabile al trattamento penitenziario dei detenuti e internati per i reati elencati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit., è stata oggetto di approfondita analisi da parte di questa Corte nella sentenza n. 253 del 2019.

In quella pronuncia si è sottolineato come il meccanismo preclusivo posto dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. riposi sulla presunzione che, anche dopo l'ingresso in carcere, «i collegamenti con l'organizzazione criminale siano mantenuti ed attuali, ricavandosene la permanente pericolosità del condannato, con conseguente inaccessibilità ai benefici penitenziari normalmente disponibili agli altri detenuti» (punto 7.1. del Considerato in diritto). In quest'ottica, la collaborazione processuale costituisce una sorta di prova legale della rottura del vincolo associativo rispetto al singolo detenuto, che a sua volta segnala l'inizio del suo percorso rieducativo, aprendo la strada alla successiva concessione dei vari benefici penitenziari.

Peraltro, già da epoca ben anteriore alla sentenza n. 253 del 2019 lo stesso legislatore aveva escluso che la presunzione in parola - e il conseguente meccanismo preclusivo - operasse nei casi in cui il condannato non avesse alcuna possibilità di offrire una efficace collaborazione alle indagini. Il che accadeva nelle ipotesi previste dal menzionato comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., nella formulazione previgente al d.l. n. 162 del 2022, come convertito.

Nella sentenza n. 253 del 2019 e poi nell'ordinanza n. 97 del 2021 questa Corte ha, poi, evidenziato l'insostenibilità costituzionale di una presunzione assoluta del persistente mantenimento dei legami associativi - e pertanto della persistente pericolosità - del condannato per reati legati a un contesto associativo. «Non è affatto irragionevole» - si è scritto nell'ordinanza n. 97 del 2021 con formulazione calibrata sui condannati all'ergastolo che allora venivano in



considerazione, ma generalizzabile a tutti i condannati per delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. - «presumere che costui mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza». Ma una tensione con i principi costituzionali «si evidenzia laddove sia stabilito che la collaborazione sia l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per l'accesso alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà. Anche in tal caso, è insomma necessario che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza» (punto 7 del Considerato in diritto).

La nuova disciplina del comma 1-bis sopra menzionata intende, per l'appunto, dettare un meccanismo di presunzione meramente relativa di mantenimento dei legami del detenuto o internato con l'organizzazione di appartenenza, che può essere superata alle condizioni ivi indicate.

3.4.- Dalla ricostruzione precedente emerge che, ogniqualvolta il legislatore ritenga superata - per effetto della collaborazione processuale, ovvero sulla base dei puntuali accertamenti in punto di fatto di cui si è detto - la presunzione di persistente sussistenza del vincolo tra il condannato per un delitto di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. e l'associazione criminale, e dunque di una persistente pericolosità del condannato stesso, vengono meno al contempo le ragioni di una disciplina penitenziaria derogatoria sfavorevole rispetto a quella valevole per la generalità degli altri condannati.

Ciò non può non valere anche oltre l'orizzonte dei benefici cui si riferisce specificamente l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit.

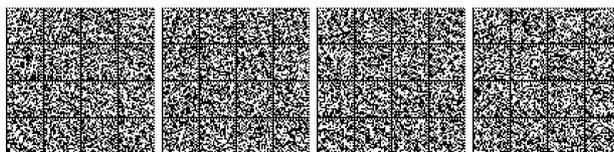
Una disciplina derogatoria in peius per questo sottoinsieme di detenuti e internati non potrebbe infatti giustificarsi, sul piano costituzionale, sulla base di ragioni puramente afflittive, in risposta alla particolare gravità dei delitti elencati nel comma 1 dell'art. 4-bis ordin. penit. Questa Corte ha già più volte escluso (sentenza n. 97 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto; sentenza n. 351 del 1996, punto 5 del Considerato in diritto) che una simile finalità possa legittimare le severe restrizioni connesse al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit., ritagliato sulla necessità di contenere la speciale pericolosità sociale di taluni detenuti e internati per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. rispetto ai quali sussistano, in concreto, elementi tali da far ritenere l'attualità dei collegamenti con le associazioni criminose di appartenenza. E tale conclusione vale certamente anche rispetto al divieto di accesso ai benefici di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., fondato sulla presunzione di cui si è detto, così come rispetto alle altre regole che derogano in peius l'ordinaria disciplina penitenziaria nei confronti di questo insieme di condannati. Ogni misura che, a parità di pena inflitta, deroga in peius al regime penitenziario "ordinario" può, infatti, trovare legittimazione sul piano costituzionale - al cospetto della necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. - soltanto in quanto sia necessaria e proporzionata rispetto al contenimento di una speciale pericolosità sociale del condannato (per una considerazione analoga, mutatis mutandis, sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto); e non invece, tout court, in chiave di ulteriore punizione in ragione della speciale gravità del reato commesso. È, infatti, la misura della pena che nel nostro ordinamento deve riflettere la gravità del reato, non già la severità del regime penitenziario.

3.5.- Ora, la disposizione censurata regola la corrispondenza telefonica del detenuto aggiuntiva (o "supplementare") rispetto a quella già prevista dall'art. 39 reg. penit., e mira a sostituire, con una disciplina a regime, la normativa emergenziale adottata durante la pandemia da COVID-19, con la quale si era in effetti cercato di compensare la generalizzata sospensione dei colloqui in presenza potenziando l'accesso a videochiamate e telefonate supplementari con i familiari, rispetto ai limiti ordinariamente previsti dall'art. 39, comma 2, reg. penit.

Il segmento normativo di cui si duole il rimettente detta una regola - applicabile all'intero insieme dei detenuti o internati per i delitti previsti dall'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit. - più restrittiva rispetto a quella che vale per la generalità degli altri detenuti e internati.

In particolare, questi ultimi possono essere ammessi a una telefonata "supplementare" giornaliera con i figli minori, con i figli maggiorenni portatori di una disabilità grave, ovvero con il coniuge, l'altra parte dell'unione civile, la persona stabilmente convivente o legata da relazione stabilmente affettiva, il padre, la madre o il fratello o la sorella qualora gli stessi siano ricoverati presso strutture ospedaliere. Tutti i detenuti o internati per i delitti previsti dall'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit., invece, sono ammessi a una sola telefonata settimanale con le medesime persone.

Come rileva il rimettente, questa disciplina è *ictu oculi* distonica rispetto a quella prevista per la corrispondenza telefonica "ordinaria" dall'art. 39 reg. penit., che attua la previsione generale in materia contenuta nell'art. 18, primo e settimo comma, ordin. penit. L'art. 39, comma 2, reg. penit. prevede infatti di regola, per la generalità dei condannati



e internati, una telefonata alla settimana con i congiunti e i conviventi; e un regime più restrittivo di due telefonate al mese per quei soli detenuti o internati per i delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, ordin. penit. «per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto».

La disciplina, pur di rango meramente regolamentare, dell'art. 39, comma 2, reg. penit. risulta espressiva del criterio generale sotteso all'art. 4-bis ordin. penit., che informa l'intero sottosistema delle regole penitenziarie applicabili ai detenuti e internati per i delitti ivi elencati: quello, cioè, in base al quale tali detenuti sono esclusi dalle regole ordinarie che vigono per la generalità degli altri detenuti soltanto nella misura in cui ad essi risulti in concreto applicabile la presunzione (oggi meramente relativa) di persistenza dei legami con l'associazione criminosa, e dunque di pericolosità sociale ancora attuale.

Laddove tale presunzione per qualsiasi motivo non operi, non v'è ragione per escluderli dall'applicazione delle regole ordinarie che vigono per la generalità dei detenuti e internati, ovvero per sottoporli a regole più restrittive.

La disposizione qui censurata equipara, invece, irragionevolmente quest'ultima categoria di detenuti e internati a quella composta da coloro che sono esclusi dai benefici in forza dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., in quanto presunti socialmente pericolosi; mentre l'intera logica sottostante al sistema penitenziario - *recte*: al sottosistema imperniato sull'art. 4-bis ordin. penit. - avrebbe piuttosto imposto di equiparare la categoria in esame alla generalità dei detenuti e internati, per i quali vige la più favorevole regola di una telefonata "supplementare" giornaliera (anziché soltanto settimanale) in presenza delle situazioni indicate nella disposizione in esame.

3.6.- L'irragionevolezza dell'equiparazione compiuta dalla disposizione censurata emerge, d'altra parte, con particolare evidenza laddove si consideri che i detenuti e internati in questione possono beneficiare, come ogni altro detenuto o internato, di misure che comportano l'uscita dal carcere, a cominciare dai permessi premio o dal lavoro all'esterno; ciò che consente loro di avere liberamente contatti con i rispettivi familiari, al di fuori di qualsiasi controllo da parte dell'amministrazione penitenziaria. Sicché risulta non ragionevole che, quando stiano in carcere, essi debbano soggiacere a una regolamentazione più restrittiva di quella vigente per la generalità dei detenuti con riguardo al solo regime della corrispondenza telefonica "supplementare".

3.7.- Per altro verso ancora, a fronte della loro sottoposizione alle regole ordinarie per ciò che attiene alla corrispondenza telefonica "ordinaria" ai sensi dell'art. 39, comma 2, reg. penit., particolarmente irragionevole appare la drastica riduzione (da una telefonata al giorno a una alla settimana) delle possibilità di corrispondenza telefonica proprio con le speciali categorie di familiari elencate nella disposizione censurata - figli minori o portatori di disabilità grave, ovvero familiari o persone affettivamente legate ricoverati presso strutture ospedaliere -, rispetto alle quali è invece particolarmente importante assicurare la possibilità di contatti con il congiunto detenuto.

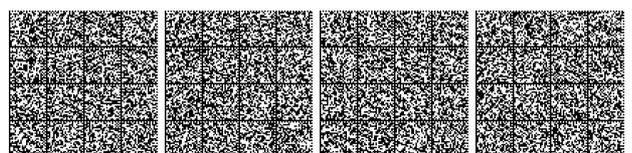
E ciò, segnatamente, per quanto riguarda il rapporto con i figli minori, che il vigente ordinamento penitenziario - in armonia con i principi sottesi all'art. 31 Cost., letti attraverso il prisma degli obblighi internazionali in materia di tutela dell'interesse preminente del minore - mira quanto più possibile a preservare nonostante le inevitabili limitazioni discendenti dall'esecuzione della pena (da ultimo, nella materia contigua dei colloqui "in presenza" con i figli minori, sentenza n. 105 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

3.8.- Resta assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

4.- La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata può essere effettuata semplicemente aggiungendo al terzo periodo la specificazione «per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto,» subito dopo l'inciso iniziale del terzo periodo «[q]uando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354».

In tal modo, la regola speciale più restrittiva dettata dal terzo periodo - una sola telefonata a settimana - non varrà per tutti i detenuti o internati ai quali, per qualsiasi ragione, non si applichi il divieto di benefici previsto dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. A tali detenuti o internati sarà invece applicabile la regola generale di una telefonata giornaliera, valevole per la generalità degli altri detenuti, dettata dal secondo periodo della disposizione in esame.

Le questioni sottoposte all'esame di questa Corte con l'ordinanza di rimessione concernono, nella loro formulazione letterale, la corrispondenza telefonica "supplementare" con il solo figlio minore. L'aggiunta dell'inciso «per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto,» nel terzo periodo determinerà, peraltro, l'applicazione della regola generale di cui al secondo periodo anche per tutte le altre ipotesi in esso elencate, in relazione alle quali - del resto - risulterebbe del tutto irragionevole un trattamento peggiore, nei confronti di detenuti o internati per delitti di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. ai quali non si applichi il divieto dei benefici ivi previsto, rispetto a quello vigente per la generalità della popolazione carceraria.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-quinquies, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, nella parte in cui non prevede, al terzo periodo, dopo le parole «Quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354,», le parole «per i quali si applichi il divieto dei benefici ivi previsto,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_240085

N. 86

*Sentenza 16 aprile - 13 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di rapina - Rapina impropria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio di personalità della responsabilità penale nonché della funzione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Reati e pene - Reato di rapina - Rapina propria - Trattamento sanzionatorio - Possibile applicazione di una diminuzione quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità - Omessa previsione - Fattispecie strutturalmente omogenea ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale *conseguenziale*.**

- Codice penale, art. 628, primo e secondo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;*Giudici:* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Cuneo, in composizione collegiale, nel procedimento a carico di B. D. e B. A., con ordinanza del 20 settembre 2023, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 settembre 2023, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2023, il Tribunale ordinario di Cuneo, in composizione collegiale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, per violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Il rimettente espone di dover giudicare sull'imputazione di rapina impropria, aggravata dalla commissione ad opera di più persone riunite, ascritta a B. D. e B. A. per essersi costoro, dopo aver prelevato dagli scaffali di un supermercato alcuni generi d'uso (tre baguettes, una scatoletta di tonno e uno spazzolino da denti), assicurato il possesso degli stessi e l'impunità con minacce e uno spintone in danno dell'addetto alla sicurezza e del responsabile dell'esercizio commerciale, intervenuti per recuperare la merce, venendo infine rintracciati nei pressi dell'esercizio stesso mentre consumavano il pane.

2.- In ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale di Cuneo osserva che per il reato contestato il minimo edittale di pena detentiva applicabile nella specie sarebbe sproporzionato rispetto a un fatto di «scarsa offensività, sia sotto il profilo del valore della merce sottratta (€ 6,19), sia sotto quello della modalità esecutiva della rapina (consistita in due frasi minacciose e una spinta)».

La sproporzione del minimo edittale non potrebbe trovare rimedio nell'applicazione delle attenuanti generiche e dell'attenuante della speciale tenuità del danno patrimoniale, circostanze la cui finalità non è correggere l'eccessività della misura astratta di pena.

3.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* ritiene che la denunciata carenza di proporzionalità determini l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio, in violazione dell'art. 3 Cost., al contempo impedendo ad esso di aderire alla concreta gravità del fatto, con ulteriore violazione del principio di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena, di cui ai commi primo e terzo dell'art. 27 Cost.

Il rimettente deduce che un'attenuante per lieve entità è contemplata riguardo a titoli di reato ben più gravi della rapina impropria, come la violenza sessuale, il sequestro di persona a scopo di estorsione e il sequestro di persona a scopo di coazione.

4.- Il Tribunale di Cuneo sollecita quindi una pronuncia additiva di questa Corte, che introduca anche per la rapina impropria una diminuzione per i casi di lieve entità, analogamente a quanto disposto per il reato di estorsione con la sentenza n. 120 del 2023.

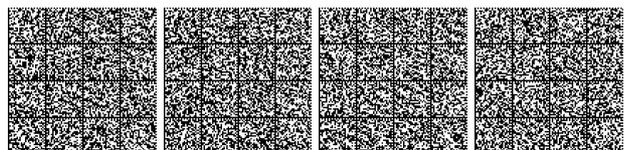
Ad avviso del rimettente, l'elemento differenziale tra rapina ed estorsione, concernente l'incidenza determinativa della violenza o minaccia, non impedirebbe l'estensione della pronuncia, in quanto «[s]ia il delitto di rapina sia l'estorsione sono reati contro il patrimonio, puniti con la medesima pena detentiva».

Inoltre, anche per la rapina, «come per il reato di estorsione, possono verificarsi situazioni di minima offensività sia per l'occasionalità dell'iniziativa criminosa, sia per la lieve entità del pregiudizio arrecato alla vittima e sia infine per la modestia dell'utilità percepita dall'autore del fatto».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né vi si sono costituiti gli imputati del giudizio *a quo*.

*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Cuneo, in composizione collegiale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., «nella parte in cui non prevede una diminuzione quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».



Il giudizio principale verte su un'imputazione di rapina impropria, aggravata dalla pluralità di autori, relativa a generi alimentari e uno spazzolino da denti, del valore complessivo di pochi euro, prelevati dagli scaffali di un supermercato; reato che sarebbe stato consumato con minacce e una spinta in danno del personale dell'esercizio, tramite le quali i due imputati avrebbero conseguito il possesso dei beni sottratti e l'impunità.

2.- Il giudice *a quo* reputa che il minimo edittale di pena detentiva per la rapina impropria sia sproporzionato rispetto a un fatto di così modesta offensività concreta, il che determinerebbe un vulnus al principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost.

La conseguente impossibilità di modulare e individualizzare la pena in rapporto all'effettiva gravità del reato lederebbe inoltre il canone di personalità della responsabilità penale, di cui al primo comma dell'art. 27 Cost.

Infine, l'eccessività della sanzione la renderebbe ingiusta nella percezione del reo, e quindi inadeguata alla funzione rieducativa assegnata dal terzo comma del medesimo art. 27.

3.- Ad avviso del rimettente, sarebbe quindi necessaria una pronuncia additiva che introduca per la rapina impropria una diminuzione per i casi di lieve entità, in analogia a quanto disposto per il reato di estorsione dalla sentenza di questa Corte n. 120 del 2023.

L'estensione del precedente non sarebbe impedita dall'elemento distintivo tra i due titoli di reato, concernente la diversa efficacia della violenza o minaccia, atteso che entrambi soggiacciono comunque allo stesso minimo edittale di pena detentiva ed entrambi possono esibire in concreto un'offensività minima.

4.- Il rimettente, attraverso la denuncia di violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., sottopone a questa Corte una questione che ha ad oggetto, nella sostanza, la sproporzione del trattamento sanzionatorio per il delitto di rapina impropria, per effetto della mancata previsione di una attenuante per il caso in cui il fatto contestato sia di lieve entità.

Giova, quindi, ricordare che, come questa Corte ha avuto modo di illustrare nella sentenza n. 112 del 2019 (punto 8.1. del Considerato in diritto), il sindacato di legittimità costituzionale sulla proporzionalità della pena, dapprima svolto essenzialmente in chiave triadica alla luce del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., ha successivamente valorizzato il parametro di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. sulla finalità rieducativa della pena. Ciò ha comportato l'estensione del sindacato medesimo «a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto - direttamente - alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta». Si è altresì coordinato il finalismo rieducativo della sanzione con il principio di personalità della responsabilità penale, sancito dal primo comma dello stesso art. 27, ovvero con il canone di individualizzazione della pena, il quale «esige che - nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice - la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato».

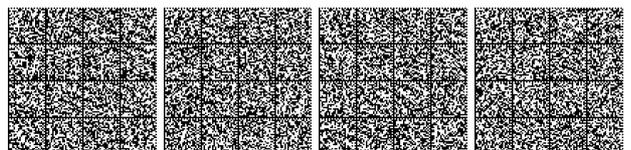
Dunque, la questione sollevata dal Tribunale di Cuneo richiede che il trattamento sanzionatorio della rapina impropria sia sottoposto al triplice test della proporzionalità relazionale (rispetto a eventuali *tertium comparationis*), della proporzionalità oggettiva (rispetto alla tipologia di condotte rientranti nella fattispecie astratta) e della necessaria individualizzazione (rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto concreto).

5.- Tanto premesso, la questione è fondata in riferimento a tutti i parametri evocati.

5.1.- Il secondo comma dell'art. 628 cod. pen., descritti gli elementi costitutivi della rapina impropria (chi «adopera violenza o minaccia immediatamente dopo la sottrazione, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta, o per procurare a sé o ad altri l'impunità»), stabilisce per essa la stessa pena prevista dal primo comma per la rapina propria (chi, «per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene»).

Questa pena ha registrato nel corso del tempo un progressivo inasprimento, che ha interessato principalmente il minimo edittale della reclusione: originariamente determinato in tre anni, tale minimo è stato aumentato a quattro anni dall'art. 1, comma 8, lettera *a*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), e ulteriormente incrementato a cinque anni dall'art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).

L'inasprimento ha riguardato anche il minimo edittale della fattispecie aggravata oggetto del giudizio *a quo*, vale a dire la rapina commessa «da più persone riunite»: quattro anni di reclusione per il testo originario dell'art. 628, terzo comma, numero 1), cod. pen., quattro anni e sei mesi per effetto dell'art. 3 della legge 14 ottobre 1974, n. 497 (Nuove norme contro la criminalità), poi cinque anni ai sensi dell'art. 1, comma 8, lettera *b*), della legge n. 103 del 2017, e infine sei anni a norma dell'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge n. 36 del 2019.



5.2.- L'appesantimento del trattamento sanzionatorio ora illustrato per la rapina è analogo a quello che ha interessato l'estorsione, reato descritto dall'art. 629, primo comma, cod. pen. come la condotta di chi, «mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno».

Anche per l'estorsione il minimo edittale di tre anni di reclusione, stabilito originariamente per la forma semplice del reato, è stato aumentato a cinque anni (art. 8, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, recante «Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive», convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172).

Per l'estorsione come per la rapina, il notevole innalzamento del minimo edittale - a un livello che rende sostanzialmente inaccessibile il beneficio della sospensione condizionale della pena - è stato realizzato senza introdurre una "valvola di sicurezza", che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa.

5.3.- Con la sentenza n. 120 del 2023, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Sulla scia dei precedenti relativi al sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 68 del 2012) e al cosiddetto sabotaggio militare (sentenza n. 244 del 2022), la sentenza n. 120 del 2023 ha osservato che la mancata previsione di una "valvola di sicurezza" al cospetto di un minimo edittale particolarmente aspro implica il rischio di irrogazione di una sanzione non proporzionata all'effettiva gravità del fatto estorsivo, ove il fatto medesimo risulti immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire quel severo minimo.

Ciò si è rilevato in base alla constatazione che il reato di estorsione - atteso il carattere multiforme degli elementi costitutivi «violenza o minaccia», «profitto», «danno» - può essere consumato anche tramite condotte occasionali, di minimo impatto personale, volte a conseguire un lucro irrisorio e tali da recare alla vittima un pregiudizio esiguo.

5.4.- La *ratio* decidendi della sentenza n. 120 del 2023 vale anche per la rapina, come prospettato dal rimettente.

Infatti, la descrizione tipica operata dall'art. 628 cod. pen. evidenzia una latitudine oggettiva e una varietà di condotte materiali non meno ampia di quella del delitto di estorsione, poiché, anche nella rapina, la violenza o minaccia può essere di modesta portata e l'utilità perseguita, ovvero il danno cagionato, di valore infimo.

Emblematico appare il caso di cui deve giudicare il rimettente, nel quale la sottrazione è stata relativa a pochi generi di consumo, del prezzo di qualche euro appena, e la violenza o minaccia si è esaurita in frasi scarsamente intimidatorie e in una spinta data per divincolarsi. In simili fattispecie, per la rapina come per l'estorsione, il minimo edittale di notevole asprezza, introdotto per contenere fenomeni criminali seriamente lesivi della persona e del patrimonio, eccede lo scopo, determinando l'irrogazione di una pena irragionevole, sproporzionata e quindi inidonea alla rieducazione.

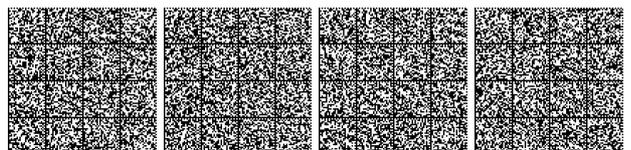
5.5.- Per costante giurisprudenza di legittimità, la rapina si distingue dall'estorsione poiché nell'una la persona offesa subisce una violenza o minaccia «diretta e ineludibile», mentre nell'altra non vi è questo «totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente dalla volontà dell'agente» (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 15 febbraio-17 maggio 2023, n. 21078, e 15 settembre-28 ottobre 2021, n. 38830).

In linea teorica, questo discrimine potrebbe segnalare una maggiore gravità della rapina, quale coazione assoluta (*vis absoluta*), rispetto all'estorsione, quale coazione relativa (*vis compulsiva*), il che potrebbe apparire ostativo all'estensione della sentenza n. 120 del 2023.

Tuttavia, è lo stesso legislatore che, parificando i minimi edittali, dimostra di considerare i due titoli di reato omogenei quanto all'offensività astratta, sull'implicito presupposto che la libertà morale debba essere protetta non meno che la libertà fisica.

5.6.- Con la sentenza n. 141 del 2023, questa Corte, pronunciandosi su una fattispecie concreta di incerta sussunzione tra i paradigmi della rapina o dell'estorsione, ha condotto per i due titoli di reato un discorso unitario, in tema di bilanciamento tra circostanze, avuto riguardo al comune elevato minimo edittale di pena detentiva e alla pari latitudine dello schema legale.

L'ampiezza della descrizione tipica dei delitti in parola, si è osservato, «fa sì che essi si prestino ad abbracciare anche condotte di modesto disvalore: non solo con riferimento all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima, che può anche ammontare (come nel caso oggetto del giudizio *a quo*) a pochi euro»; «ma anche con riferimento alle modalità della condotta, che può esaurirsi in forme minimali di violenza» (come, nel caso di specie, una lieve spinta), ovvero «nella mera prospettazione verbale di un male ingiusto, senza uso di armi o di altro mezzo di coazione, che tuttavia già integra la modalità alternativa di condotta costituita dalla minaccia».



E ancora, ha affermato questa Corte nella citata sentenza, «[a]nche rispetto a simili fatti, la disciplina vigente impone una pena minima di cinque anni di reclusione: una pena che risulterebbe, però, manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva dei fatti medesimi - anche in rapporto alle pene previste per la generalità dei reati contro la persona -, se l'ordinamento non prevedesse meccanismi per attenuare la risposta sanzionatoria nei casi meno gravi».

La considerazione unitaria dei delitti di rapina e di estorsione deve essere tenuta ferma anche nella definizione della questione odierna, agli effetti dell'estensione della sentenza n. 120 del 2023, giacché l'addizione dell'attenuante della lieve entità del fatto riguarda essa pure quell'elevato comune minimo edittale, alla cui notevole entità viene applicata una, costituzionalmente necessaria, "valvola di sicurezza".

5.7.- Già, dunque, sul piano della comparazione tra il trattamento sanzionatorio previsto per la rapina impropria e quello stabilito per l'estorsione, emerge la violazione dell'art. 3 Cost., non sussistendo ragioni specifiche che valgano a giustificare l'esclusione dell'attenuante di lieve entità del fatto per il reato di cui all'art. 628, secondo comma, cod. pen., ed anzi esistendo i richiamati indici che di tale diminuzione impongono l'estensione anche a tale reato.

5.8.- Ma l'esigenza dell'attenuante in questione - in misura non eccedente un terzo, come vuole la regola generale dell'art. 65, primo comma, numero 3), cod. pen. - trova fondamento costituzionale anche nei principi di individualizzazione della pena e di finalità rieducativa della stessa.

Nella giurisprudenza di questa Corte, invero, si è chiarito, da un lato, che un trattamento manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, pregiudica il principio di individualizzazione della pena (sentenza n. 244 del 2022); «l'individualizzazione» della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali» così da rendere «quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma» (sentenza n. 7 del 2022). Dall'altro, che il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost. vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie: il principio della finalità rieducativa della pena è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il "principio di proporzione" fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall'altra (tra molte, sentenze n. 179 del 2017 e n. 313 del 1990).

Orbene, in presenza di una fattispecie astratta connotata, come detto, da intrinseca variabilità atteso il carattere multiforme degli elementi costitutivi «violenza o minaccia», «cosa sottratta», «possesso», «impunità», e tuttavia assoggettata a un minimo edittale di rilevante entità, il fatto che non sia prevista la possibilità per il giudice di qualificare il fatto reato come di lieve entità in relazione alla natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, ovvero alla particolare tenuità del danno o del pericolo, determina la violazione, ad un tempo, del primo e del terzo comma dell'art. 27 Cost.

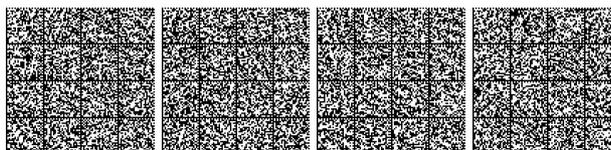
5.9.- Per tutto ciò, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Mette conto ribadire quanto già osservato nella sentenza n. 120 del 2023 a proposito dell'estorsione, cioè che gli indici dell'attenuante di lieve entità del fatto - estemporaneità della condotta, scarsità dell'offesa personale alla vittima, esiguità del valore sottratto, assenza di profili organizzativi - garantiscono che la riduzione della pena «sia riservata alle ipotesi di lesività davvero minima, per una condotta che pur sempre incide sulla libertà di autodeterminazione della persona» (punto 7.9. del Considerato in diritto).

6.- La questione sollevata dal Tribunale di Cuneo ha ad oggetto il trattamento sanzionatorio della rapina impropria e censura il secondo comma dell'art. 628 cod. pen., che disciplina tale species di rapina.

Tuttavia, questa Corte ha in più occasioni rimarcato l'omogeneità strutturale delle varie forme di rapina, che sono tutte aggressioni contestuali alla persona e al patrimonio, astrette in un reato complesso: la rapina propria e la rapina impropria (sentenza n. 190 del 2020, ordinanza n. 111 del 2021); la rapina impropria a dolo di possesso e la rapina impropria a dolo di impunità (sentenza n. 260 del 2022).

Atteso che la rapina propria condivide con la rapina impropria - e, transitivamente, con l'estorsione - sia l'elevato minimo edittale di pena detentiva (cinque anni di reclusione), sia l'idoneità a manifestare una diversificata offensività (in rapporto agli elementi costitutivi della violenza o minaccia e del profitto), anche per essa si evidenzia la necessità costituzionale di una "valvola di sicurezza", a garanzia della ragionevolezza, proporzionalità e capacità rieducativa della sanzione.



Pertanto, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA

T\_240086

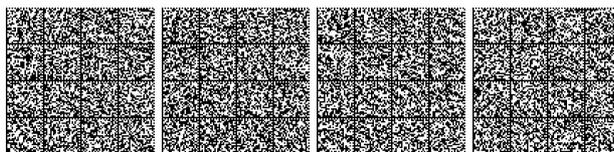
N. 87

*Sentenza 20 marzo - 14 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Proroga all'anno 2032 del termine, in origine fissato al 2026, per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e diversa modulazione degli importi, riferiti a ciascun anno, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015, in contrasto con l'intesa raggiunta con lo Stato - Violazione del principio di leale collaborazione e del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6, art. 8, sostitutivo del comma 2 dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24.
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, e 120.



## 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 giugno 2023, depositato in cancelleria il 27 giugno 2023, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udita nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Letizia Mazzarelli per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 27 giugno 2023 (reg. ric. n. 21 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025), in riferimento agli artt. 5, 120 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005), nella parte in cui - sostituendo il comma 2 dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie) - dispone che il già previsto trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria, da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, è prorogato fino al 2032 (mentre in precedenza si prevedeva dovesse concludersi entro il 2026) e sono diversamente modulati, anno per anno, gli importi da trasferire e da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali risultanti al 31 dicembre 2015.

1.1.- Il ricorrente premette che nel testo originario dell'art. 14, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2016 erano stati determinati importi e tempistica secondo cui realizzare la restituzione integrale, entro il 2026, della liquidità regionale dovuta nei confronti del Servizio sanitario regionale (SSR) - e pari a 1.505 milioni di euro -, sulla base di quanto disposto in esito alle riunioni del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA), riferiti al periodo in cui la Regione Piemonte era in piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La difesa statale ricorda, infatti, che dal 29 luglio 2010 al 21 marzo 2017 la Regione era stata assoggettata al «Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, commi 173 e 180, della legge 30 dicembre 2004». Precisa, inoltre, che le citate disposizioni, nonché l'intesa Stato - regioni del 23 marzo 2005, hanno previsto forme di affiancamento del Governo centrale - e in specie del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS) - alle regioni che sottoscrivano gli accordi contenenti i piani di rientro dal disavanzo sanitario, come, ad esempio, la preventiva approvazione dei provvedimenti predisposti dalle singole regioni in attuazione di quanto previsto nei rispettivi piani.



Nella specie, la difesa statale ricorda che, con riferimento allo stato patrimoniale regionale relativo all'anno 2015, i predetti tavoli tecnici avevano rilevato che «sulla base di quanto comunicato dalla Regione, erano emerse risorse extra-FSR assegnate e non erogate agli enti del SSR e somme prelevate dal c/c di tesoreria da parte della Regione per finalità non sanitarie per complessivi 1 miliardo e 505 milioni di euro, per la sola parte corrente». La necessità di trovare una soluzione a tale situazione, di evidente gravità, era stata presa in considerazione in sede di valutazione della conclusione positiva del piano di rientro dal disavanzo sanitario e si era richiesto alla Regione di far conoscere le iniziative che sarebbero state adottate per la restituzione al SSR dell'importo complessivamente dovuto.

Rispetto a una prima proposta di restituzione delle somme presentata dalla Regione nella riunione del 16 novembre del 2016, i citati tavoli tecnici chiedevano che si prevedesse un numero di annualità non superiore a dieci (2017-2026) e, in particolare, che dal 2017 al 2022 fosse garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria per importi pari a 65 milioni di euro annui per il 2017 e per il 2018, e a 113 milioni di euro annui per ogni esercizio dal 2019 al 2022, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali risultanti al 31 dicembre 2015.

Il ricorrente ricorda che, nella riunione del 21 marzo 2017 (in occasione della quale il piano di rientro si è concluso), i tavoli tecnici avevano preso atto dell'approvazione della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016 che, all'art. 14, comma 2, aveva disposto quanto da essi richiesto e concludevano che, pertanto, il programma di restituzione della liquidità al SSR per 1.505 milioni di euro rifletteva quanto richiesto dai medesimi nella riunione del 16 novembre 2016.

1.2.- Tanto premesso, il ricorrente ritiene che l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, là dove prevede, per la restituzione delle somme sottratte alla gestione sanitaria, tempi più lunghi (con integrale restituzione posticipata dal 2026 al 2032) e, di conseguenza, importi annui ridotti, sia intervenuto sul descritto meccanismo restitutorio, modificando unilateralmente l'art. 14, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, in contrasto con le risultanze e i presupposti assunti nell'analisi dei predetti organi di monitoraggio, a composizione mista regionale-statale (tavolo tecnico e Comitato permanente).

In sostanza, l'intervento normativo regionale verrebbe a modificare il contenuto delle intese a suo tempo raggiunte fra Stato e Regione in ordine alla descritta restituzione delle risorse del SSR da parte dell'ente regionale, in assenza di alcuna modifica delle medesime intese né di alcuna interlocuzione preventiva fra la Regione Piemonte e le amministrazioni statali competenti (in specie, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute) e, quindi, in violazione del canone di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e regioni (artt. 5 e 120 Cost.).

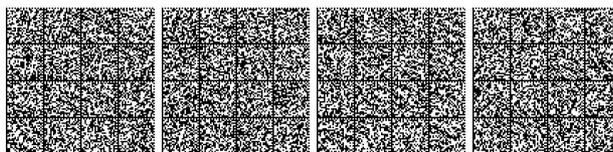
Inoltre, premesso che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento delle spese, il ricorrente ravvisa, sotto un profilo concorrente, la violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge n. 311 del 2004.

Quest'ultima disposizione (l'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004) - come confermato successivamente dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» - ha stabilito un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica consistente nella vincolatività per le regioni degli interventi contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario. La disposizione regionale impugnata, di conseguenza, costituirebbe un'ipotesi di violazione degli accordi derivanti dall'attuazione del piano di rientro, cui la Regione era all'epoca assoggettata, e quindi di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- La Regione Piemonte si è costituita in giudizio e ha chiesto che le questioni promosse vengano dichiarate non fondate.

2.1.- La difesa regionale ricorda anzitutto che, nella riunione del 21 marzo 2017 del tavolo tecnico e del Comitato permanente, è stata disposta la cessazione delle misure previste dal «Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004» per la Regione Piemonte.

Essa ritiene, inoltre, che la disposizione regionale impugnata non impedisca il raggiungimento dell'obiettivo comune, sancito nella ricordata riunione, che consisterebbe nella riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali, risultanti alla data del 31 dicembre 2015, attraverso la restituzione di 1.505 milioni di euro. Il mero prolungamento temporale del programma di restituzione, lungi dal pregiudicare l'obiettivo comune concordato nel tavolo tecnico del 21 marzo 2017, apparirebbe ragionevole, in quanto determinato dal radicale mutamento delle circostanze di fatto. A tal proposito, la difesa regionale ricorda che, negli anni 2020-2022, la Regione aveva dovuto investire ingenti risorse per far fronte, dapprima, alle esigenze connesse alla pandemia, poi al rincaro dei costi delle materie prime e



dell'energia. Inoltre, la drastica riduzione del fondo di cassa della Regione sarebbe derivata, da un lato, dal ritardo nei trasferimenti delle risorse da parte dello Stato, e, dall'altro, dalla previsione di restituzioni allo Stato - introdotte da varie norme statali a far data dal 2022 - di somme dovute a vario titolo.

In questo contesto, l'erogazione degli importi più elevati che, in base a quanto concordato nelle riunioni del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, si sarebbero dovuti versare sul conto sanitario a partire dal 2023, avrebbero pregiudicato il pagamento dei debiti, mantenuti a residuo, a favore dei beneficiari non sanitari rispetto ai quali sarebbe comunque doveroso un adempimento tempestivo. Le modifiche introdotte dalla disposizione regionale impugnata risulterebbero, dunque, ragionevoli e sostenibili, in quanto, operando un corretto bilanciamento tra le opposte esigenze, consentirebbero all'ente regionale di onorare l'impegno assunto nella citata riunione del 21 marzo 2017 e, al contempo, di non paralizzare del tutto il proprio operato nei molteplici ambiti, diversi da quello sanitario, nei quali lo stesso ente è chiamato a intervenire.

Pertanto, in virtù dei trasferimenti di cassa ricevuti dalla Regione, il sistema delle ASL, dal 2017, avendo a disposizione la liquidità necessaria, avrebbe garantito il rispetto scrupoloso dei tempi dei pagamenti dei debiti commerciali secondo quanto previsto dalla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Non sarebbe necessario, pertanto, a partire dal 2023, un flusso di cassa raddoppiato rispetto agli anni precedenti, né si correrebbe alcun rischio di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea nei confronti dello Stato italiano, in quanto i tempi di pagamento delle transazioni commerciali stabiliti dalla citata direttiva 2011/7/UE sarebbero stati pienamente rispettati.

Ad avviso della Regione, la disposizione impugnata non si porrebbe quindi in contrasto con il piano di rientro, da cui la medesima è uscita a seguito della riunione del 21 marzo 2017, né sarebbe incompatibile con gli impegni assunti nella citata riunione, avendo solo rimodulato i tempi di restituzione della liquidità dovuta al sistema sanitario, senza incidere sul quantum complessivo di tale restituzione.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli atti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, in riferimento agli artt. 5, 120 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge n. 311 del 2004.

Più in dettaglio, la difesa statale censura il citato art. 8 nella parte in cui ha prorogato all'anno 2032 il termine (in origine fissato al 2026) per la restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e ha diversamente modulato, a partire dal 2023, gli importi da prelevare, anno per anno, dal conto di tesoreria della gestione ordinaria e da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali, come risultanti alla data del 31 dicembre 2015. Il ricorrente ritiene, infatti, che la disposizione impugnata abbia illegittimamente modificato, in via unilaterale, il contenuto delle intese, recepite nell'art. 14, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, raggiunte fra Stato e Regione, tramite il tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei LEA, organi a composizione mista regionale-statale, in occasione della riunione del 21 marzo 2017, in cui era stata dichiarata la conclusione positiva del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La difesa statale si duole del fatto che tali modifiche del programma di restituzione delle somme nei confronti del SSR siano state effettuate in assenza di alcuna previa intesa modificativa, né di alcuna interlocuzione preventiva fra la Regione Piemonte e le amministrazioni statali competenti (in specie, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute) e, quindi, in violazione del canone di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e regioni (artt. 5 e 120 Cost.).

La disposizione regionale impugnata, ad avviso del ricorrente, sarebbe, sotto un concorrente profilo, lesiva dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1, commi 173 e 180, della legge n. 311 del 2004, considerato che l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute e, in particolare, nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento delle spese, «peraltro in un "quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario" (cfr. sentenze n. 91/2012 e n. 193/2007)».



L'impugnato art. 8 si porrebbe, poi, in specifico contrasto con gli accordi inerenti all'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui la Regione era stata assoggettata dal 29 luglio 2010 al 21 marzo 2017, accordi la cui vincolatività per le regioni sottoposte ai medesimi piani costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espressamente stabilito dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 e ribadito dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, nonché dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

2.- In via preliminare, occorre precisare che, dal tenore complessivo del ricorso, pur formulato in maniera molto sintetica, si evince che il ricorrente ravvisa la violazione congiunta dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., e del principio di leale collaborazione, che si sarebbe realizzata per effetto delle modifiche apportate in modo unilaterale dalla Regione Piemonte al programma di restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e impiegate per finalità diverse. Il programma - come detto - era stato concordato con i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della salute presenti nel tavolo tecnico e nel Comitato permanente, organi a composizione mista regionale-statale, e definito in occasione della riunione del 21 marzo 2017, in cui era stata dichiarata la conclusione positiva del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Piemonte era stata assoggettata a partire dal 29 luglio 2010.

L'illegittimità costituzionale di tali modifiche unilaterali è, infatti, denunciata richiamando sia la giurisprudenza di questa Corte sui limiti, in generale, che la regione incontra nell'esercizio della sua competenza «nell'ambito della gestione del servizio sanitario [...] alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007); sia la specifica configurazione, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, del principio di vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario regionale e dei connessi programmi operativi, sottoscritti dallo Stato e dalle regioni in disavanzo, da cui discende il divieto in capo alle regioni sottoposte a tali piani di adottare provvedimenti contrastanti con tutti gli specifici interventi ivi indicati.

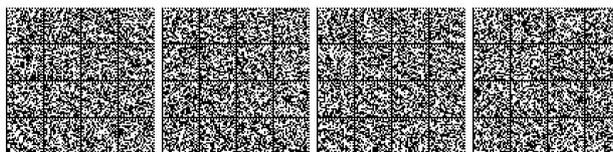
Peraltro, una simile duplice prospettazione della questione si riflette nelle norme statali interposte evocate dal ricorrente, che non risultano tra loro sovrapponibili: la prima, e cioè l'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, contempla, infatti, un generale principio - su cui ci si soffermerà più avanti (punto 4) - di definizione concordata fra Stato e regioni delle misure volte a realizzare gli obiettivi di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale (con conseguenti vincoli reciproci: dello Stato, quanto all'erogazione dei finanziamenti pattuiti, e della regione, quanto al rispetto degli obiettivi concordati); la seconda, e cioè l'art. 1, comma 180, della medesima legge n. 311 del 2004, contiene, invece, lo specifico principio di vincolatività dei piani di rientro e dei successivi programmi operativi, sottoscritti da Stato e regione, e il conseguente divieto per le regioni di adottare leggi e/o provvedimenti contrastanti con gli interventi indicati nei medesimi piani o programmi, nel periodo di vigenza di questi ultimi.

3.- In via preliminare, è agevole rilevare che - in linea con la giurisprudenza costante di questa Corte secondo cui «nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi» (sentenza n. 267 del 2022) - la disposizione regionale impugnata deve ricondursi alle materie di competenza regionale concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute.

Essa, infatti, nel disciplinare la restituzione, da parte della Regione, di somme in precedenza sottratte alla gestione sanitaria regionale e impiegate per finalità diverse, mira ad assicurare un finanziamento del Servizio sanitario regionale che sia, al contempo, coerente con gli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento dei costi, nonché con la garanzia di un servizio sanitario efficiente e idoneo a erogare le prestazioni sanitarie nel rispetto degli standard costituzionali. In sostanza, la medesima intende «realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (sentenza n. 190 del 2022).

4.- Sulla base di tali premesse deve dichiararsi fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., innanzitutto in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dall'art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004, anche avuto riguardo al principio di leale collaborazione.

4.1.- Occorre, anzitutto, ricordare che il citato art. 1, comma 173, della legge n. 311 del 2004 ha dato ulteriore forma al modello pattizio di «regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario» (sentenza n. 36 del 2005), inaugurato dall'accordo sancito in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 3 agosto 2000, poi seguito dall'accordo dell'8 agosto 2001 tra Governo, le regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 (repertorio atti 1004) e il 22 marzo 2001 (repertorio atti 1210) in materia sanitaria, e, in specie, attuato mediante i cosiddetti patti per la salute, frutto di intese raggiunte sempre in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome, nel cui ambito si determinano, a un tempo, l'entità del concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) e i puntuali adempimenti delle regioni, in un'ottica di incentivo e di condizionalità.



Sulla medesima linea si colloca la legge finanziaria per il 2005 (la legge n. 311 del 2004) che, proprio con l'art. 1, comma 173, ha vincolato l'accesso al finanziamento statale integrativo (previsto dal precedente comma 164) alla stipula di una intesa Stato -regioni, volta a garantire - fra l'altro - il monitoraggio della spesa sanitaria regionale in vista dell'obiettivo del rispetto da parte delle regioni del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del sistema sanitario regionale.

In quest'intesa - siglata il 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome - si è stabilito, fra l'altro, all'art. 6, che le regioni si impegnano a garantire con la propria programmazione l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende sanitarie, e a realizzare forme di verifica trimestrale, nonché a rispettare l'obbligo di adottare le misure necessarie alla riconduzione in equilibrio della gestione.

Solo ove si verifichi una situazione di squilibrio, corrispondente ad un disavanzo pari o superiore al 5 per cento (secondo la formula vigente, introdotta dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, che ha recepito l'intesa del 3 dicembre 2009), la regione deve presentare un piano di rientro (già previsto dal comma 180 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004), di durata non superiore al triennio, che, una volta approvato dalla regione e sottoposto al parere della Struttura tecnica di monitoraggio paritetica (di cui all'art. 3, comma 2, dell'intesa del 3 dicembre 2009) e della Conferenza permanente Stato - Regioni - Province autonome, va approvato dal Consiglio dei ministri (art. 2, commi 78 e 79, della legge n. 191 del 2009). Per tutto il tempo della vigenza di questo piano, alla regione è impedito di adottare qualsiasi provvedimento anche legislativo che sia di ostacolo alla sua attuazione e che incida sulle misure in esso previste; come pure è escluso che la medesima possa introdurre livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto a quelli essenziali e, quindi, possa esprimere una propria politica sanitaria. Inoltre, in caso di mancata completa attuazione nel triennio, il piano può essere proseguito, con i medesimi effetti, «secondo programmi operativi» volti al «raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso» ai sensi dell'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, costituendo tali strumenti, come questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare, espressione del «principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 190 del 2022), in vista del superamento della situazione di disavanzo.

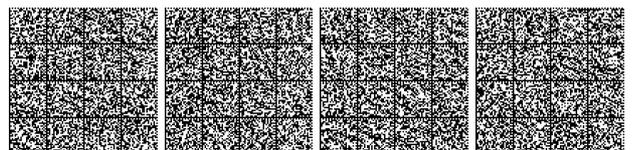
4.1.1.- Dal quadro normativo sin qui richiamato emerge in modo chiaro che, a partire dal 2000, il modulo concertativo-pattizio costituisce il modello generale di disciplina del finanziamento del servizio sanitario, a prescindere dalla specifica situazione in cui si addivenga alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, quindi, indipendentemente dalle peculiari conseguenze che solo quest'ultimo determina.

È un dato di esperienza che «la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni», sulla cui base sono definite «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento» (sentenza n. 98 del 2007).

Una simile scelta riflette, d'altronde, le peculiarità del settore sanitario e l'inevitabile coinvolgimento in esso di competenze statali e regionali.

Questa Corte ha riconosciuto che dall'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi discende l'esercizio su due livelli di governo della funzione sanitaria pubblica. Il livello statale è chiamato a definire le prestazioni che il SSN è tenuto a fornire ai cittadini - cioè, i livelli essenziali di assistenza - e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; a quello regionale compete, invece, organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi (sentenza n. 190 del 2022). Pertanto, «[l]a presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione», pur nel rispetto delle reciproche competenze, «al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (ancora sentenza n. 190 del 2022).

In questa chiave, risulta evidente che, nel settore considerato, la «fisiologica dialettica» fra Stato e regioni deve essere improntata alla «leale collaborazione orientata al bene comune» attraverso cui «il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi in una prospettiva generativa [...] verso la migliore tutela del diritto alla salute» (sentenza n. 40 del 2022). Il che si traduce «in concreto in doveri e aspettative - di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali - che non possono che essere reciproci» (sentenza n. 217 del 2020) e riguardare, quindi, anche le regioni, considerata la natura relazionale del richiamato principio (ancora, sentenza n. 217 del 2020).



4.1.2.- Nella specie, il piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Piemonte era stato inizialmente sottoscritto per il triennio 2010-2013 e poi proseguito, a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi in esso indicati, mediante i programmi operativi 2013-2015 - predisposti in attuazione dell'art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito - e completati con un anno di ritardo. L'uscita da tale piano era stata, infine, disposta a seguito della valutazione positiva relativa alla conclusione del medesimo, operata nella citata riunione congiunta del tavolo tecnico e del Comitato permanente del 21 marzo 2017.

Tale valutazione positiva - come si evince chiaramente anche dai lavori preparatori dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016 - era stata compiuta anche in virtù dell'introduzione, da parte della Regione Piemonte, con propria legge, della previsione avente per oggetto il programma decennale di restituzione delle somme (dell'ammontare di circa 1.505 milioni di euro) che, destinate alla gestione sanitaria, erano risultate, in sede di monitoraggio, indebitamente sottratte a quest'ultima e impiegate per altre finalità, con il risultato di mettere le aziende sanitarie regionali nella condizione di non poter adempiere in modo tempestivo ai pagamenti, in violazione della direttiva 2011/7/UE, e di contribuire alla situazione di squilibrio economico-finanziario. Il programma di restituzione delle somme introdotto dall'art. 14, comma 2, della citata legge regionale n. 24 del 2016 era stato peraltro concordato proprio in sede di monitoraggio con il tavolo tecnico e il Comitato permanente, come risulta dal verbale della riunione congiunta del 16 novembre 2016. In quella sede, infatti, i citati organi, pur esprimendo il proprio favore nei confronti della scelta regionale di procedere a una definizione formale della procedura di restituzione della liquidità regionale dovuta nei confronti del SSR, mediante apposita norma da inserire nella legge regionale di assestamento di bilancio per l'anno 2016, avevano chiesto, tuttavia, di contenere la proposta di restituzione in un numero di annualità non superiore alle dieci, formulando altresì una proposta di modulazione annuale degli importi da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria e da destinare alla gestione sanitaria entro il decennio. In base a quest'ultima, si prevedeva che: *i)* nel 2017 e nel 2018, si sarebbe dovuto operare il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria per importi pari a 65 milioni di euro all'anno; *ii)* per ciascuno degli anni 2019-2022, il trasferimento sarebbe stato di 113 milioni di euro annui; *iii)* infine, con riferimento ai quattro anni successivi (2023-2026), si disponeva un progressivo, forte aumento delle somme da trasferire, corrispondenti all'incirca ai due terzi degli oneri complessivi (923 milioni di euro) in vista del completamento della restituzione.

Nella riunione congiunta del tavolo tecnico e del Comitato permanente del 21 marzo 2017, si dava atto della coerenza del programma di restituzione della liquidità al SSR, «formalmente adottato con legge regionale» come puntualmente definito dall'art. 14 della legge reg. n. 24 del 2016, «con quanto richiesto dai Tavoli nella riunione del 16 novembre 2016» e si affermava che esso «permette di superare i rilievi mossi già in occasione della riunione del 20 aprile 2016 in ordine alla conclusione positiva del Piano di rientro».

Da quanto riportato emerge, dunque, in modo chiaro che la Regione Piemonte, recependo in una propria legge tale programma di restituzione della liquidità al SSR, si era impegnata non solo a realizzare la prevista restituzione, ma anche ad effettuarla nel termine massimo di dieci anni, secondo specifiche modalità che avrebbe ben potuto diversamente modulare, in attuazione di quanto stabilito, in via concordata, dall'art. 6 dell'intesa del 23 marzo 2005, cui rimanda l'art. 1, comma 173, lettera *f)*, della legge n. 311 del 2004, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. In altri termini, l'adozione del programma di restituzione entro il termine decennale era stato concordato come misura necessaria a contribuire a garantire il mantenimento dell'appena riconquistato equilibrio economico finanziario delle aziende sanitarie regionali, strumentale anche a consentire la riespansione della politica sanitaria regionale (ad esempio, restituendo la possibilità di prevedere l'erogazione di prestazioni sanitarie extra *LEA*) proprio per effetto dell'uscita dal piano di rientro.

Con l'impugnato art. 8 della legge regionale n. 6 del 2023, la Regione Piemonte, nel prorogare all'anno 2032 il termine ultimo per la restituzione della parte rimanente della liquidità indebitamente sottratta al SSR, è invece venuta meno, unilateralmente, all'impegno di completare tale restituzione entro il decennio, in tal modo non solo autorizzando il perdurante impiego di somme, originariamente destinate al SSR, ad altre finalità, ma soprattutto violando il principio di definizione concordata degli obiettivi e delle misure di mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario regionale; principio di definizione concordata desumibile dal richiamato art. 1, comma 173, lettera *f)*, della legge n. 311 del 2004, letto alla luce dell'art. 6 della citata intesa del 23 marzo 2005, che si configura, in armonia con il modulo concertativo-pattizio di disciplina del finanziamento del servizio sanitario da tempo accolto, quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Nel rispetto di tale principio - che, nel caso di specie, nonostante la riacquistata libertà di manovra in ambito sanitario, reclama un incisivo ossequio, in presenza di un accordo già raggiunto proprio in ordine alle modalità temporali di restituzione delle somme indebitamente sottratte al SSR -, la Regione Piemonte, in vista dell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente inerente alla gestione del Servizio sanitario regionale, ben avrebbe potuto - e dovuto, nello spirito di leale collaborazione «che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 62 del 2020)» (sentenza n. 190 del 2022) - promuovere un'inter-



locuzione con le amministrazioni statali competenti al fine di rappresentare loro le ragioni dell'asserita sopravvenuta insostenibilità del completamento del programma di restituzione decennale delle liquidità, concordato nel 2017, anche alla luce del dichiarato radicale mutamento delle condizioni di fatto in ragione, fra l'altro, della pandemia da COVID-19 e della crisi economica conseguente, per eventualmente giungere alla definizione, necessariamente concordata, di un diverso termine finale entro il quale modulare il trasferimento di cassa, in relazione ai singoli esercizi finanziari.

Ciò sempre alla luce del comune e superiore scopo di assicurare una gestione del servizio sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini in coerenza con le regole di bilancio e in linea con il rispetto degli obblighi eurounitari e con la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 6 del 2023, nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2016, ha stabilito, unilateralmente, che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale.

Resta salva, ovviamente, la possibilità che la Regione Piemonte e lo Stato addivengano a un nuovo accordo sul complessivo programma di restituzione delle somme.

5.- Restano assorbite le censure promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Piemonte 24 aprile 2023, n. 6 (Bilancio di previsione finanziario 2023-2025), nella parte in cui, nel sostituire il comma 2 dell'art. 14 della legge Regione Piemonte 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie), ha stabilito che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2032 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a 93.000.000,00 negli esercizi dal 2023 al 2025 e a euro 92.000.000,00 negli esercizi dal 2026 al 2032, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.», invece che «2. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, di un importo complessivo pari a 923 milioni di euro, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015», secondo modalità rimesse a successiva legge regionale.*

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

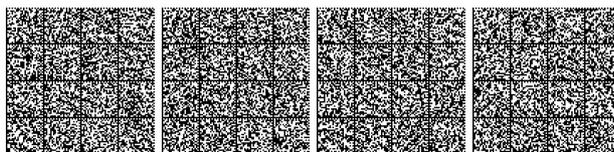
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 88

*Sentenza 16 aprile - 14 maggio 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Esclusione dalla depenalizzazione - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Non fondatezza della questione.**

**Reati e pene - Novella abrogatrice di talune fattispecie - Ricomprensione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato con contestuale trasformazione in illecito amministrativo - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delegazione - Inammissibilità della questione.**

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, art. 1, comma 4; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 76.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Augusto Antonio BARBERA;

*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, 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

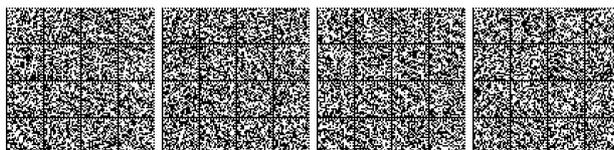
#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), e, in via subordinata, dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di S. H., con ordinanza del 17 luglio 2023, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 luglio 2023 (reg. ord. n. 125 del 2023), il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui stabilisce che il precedente comma 1 non si applichi ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



In via subordinata, il giudice *a quo* ha sollevato, sempre in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), «nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo», del reato di cui all'art. 10-*bis* del citato d.lgs. n. 286 del 1998.

1.1.- L'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016 esclude l'applicabilità della depenalizzazione disposta dal comma 1 - secondo cui «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda» -, tra l'altro, ai reati contemplati dal d.lgs. n. 286 del 1998.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 abroga alcune norme incriminatrici contenute nel codice penale.

2.- Riferisce il giudice *a quo* di essere investito dell'appello avverso la sentenza che ha condannato S. H. per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998.

Di qui la rilevanza di entrambe le questioni, giacché dal loro accoglimento conseguirebbero la depenalizzazione del suddetto reato e l'assoluzione dell'imputato.

3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente espone che l'art. 2, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili».

A tal fine, per quanto qui interessa, il successivo comma 2, lettera *a*), ha dettato il criterio direttivo della trasformazione in illeciti amministrativi di «tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione» di quelli rientranti in alcune materie.

Il comma 3, lettera *b*), del medesimo art. 2 ha posto il criterio direttivo dell'abrogazione e della trasformazione in illecito amministrativo del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998.

A parere del Tribunale fiorentino, le suddette disposizioni avrebbero conferito al Governo la delega a depenalizzare il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato: la prima, poiché questo reato è punito con la sola pena dell'ammenda e rientrerebbe, quindi, non essendo ascrivibile a una delle materie espressamente escluse dalla depenalizzazione, nel suo ambito applicativo; la seconda, disponendolo esplicitamente.

Il legislatore delegato, tuttavia, avrebbe violato tali criteri direttivi - così ledendo l'art. 76 Cost. - «in entrambi i decreti legislativi»: «nel d.lgs. 8/2016 con riguardo» all'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014 e «nel d.lgs. 7/2016 con riguardo» all'art. 2, comma 3, lettera *b*), della medesima legge delega.

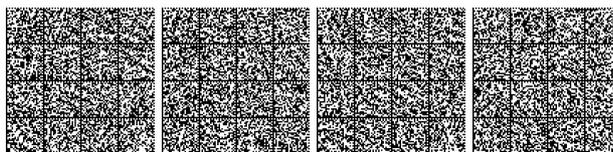
3.1.- Nello specifico, il giudice *a quo* osserva che, in attuazione della delega recata dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 ha stabilito che le violazioni punite con la sola pena della multa o dell'ammenda non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

Il denunciato art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo, tuttavia, precludendo l'applicabilità di tale depenalizzazione a tutti i reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, avrebbe violato la suddetta norma interposta, che invece non ha espressamente escluso dalla depenalizzazione stessa la materia dell'immigrazione e, quindi, il reato oggetto del processo principale.

D'altro canto, aggiunge il rimettente, la materia dell'immigrazione, se in origine era prevista nel disegno di legge A.S. n. 110, nel corso dei lavori parlamentari è stata poi espunta dal novero di quelle eccettuate dalla depenalizzazione in parola.

Pertanto, non si potrebbe ritenere, come invece sostenuto nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto delegato che sarebbe poi divenuto il d.lgs. n. 8 del 2016, che nella specie il Governo si sia limitato a una parziale inattuazione della delega ricevuta: al contrario, il censurato art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016 si sarebbe risolto nella violazione, in sostanza, del criterio direttivo volto a imporre tale depenalizzazione, così violando l'art. 76 Cost.

3.2.- Ove questa Corte non ritenesse di accogliere la questione così prospettata in via principale, il rimettente solleva, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016.



Precisa al riguardo che, «benché la materia della depenalizzazione del reato ex art. 10-*bis* d.lgs. 286/1998 sia più affine al contenuto del d.lgs. 8/2016 (il d.lgs. 7/2016 si occupa invece di abrogare talune norme incriminatrici e di prevedere per i fatti ivi già previsti delle sanzioni pecuniarie civili), si reputa più corretto individuare il provvedimento da censurare nel d.lgs. 7/2016 ed in particolare nel relativo articolo 1, che ha previsto l'abrogazione di alcune norme incriminatrici».

Questa disposizione, evidenzia il giudice *a quo*, nell'abrogare diverse norme incriminatrici recate dal codice penale, non prevede alcunché con riguardo al reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, che, invece, l'art. 2, comma 3, lettera *b*), della legge n. 67 del 2014 ha specificamente delegato il Governo ad abrogare e trasformare in illecito amministrativo.

Di qui la dedotta violazione dell'art. 76 Cost. anche ad opera del citato art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016.

3.2.1.- Nell'ipotesi in cui venisse accolta tale questione, il rimettente sollecita, infine, questa Corte a dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche dello stesso art. 10-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

4.1.- In merito alla censura che investe l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, la difesa statale premette che sarebbe «del tutto fisiologica» un'attività «normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante» (è citata la sentenza n. 212 del 2018 di questa Corte), per la cui attuazione il Governo fruirebbe dunque di «un margine di discrezionalità», tanto più in presenza di principi e criteri direttivi dal significato oggettivamente incerto.

Quindi, sottolinea innanzitutto che, nonostante la mancata inclusione dell'immigrazione tra le materie sottratte alla depenalizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014, questa norma annovera tuttavia, tra tali materie escluse, quella della «sicurezza pubblica», rispetto alla quale i reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998 presenterebbero una «indubbia connessione».

Inoltre, evidenzia che il legislatore delegante avrebbe sì previsto - però con una norma interposta diversa da quella evocata in relazione alla questione in esame - la depenalizzazione del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, ma «non certo di tutti i reati contemplati dal predetto corpus normativo»: di qui la legittimità costituzionale della scelta adottata dal Governo con la disposizione sospettata in via principale.

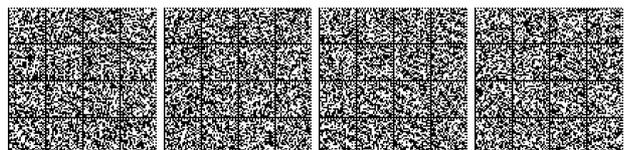
4.2.- A giudizio dell'Avvocatura generale, anche la questione, sollevata in via subordinata, avente a oggetto l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 sarebbe priva di pregio.

Il Governo, infatti, avrebbe soltanto ommesso in parte di esercitare la delega conferitagli, ciò che potrebbe sì determinare la sua responsabilità politica verso il Parlamento, «ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione» (è citata la sentenza n. 223 del 2019 di questa Corte).

Stravolgimento che, d'altra parte, non sarebbe ravvisabile nella specie, poiché l'omessa attuazione della delega riguarderebbe «un particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione previste», come affermato nel parere espresso dalle «Commissioni parlamentari, chiamate a pronunciarsi proprio sui decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016». Tale parere costituirebbe quindi un «elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della» legge delega, sicché «proprio dalla mancata censura in sede parlamentare questa Corte ha già potuto argomentare come non si fosse in presenza di una violazione della legge» stessa (è citata la sentenza n. 127 del 2017 di questa Corte).

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 luglio 2023 (reg. ord. n. 125 del 2023), il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in via principale dubita, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il precedente comma 1 non si applichi ai reati di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, e, in via subordinata, dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, «nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo», del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-*bis* del citato d.lgs. n. 286 del 1998.



2.- L'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, denunciato quindi in via principale, esclude dalla depenalizzazione disposta dal comma 1 - secondo cui «[n]on costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni» punite con la sola pena della multa o dell'ammenda -, tra l'altro, i reati contemplati dal d.lgs. n. 286 del 1998.

Ad avviso del rimettente, questa disposizione violerebbe l'art. 76 Cost. perché si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 67 del 2014, che ha conferito al Governo la delega a trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con sola pena pecuniaria e non ha annoverato tra le materie eccettuate da tale depenalizzazione quella dell'immigrazione: il reato previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato), sottoposto alla sua cognizione e punito con la pena dell'ammenda, avrebbe dovuto, pertanto, essere depenalizzato in forza del criterio direttivo dettato dalla norma interposta evocata.

2.1.- L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, denunciato in subordine, abroga alcune norme incriminatrici recate dal codice penale.

Questa disposizione lederebbe l'art. 76 Cost. poiché, omettendo di abrogare e trasformare in illecito amministrativo il reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, confliggerebbe con l'art. 2, comma 3, lettera b), della legge n. 67 del 2014, che tale abrogazione e contestuale trasformazione ha specificamente previsto.

3.- Preliminarmente, occorre precisare la reale portata del petitum della questione sollevata in via principale.

Nonostante l'indistinto riferimento del dispositivo dell'ordinanza di remissione ai reati previsti dal d.lgs. n. 286 del 1998, dal complessivo tenore dell'ordinanza medesima (*ex plurimis*, sentenza n. 161 del 2023) si evince con chiarezza che in realtà il giudice *a quo* si duole dell'esclusione dalla depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

In molteplici passaggi dell'ordinanza, infatti, il Tribunale fiorentino argomenta con specifico riferimento a tale reato, che, d'altro canto, è l'unico che viene in rilievo nel processo principale.

In considerazione delle argomentazioni del rimettente e della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 54 del 2024, n. 66 del 2022 e n. 68 del 2021), deve, pertanto, ritenersi che l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016 sia censurato nella sola parte in cui esclude l'applicabilità al suddetto reato della depenalizzazione disciplinata dal precedente comma 1.

4.- La questione non è fondata.

La legge n. 67 del 2014 persegue - come si desume dall'esame dei lavori parlamentari e come evidenziato nelle relazioni governative di accompagnamento agli schemi dei decreti legislativi che vi hanno dato attuazione - l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale.

La chiara finalità politico-criminale delle deleghe recate dalla suddetta legge è quindi rinvenibile nell'esigenza di un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio della *extrema ratio* del ricorso alla pena.

4.1.- In quest'ottica, l'art. 2 della legge in esame, al comma 1, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili».

Nel prevedere la trasformazione in illeciti amministrativi di un insieme di reati, il legislatore delegante ha fatto ricorso, al fine della loro individuazione, a due criteri selettivi.

Il primo, previsto dalla lettera a) del comma 2 del medesimo art. 2, consiste nella cosiddetta depenalizzazione "cieca", in quanto dispone, in virtù di una clausola generale, la trasformazione in illeciti amministrativi di «tutti i reati» puniti con la «sola pena della multa o dell'ammenda», a eccezione di quelli riconducibili ad alcune materie (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; elezioni e finanziamento ai partiti; proprietà intellettuale e industriale).

Il secondo è quello di cui alle lettere da b) a d) della stessa disposizione, che hanno indicato nominatim numerose fattispecie di reato contemplate sia dal codice penale che dalla legislazione speciale.

4.2.- Durante i lavori parlamentari, come notato anche dal giudice rimettente, la materia dell'immigrazione, inizialmente compresa nell'elenco di quelle sottratte alla depenalizzazione "cieca" (disegno di legge A.S. n. 110), è stata in seguito soppressa (in forza del subemendamento n. 1.0.100/5 approvato dalla Commissione giustizia del



Senato della Repubblica), con il contestuale inserimento (in quello che sarebbe poi divenuto il comma 3, lettera b, dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014) della previsione dell'abrogazione del reato di cui all'art. 10-*bis* del citato d.lgs. n. 286 del 1998.

Tuttavia, nel successivo svolgimento dei lavori, il Governo, con altro emendamento, ha introdotto la previsione, accanto alla suddetta abrogazione, della trasformazione in illecito amministrativo del reato in parola, nonché quella secondo cui sarebbe invece dovuta rimanere ferma la rilevanza penale di altre violazioni in materia di immigrazione.

Si è così giunti alla formulazione dell'attuale art. 2, comma 3, lettera *b*), della legge n. 67 del 2014, che dispone: «abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia».

4.3.- Tale evoluzione rende evidente che, dal punto di vista normativo, la *sedes materiae* in cui deve essere considerato, al fine di valutare il possibile contrasto con l'art. 76 Cost., il problema della mancata abrogazione e trasformazione in illecito amministrativo del reato di cui al citato art. 10-*bis* non è più la cosiddetta depenalizzazione "cieca", bensì quella nominativa.

La presenza di una esplicita previsione che individua ad nomen il reato in questione, accompagnata dalla previsione di mantenere «rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia», rende infatti palese che, a seguito dello svolgimento dei lavori parlamentari, il principio direttivo della legge delega non attiene più all'ambito della suddetta depenalizzazione "cieca"; questa infatti, per definizione, opera una generica individuazione tramite il trattamento sanzionatorio e non tramite la specifica selezione di singoli reati.

Il censurato art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016, laddove stabilisce che la «disposizione del comma 1 non si applica ai reati di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», non si pone, quindi, in contrasto con il principio direttivo attinente alla depenalizzazione "cieca", evocato dal rimettente come norma interposta.

Peraltro, tale conclusione non sembra sfuggire allo stesso rimettente che, formulando la questione in via subordinata, precisa - anche se impropriamente, come si vedrà di seguito - di reputare «più corretto individuare il provvedimento da censurare nel d.lgs. 7/2016 ed in particolare nel relativo articolo 1, che ha previsto l'abrogazione di alcune norme incriminatrici».

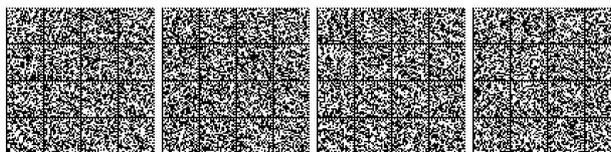
5.- La questione formulata in via subordinata è tuttavia inammissibile per una evidente aberratio ictus in cui il giudice *a quo* incorre nel censurare l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, anziché l'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, che disciplina la depenalizzazione nominativa dei reati contemplati dalla legislazione speciale (quale è quello qui in considerazione).

L'indubbiato art. 1, comma 1, dispone, infatti, l'abrogazione dei reati di cui agli artt. 485, 486, 594, 627 e 647 cod. pen. (sono i reati di «[f]alsità in scrittura privata», «[f]alsità in foglio firmato in bianco. Atto privato», «[i]ngiuria», «[s]ottrazione di cose comuni», «[a]ppropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito»).

Si tratta di reati che nulla hanno a che fare con quello di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, perché la disposizione in esame attua il criterio direttivo stabilito dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014 e non certo quello previsto dall'art. 2, comma 3, lettera *b*).

Il primo criterio direttivo, a differenza del secondo, attiene a uno specifico e innovativo strumento previsto dalla legge delega, riguardante l'«abrogazione di alcuni reati, con contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo, che si aggiungono all'obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno secondo le leggi civili» (sentenza n. 102 del 2018).

Il censurato art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, del resto, va letto unitamente al successivo art. 4 del medesimo decreto legislativo, con cui, parallelamente alla menzionata abolitio criminis, il legislatore delegato ha introdotto l'innovativa figura degli illeciti civili corredata da una sanzione pecuniaria aggiuntiva al risarcimento del danno: tale disposizione, infatti, descrive le condotte oggetto delle norme incriminatrici abrogate che soggiacciono a tale sanzione, stabilendo i relativi importi entro una determinata forbice edittale.



Ciò in attuazione delle lettere da *c)* ad *e)* dello stesso art. 2, comma 3, della legge n. 67 del 2014, le quali, in correlazione con la precedente lettera *a)*, recano appunto i criteri e i principi direttivi relativi all'introduzione, contestualmente all'abrogazione dei detti reati, per i fatti corrispondenti, di sanzioni pecuniarie civili aggiuntive rispetto al risarcimento del danno.

5.1.- Questa Corte, peraltro, ha già avuto occasione di precisare che il denunciato art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 costituisce «attuazione della delega recata dall'art. 2, comma 3, lettera *a)*, della legge n. 67 del 2014», «non già [del]la depenalizzazione, oggetto [invece] del parallelo d.lgs. n. 8 del 2016» (sentenza n. 216 del 2018).

Di conseguenza, ha ritenuto inammissibile, per aberratio ictus, la questione avente a oggetto la mancata depenalizzazione del reato di minaccia non grave, in asserita violazione dell'art. 2, comma 2, lettere *a)* e *g)*, della legge n. 67 del 2014, in quanto il rimettente aveva censurato, appunto, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016, anziché la pertinente norma del d.lgs. n. 8 del 2016.

5.2.- In conclusione il giudice *a quo*, nel dolersi della (asserita) violazione del criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b)*, della legge n. 67 del 2014, per avere il Governo omesso di trasformare in illecito amministrativo il citato reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, erroneamente indirizza le sue censure sull'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 7 del 2016 che si occupa, invece, dell'abrogazione di fattispecie incriminatrici poi sottoposte dal successivo art. 4 a sanzioni pecuniarie civili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 aprile 2024*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Intesa con lo Stato in materia di istruzione - Previsione che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma organica in materia di istruzione e formazione, la Regione avvia le procedure di cui all'art. 56 dello statuto regionale tramite la Commissione paritetica, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024.**

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Organizzazione della rete scolastica regionale – Previsione che la Regione provvede autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un Piano annuale – Interventi a sostegno delle istituzioni scolastiche – Previsione che la Regione, in via sperimentale e limitatamente all'anno scolastico 2024-2025, può stabilire, previa intesa con lo Stato, il mantenimento di un presidio con funzioni organizzative e gestorie presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione, facendosi carico dei maggiori oneri connessi alla retribuzione e alle indennità, parametrata in 600 ore annue, del relativo personale da ripartire in sede di contrattazione d'istituto - Previsione che il suddetto presidio è costituito da un docente, che svolge le mansioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici – Previsione che la Giunta regionale definisce i criteri per l'attuazione dell'intervento e le modalità di trasferimento delle relative risorse.**

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disposizioni in materia di istruzione - Norma finanziaria.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 5 febbraio 2024, n. 2 (Disposizioni in materia di istruzione), artt. 1, 2, 3 e 4.

Ricorso *ex art.* 127 costituzione per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, (C. F. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e PEC [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, domicilia, nei confronti;

della Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, in Viale Trento, n. 69 – 09123, Cagliari, posta elettronica certificata [presidenza@pec.regione.sardegna.it](mailto:presidenza@pec.regione.sardegna.it) ;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 1, 2, 3 e 4 della Legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 2 del 5 febbraio 2024, pubblicata sul B.U.R n. 7 del 06.02.2024 denominata: “Disposizioni in materia di istruzione”.

La legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 2 del 5 febbraio 2024, recante “Disposizioni in materia di istruzione”, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 in quanto eccede dalle competenze statutarie della Regione Autonoma della Sardegna (artt. 3, 5 e 56 legge cost. n. 3 del 1948) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, viola la competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e di “norme generali sull'istruzione”, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *g*) e *n*), Cost.. La medesima legge regionale viola, altresì, i principi fondamentali posti dagli artt. 3 e 97 Cost, che investono l'organizzazione amministrativa dello Stato, determinando peraltro nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti



## MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale della Sardegna n. 2/2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g) e lett. n), Cost. nonché degli artt. 3 e 97 Cost., in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. 215/2023, quali norme interposte.

L'art. 1 della legge regionale impugnata, rubricato "Intesa con lo Stato in materia di istruzione", prevede che, nelle more dell'approvazione di una legge regionale di riforma in materia di istruzione e formazione, tenuto conto di un serie di peculiarità della Regione stessa, venga avviato il procedimento previsto all'articolo 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale dispone che una Commissione paritetica proponga le norme per il passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione.

Con tale norma, la Regione Autonoma della Sardegna, eccedendo il proprio ambito di competenza legislativa definito dagli artt. 3, 5 e 56 della legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. g) e lett. n) Cost. con riferimento all'ambito di legislazione esclusiva dello Stato, nonché con i principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in relazione alla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica, recata dall'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e dal decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215.

Infatti, in conseguenza della riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica, introdotta dalla normativa appena citata, l'art. 5, comma 3, del d.l. 215/2023 ha previsto la possibilità, per il solo anno scolastico 2024/2025, di incrementare il numero di autonomie scolastiche in misura non superiore al 2,5 per cento del contingente quantificato dal decreto interministeriale n. 127 del 2023. Pertanto, il numero di scuole autonome che possono essere istituite nella Regione Autonoma della Sardegna, nel l'a.s. 2024-2025, risulta complessivamente pari a 234 (di cui 228 con DS e DSGA titolari e 6 scuole assegnate in reggenza). Ciò in quanto dette disposizioni definiscono la consistenza del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA), al quale è correlata la individuazione quantitativa delle istituzioni scolastiche autonome, in base al nuovo criterio che stabilisce una relazione biunivoca tra ognuna di queste e un dirigente.

Con la legge in esame, la Regione Autonoma della Sardegna, confermando lo stesso numero di autonomie scolastiche istituite nel corrente anno scolastico (2023-2024), pari a 270, ha, quindi, determinato un incremento di 36 autonomie rispetto al contingente stabilito dalla normativa nazionale sopra richiamata ( $36 = 270 - 234$ ), con un conseguente incremento del personale scolastico, sia ATA che dirigenti, previsto per la Regione in questione.

Con specifico riferimento all'art. 1, esso dispone che, nelle more del l'approvazione di una legge regionale di riforma organica in materia di istruzione e formazione, la Regione avvi i le "procedure di cui all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) tramite la Commissione paritetica, al fine di definire una norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024". Pertanto, si riconduce a tale disposizione la definizione di una "norma di attuazione che preveda il mantenimento di tutte le autonomie in essere nell'anno scolastico 2023-2024", laddove la norma dell'art 56 della citata legge costituzionale prevede il ricorso alla Commissione paritetica al solo scopo di adottare "le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione".

Ne discende che il citato art. 1 della legge regionale impugnata risulta costituzionalmente illegittimo sotto vari profili: in primo luogo, non è ammissibile l'applicazione alla materia degli organici del personale scolastico delle procedure di cui al citato art. 56 e, in secondo luogo, la disposizione compromette l'unitarietà ed omogeneità, sul piano nazionale, della disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale scolastico, aprendo la strada a gestioni parcellizzate degli organici e a sperequazioni tra Regioni, con conseguente violazione dei principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

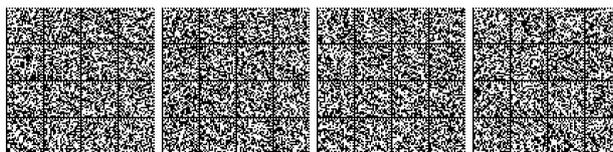
L'uniformità delle condizioni e dei presupposti per la gestione dei ruoli del personale scolastico è di esclusiva competenza legislativa statale, in quanto relativa alla disciplina in materia di organici e reclutamento.

L'art. 1, quindi, ad onta del suo carattere programmatico, risulta in ogni caso in contrasto con i principi costituzionali in materia di riparto delle funzioni legislative esclusive in materia di istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n).

Inoltre, essendo i contingenti organici del personale scolastico estranei ad ambiti di competenza regionale, in quanto dipendenti statali, la materia rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), con il quale risulta dunque in contrasto il predetto art. 1.

Tali argomentazioni risultano avvalorate da quanto statuito da codesta Corte costituzionale con la recente sentenza n. 223/2023, in materia di riparto di competenze legislative.

Con tale importante decisione la Corte ha infatti precisato che "le disposizioni in esame si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale.



Va infatti considerato che queste norme, sia sotto il profilo della determinazione del contingente che sotto quello della scelta del superamento, nei termini precisati, dell'istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico» (sentenza n. 147 del 2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200 del 2009, con riguardo al personale scolastico).

Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», di competenza esclusiva statale in base alla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

5.2.1. – Le disposizioni in esame sono qualificabili, sotto un duplice profilo, anche come norme generali sull'istruzione, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.

In primo luogo, perché, come già affermato da questa Corte per altre categorie di personale scolastico, la «revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici» (sentenza n. 200 del 2009, punto 34 del Considerato in diritto), rientra tra le norme generali sull'istruzione.

In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell'autonomia funzionale – la cui disciplina questa Corte ha già ricondotto alle «norme generali sull'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009, punto 21 del Considerato in diritto) – che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l'autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura”.

Risulta dunque chiaro che l'art. 1 della legge regionale della Sardegna n. 2 del 5 febbraio 2024 è in contrasto con le norme costituzionali citate, eccedendo l'ambito di competenza regionale delineato dallo Statuto speciale per la Sardegna, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g) e n.) Cost. nonché dei principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 97 Cost. in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. 215/2023, quali norme interposte.

2. Illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3 della legge regionale della Sardegna n. 2/2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. e dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. 215/2023, quali norme interposte.

L'art. 2 della legge regionale impugnata, rubricato “Organizzazione della rete scolastica regionale”, prevede che, fino alla definizione delle iniziative previste dall'articolo 1 ed anche in caso di esito negativo delle stesse, la Regione provveda autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un Piano annuale che tenga conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche della Sardegna in attuazione e nel rispetto delle norme regionali e statali tra le quali, nello specifico, l'articolo 19 del D L n. 98 del 2011, come da ultimo modificato dal l'articolo 1, commi 557 e 559 della legge di bilancio n. 197 del 2022.

L'art. 3 della stessa legge regionale impugnata, rubricato “Interventi a sostegno delle istituzioni scolastiche”, prevede, in via sperimentale, che per il solo anno scolastico 2024/2025, fermo restando il contingente organico determinato ai sensi dell'articolo 2, la Regione, previa intesa con lo Stato, provveda al mantenimento di un “presidio con funzioni organizzative e gestorie, presso le istituzioni autonome oggetto di soppressione in base ai parametri di cui all'articolo 2”. Al fine di garantire il suddetto presidio, la Regione prevede di farsi carico dell'onere connesso alla retribuzione e alle indennità derivanti dal l'impiego di: un docente con funzioni di collaboratore del dirigente scolastico, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici; onere che viene parametrato in 600 ore annue.

Ciò detto, anche gli articoli 2 e 3 della legge regionale impugnata risultano costituzionalmente illegittimi. Le norme previste in tali articoli, infatti, violando l'ambito di competenza legislativa definito dagli artt. 3 e 5 della legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in materia di legislazione esclusiva statale, nonché con l'art. 81, terzo comma, Cost., in punto di maggiori oneri posti a carico dello Stato privi di copertura finanziaria, in relazione alla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica recato dall'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e dal decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215.

A tale riguardo, l'art. 2, da leggersi in combinato disposto con l'art. 3, dispone che la Regione Autonoma della Sardegna, nel rispetto dei principi fondamentali in materia di istruzione e della normativa in materia di riorganizzazione del sistema scolastico (art. 1, commi 557 e 558, l. 197/22) provvede autonomamente al dimensionamento della rete scolastica e alla programmazione dell'offerta formativa, attraverso l'adozione di un Piano annuale. Tuttavia, il riferimento alla normativa in materia di riorganizzazione del sistema scolastico dovrebbe comportare il rispetto delle norme fondanti la competenza esclusiva statale in materia di organici del personale, da assegnarsi alle istituzioni scolastiche di ciascun territorio. Invece, il successivo art. 3, prevede, seppure in via sperimentale e limitatamente all'anno scolastico 2024-2025, che fermo restando il contingente organico determinato ai sensi dell'articolo 2, la Regione può stabilire, previa intesa con lo Stato, il mantenimento di un presidio con funzioni organizzative e gestorie e, presso le autonomie scolastiche oggetto di soppressione. Il mantenimento di detti presidi involge un ambito relativo a personale inserito



nel pubblico impiego statale - perché i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – ambito che attiene ad attività di esclusiva competenza statale, con conseguente violazione del riparto di competenze Stato-Regione, come delineato dall'art. 117 Cost., secondo comma, lettera g), Cost.

Come confermato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 223/2023, i contingenti organici del personale scolastico sono senz'altro estranei ad ambiti di competenza regionale, in quanto dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Pertanto, anche un minimo incremento di spesa, conseguente alle decisioni della Regione Sardegna, avrebbe delle conseguenze non trascurabili per il bilancio dello Stato, atteso che, oltre alla spesa aggiuntiva per gli incarichi di vertice, andrebbe considerato almeno l'ulteriore costo per il personale ATA indispensabile per il governo dell'istituzione scolastica.

L'applicazione al personale impiegato nella costituzione dei predetti presidi del CCNL dell'Area istruzione e ricerca determina, quindi, maggiori oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato, in violazione dell'art. 81, terzo comma Cost. A ciò si aggiunga che nell'art. 3, comma 2, ove sono definite le procedure di trasferimento delle risorse, non vengono esplicitati i destinatari dei predetti trasferimenti.

Occorre evidenziare che, con specifico riferimento all'articolo 3, si rilevano profili di incostituzionalità nella parte in cui la norma prevede apposita intesa tra Stato e la Regione per il mantenimento di un presidio costituito da un docente, un assistente amministrativo e fino a tre collaboratori scolastici con funzioni organizzative e gestorie trattandosi di un ambito che attiene ad attività di esclusiva competenza statale, con conseguente violazione del riparto di competenze Stato-Regione, come delineato dall'articolo 117 Cost., secondo comma, lettera g), Cost.

La Regione Autonoma della Sardegna prevede che il costituendo "presidio" sia attivato presso le istituzioni scolastiche autonome che dal l'a.s. 2024/2025 verrebbero soppresse in applicazione del D.I. 30 giugno 2023, n. 127, che definisce l'organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) per il triennio 2024/2025, 2025/2026 e 2026/2027.

Le scuole dotate di autonomia nell'a.s. 2023/2024, in base al Decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito n. 70 del 19 aprile 2023 di definizione della dotazione organica di DS e DSGA per l'a.s. 2023/2024, sono pari in Sardegna a 265 unità; le istituzioni scolastiche presso le quali è assegnato un DS ed un DSGA ai sensi del citato D.I. n. 127/2023 sono pari a 228 unità nel 2024/2025, 225 nell'a.s. 2025/2026 e 220 nell'a.s. 2026/2027. Pertanto, si rileva che nell'a.s. 2024/2025 dovrebbero essere attivati  $265-228=37$  presidi. A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 5, comma 3, del D.L. 30 dicembre 2023, n. 215 viene consentita per il solo a.s. 2024/2025 una deroga al numero di istituzioni scolastiche che hanno diritto ad un DS ed un DSGA incrementando il numero contenuto nel D.I. n. 127/2023 di una percentuale del 2,5%. Pertanto, in Sardegna sarebbero attivabili i non più 228 posti di DS e DSGA bensì 234 da cui ne conseguirebbe per l'a.s. 2024/2025 l'attivazione di  $265-234=31$  presidi, corrispondenti a complessivi 31 docenti, 31 assistenti amministrativi e 93 collaboratori scolastici.

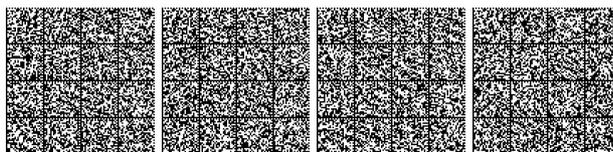
Al personale impiegato nella costituzione dei predetti presidi dovrà applicarsi il CCNL dell'Area Istruzione e ricerca (da ultimo il CCNL sottoscritto il 18 gennaio 2024). Lo stesso personale dovrebbe essere destinatario di un contratto a tempo determinato annuale al fine di poter garantire la funzione organizzativa e gestoria per tutto l'a.s. 2024/2025. Ai fini della determinazione dell'onere di personale occorrerà prendere a riferimento il trattamento economico iniziale previsto dal vigente CCNL riferito alla categoria di personale richiesto al quale, in via prudenziale, occorrerà applicare un incremento del trattamento economico pari al 5,78% a titolo di rinnovo del CCNL 2022-2024. Infine, il valore complessivo della spesa di personale, in via prudenziale, dovrà essere maggiorato per tener conto delle eventuali necessità di sostituzione del personale assegnato ai presidi.

Posto quanto precede, si ritiene pertanto che la quota di risorse destinata dalla Regione a coprire gli oneri di personale sia insufficiente determinando, pertanto, maggiori oneri privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato tenuto conto che trattasi di personale statale.

La disposizione normativa nulla prevede in ordine alle modalità di reperimento di tale categoria di personale, ma tenuto conto che lo stesso è riconducibile alle figure professionali del personale ATA ed alla figura del docente si ritiene che lo stesso debba essere reclutato in base alla disciplina statale.

Si delinea, quindi, uno sconfinamento evidente della potestà legislativa regionale nelle attribuzioni riservate alla legislazione esclusiva dello Stato a cui spetta, in ossequio alle competenze in materia di norme generali sull'istruzione di cui al comma 2, lett. n), dell'art. 117 della Costituzione, la gestione del reclutamento del personale scolastico e la conseguente variazione della consistenza delle dotazioni organiche.

L'istituzione di un presidio con funzioni organizzative e gestorie potrebbe determinare richieste da parte del personale docente che svolge le funzioni di collaboratore del dirigente scolastico e dell'assistente amministrativo finalizzate ad equiparare il primo alla figura del dirigente scolastico ed il secondo alla figura del DSGA, con il sorgere di conseguente contenzioso suscettibile di determinare oneri risarcitori privi di copertura finanziaria a carico dell'Amministrazione scolastica per il riconoscimento delle relative indennità.



Con riferimento al comma 2 dell'articolo 3, ove sono definite le procedure di trasferimento delle risorse, si evidenzia che non vengono esplicitati i destinatari dei predetti trasferimenti. In proposito, si rappresenta che la gestione dei trattamenti economici del personale scolastico è di esclusiva competenza dello Stato. Infatti, ai sensi del l e previ si oni di cui al l'articolo 2, comma 5 del decreto-legge n. 147 del 2007 e di cui all'articolo 7, commi 38 e 39 del decreto-legge n. 95 del 2012 anche per gli incarichi conferiti con supplenze brevi e saltuarie il pagamento delle competenze avviene tramite ordini collettivi di pagamento e, conseguentemente, la gestione dei pagamenti è rimessa non già alle istituzioni scolastiche quanto alla competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze - sistema NoiPA. L'erogazione dei finanziamenti di cui trattasi, pertanto, determinerebbe per le istituzioni scolastiche difficoltà di gestione tecnica e giuridica dei pagamenti. In assenza poi di ulteriori specificazioni all'interno della disposizione, laddove le somme della Regione non vengano messe a disposizione del bilancio dello Stato, si determinerebbero oneri a carico del bilancio dello Stato per il pagamento delle quote stipendiali in favore del personale scolastico che ha prestato il servizio nei presidi.

Alla luce delle argomentazioni esposte è giustificato concludere che le disposizioni contenute negli artt. 2 e 3 della legge regionale impugnata violino specifiche competenze statali e determinino nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria, in contrasto con il comma 2, lett. n), dell'art. 117 della Costituzione e l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale della Sardegna n. 2/2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g) e n), Cost., degli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 557 e 558, della legge 197/2022 e all'art. 5, comma 3, del d.l. 215/2023, quali norme interposte.

Per quanto riguarda l'art. 4 della legge regionale impugnata, relativo alle risorse finanziarie, va chiarito che la richiesta caducazione delle norme sopra censurate determina automaticamente il travolgimento della norma finanziaria prevista da tale articolo 4.

4. In conclusione, gli artt. 1, 2 e 3, che in sostanza autorizzano una deroga in aumento rispetto alla riforma del sistema di dimensionamento della rete scolastica, nonché l'art. 4, relativo alle risorse finanziarie, eccedono dalle competenze statutarie della Regione Sardegna (di cui agli artt. 3, 5 e 56 legge cost. n. 3 del 1948), e si pongono in contrasto con la normativa statale di riferimento (art. 19, commi 5-bis, 5-ter, 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies del d.l. 6.7.2011 n. 98, come modificato e novellato dall'art. 1, comma 557, della l. 29.12.2022, n. 197 e art. 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215) in violazione della competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, comma secondo, lettere g) e n) Cost.), nonché dei principi fondamentali di cui agli articoli 3 e 97 Cost., che investono l'organizzazione amministrativa dello Stato. Inoltre, determinando nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato senza idonea copertura, violano l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Solo per tuziorismo si richiama quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 119/2019 e n. 279 del 2020) che esonera dall'onere di confrontare le competenze legislative previste dallo Statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze legislative esclusive statali (in particolare, con sentenza n. 279/2020, codesta Ecc.ma Corte ha ribadito che “nelle pronunce di questa Corte si è più volte sottolineato come l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l'utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020)”.

*P.Q.M.*

*Si conclude chiedendo che siano dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni della Legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 2 del 5 febbraio 2024 contenute:*

— nell'art. 1 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. g) e lett. n) Cost. e con i principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 97 Cost.;

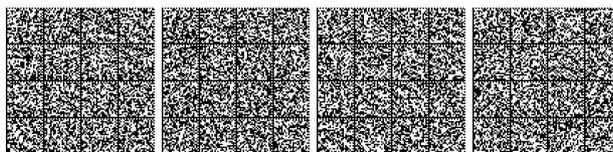
— negli artt. 2 e 3 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. e con l'art. 81, terzo comma, Cost.

— nell'art. 4 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. g) e lett. n) Cost., con i principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 97 Cost. e con l'art. 81, terzo comma, Cost. e per caducazione derivata.

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 26 marzo 2024 (prot. DAR - 0005266 - P - 27/03/2024).*

Roma, 2 aprile 2024

*L'Avvocato dello Stato:* BASILICA



## n. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2024*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica – Spesa sanitaria - Norme della Regione autonoma Sardegna – Autorizzazione di spesa di euro 3.291.344,42, a favore di ARES, per le finalità di cui all’art. 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, concernenti la possibilità di redistribuire le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l’assistenza ospedaliera tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un’attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell’anno 2021 e di utilizzarle per incrementare il tetto di spesa ospedaliera nell’anno 2023 – Autorizzazione all’ARES, a valere sul Fondo sanitario regionale relativo all’anno 2024, al trasferimento della somma di euro 5.835.023,84 per le finalità di cui all’art. 5, comma 12, della legge reg. n. 1 del 2023, con riferimento all’anno 2023.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1 (Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie), art. 3, commi 12 e 13.

Ricorso *ex* articolo 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, nella sua sede in Cagliari, al Viale Trento, n. 69, indirizzo PEC: presidenza@pec.regione.sardegna.it ;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 1/2024 del 5 febbraio 2024 recante: «Disposizioni finanziarie in materia di promozione turistica, sanità e su varie materie»; pubblicata sulla pubblicata sul BUR n. 7 del 6 febbraio 2024, ed in particolare dell’articolo 3, commi 12 e 13; come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 26 marzo 2024.

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 5 del 6 febbraio 2024 è stata pubblicata la legge regionale n. 1 del 2024.

L’articolo 3, dodicesimo e tredicesimo comma della legge in parola prevede:

«12. A valere sulle risorse che residuano nei bilanci di ATS in liquidazione dopo l’applicazione dell’articolo 5, comma 8, della legge regionale n. 1 del 2023, e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzata, a favore di ARES, la spesa di euro 3.291.344,42 per le finalità di cui all’articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all’anno 2021(missione 13 - programma 01 - titolo.

13. A valere sul Fondo sanitario regionale relativo all’anno 2024, l’ARES è autorizzata al trasferimento della somma di euro 5.835.023,84 per la finalità di cui all’articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all’anno 2023 (missione 13 – programma 01 –titolo 1) 1)».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale in quanto eccede dalle competenze attribuite alla regione autonoma della Sardegna dagli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna, risultando altresì invasiva della competenza dello Stato nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

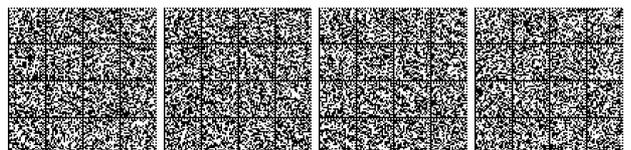
Appare, dunque, necessario proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’articolo 127 comma 1 Cost. per il seguente

## MOTIVO

Illegittimità dell’articolo 3, commi dodicesimo e tredicesimo della legge della regione autonoma della Sardegna n. 1 del 2024. Violazione degli articoli n. 3 e 4 dello Statuto Speciale. Violazione dell’articolo 117, terzo comma della Costituzione nonché degli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e dell’articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 quali norme interposte.

Come accennato, le norme di cui si denuncia l’illegittimità costituzionale stabiliscono, all’articolo 3, dodicesimo comma, che

«a valere sulle risorse che residuano nei bilanci di ATS in liquidazione dopo l’applicazione dell’articolo 5, comma 8, della legge regionale n. 1 del 2023, e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzata, a favore di ARES, la spesa di euro 3.291.344,42 per le finalità di cui all’articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all’anno 2021 (missione 13 - programma 01 titolo 1)»;



al tredicesimo comma

«A valere sul Fondo sanitario regionale relativo all'anno 2024, l'ARES è autorizzata al trasferimento della somma di euro 5.835.023,84 per la finalità di cui all'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, con riferimento all'anno 2023 (missione 13 - programma 01 - titolo 1)».

Si ritiene che le disposizioni denunciate non si coordinino con la norma di cui all'articolo 5, commi 12 e 13, della legge regionale n. 1 del 2023, in riferimento al tetto di spesa per l'assistenza ospedaliera e al finanziamento degli erogatori privati accreditati.

L'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023, come modificato dall'articolo 56, comma 1, legge regionale 23 ottobre 2023, n. 9, a decorrere dal 24 ottobre 2023, dispone che:

«12. Le risorse non utilizzate di cui al tetto di spesa assegnato per il 2020 per l'assistenza ospedaliera possono essere redistribuite tra gli erogatori privati accreditati che abbiano prodotto un'attività ospedaliera eccedente il budget assegnato nell'anno 2021 e per incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023 anche oltre i limiti imposti dalle disposizioni di legge nazionali che prevedono la riduzione dell'acquisto di volumi di prestazioni sanitarie da privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera finalizzate alla contrazione della spesa pubblica, in quanto la Regione provvede con proprie risorse al finanziamento della spesa sanitaria».

In altri termini, il comma 12 della legge regionale n. 1/2023:

— autorizza la redistribuzione delle risorse non utilizzate del tetto di spesa 2020 agli erogatori privati accreditati che hanno ecceduto il budget ospedaliero nel 2021;

— consente l'incremento del tetto di spesa 2023 per l'assistenza ospedaliera, derogando ai limiti nazionali di riduzione dell'acquisto di prestazioni da privati.

Appare chiaro, dal semplice confronto tra le disposizioni oggi impugnate e la disciplina dettata dal dodicesimo comma dell'articolo 5 della legge regionale n. 1 del 2023, come le disposizioni regionali contrastino con l'articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, che deve intendersi quale norma interposta in quanto disposizione di coordinamento della finanza pubblica applicabile a tutte le regioni. La norma nazionale, infatti, prevede:

«14. A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. La misura di contenimento della spesa di cui al presente comma è aggiuntiva rispetto alle misure eventualmente già adottate dalle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano e trova applicazione anche in caso di mancata sottoscrizione dei contratti e degli accordi, facendo riferimento, in tale ultimo caso, agli atti di programmazione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano della spesa sanitaria. Il livello di spesa determinatosi per il 2012 a seguito dell'applicazione della misura di contenimento di cui al presente comma costituisce il livello su cui si applicano le misure che le regioni devono adottare, a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), ultimo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, impone la riduzione dell'acquisto di prestazioni da privati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, finalizzata al contenimento della spesa pubblica»

In altri termini, le disposizioni statali prevedono:

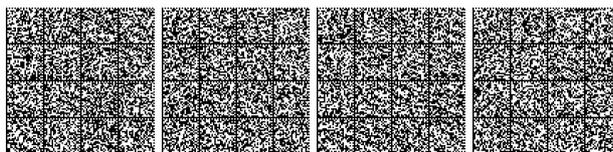
la revisione della spesa pubblica: sono state, infatti, introdotte misure volte a razionalizzare la spesa pubblica, con particolare riferimento alla riduzione dei costi dei beni e servizi, del personale e delle consulenze.

l'invariabilità dei servizi ai cittadini: è stata garantita l'invariabilità dei servizi ai cittadini, nonostante la revisione della spesa pubblica.

la previsione di misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario: sono state adottate misure volte a rafforzare il patrimonio delle imprese del settore bancario.

Il confronto tra le norme impugnate e l'articolo 5, comma 12, della legge regionale n. 1 del 2023 evidenzia delle criticità dal momento che il sopracitato comma 12, fa riferimento anche a periodi precedenti (2020 e 2021): l'effetto prodotto dalla disposizione impugnata risulta essere che le risorse non impiegate, stabilite dal limite di spesa assegnato per l'anno 2020 riguardo all'assistenza ospedaliera, possano essere redistribuite tra gli operatori privati accreditati che abbiano svolto un'attività ospedaliera superiore al budget assegnato nell'anno 2021 e per aumentare il limite di spesa per l'assistenza ospedaliera nell'anno 2023.

Con tali disposizioni, la Regione autorizza una retribuzione, a favore degli erogatori privati accreditati, eccedendo, tuttavia, i limiti di spesa assegnati e, quindi, quanto meno potenzialmente, oltrepassando il massimale di spesa stabilito dal d.l. n. 95/2012, come modificato e integrato per la stessa regione dall'articolo 16, secondo comma, del D.L.



133/2014(1)e successivamente dall'articolo 4, comma otto-*bis* del D.L. 183/2020 (2) , che, come visto, mira a ridurre l'acquisto di prestazioni sanitarie da parte di operatori privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera nell'ottica della *spending review* (3).Dal momento che l'obiettivo della normativa nazionale è quello di contenere la spesa pubblica, per tutte le regioni e province autonome, il superamento dei limiti imposti dalla legge statale, costituendo essa norma di coordinamento della finanza pubblica, comporta, da parte della regione, una violazione dell'articolo 117 della Costituzione nonché delle norme interposte menzionate in rubrica.

Infatti, il combinato disposto dei suddetti articoli 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012 e 45, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 124/2019 (4) applicandosi, come detto, anche alle regioni a statuto speciale, non ammette deroghe, neppure nel caso in cui una regione provveda al finanziamento della spesa sanitaria con risorse proprie.

Ciò in quanto le disposizioni dell'articolo 15 sono finalizzate a garantire il rispetto degli obblighi comunitari e a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica: il mancato rispetto delle disposizioni del decreto-legge n. 95/2012 comporta, dunque, rischi per la sostenibilità della spesa del servizio sanitario regionale.

Né può dirsi che laddove lo Stato non contribuisca, come nel caso della Regione Autonoma della Sardegna, lo stesso non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario in materia di spesa sanitaria, poiché l'articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 e successive modifiche, come detto, costituisce una norma a cui sono soggette tutte le regioni, anche quelle a statuto speciale.

Per quanto riguarda il tetto di spesa nei confronti degli operatori privati accreditati, va anche richiamato quanto disposto dalla legge n. 145/2018 per la regione Sardegna, all'articolo 1, comma 572, per gli anni dal 2019 al 2021 (5).L'introduzione della norma nazionale, specifica per la regione Sardegna, derogatoria si giustifica dal carattere temporaneo (tre anni) e "sperimentale" della misura normativa. Ciò ribadisce, evidentemente, la presenza di un vincolo di spesa applicabile anche alle regioni a statuto speciale.

Le prestazioni *extra-budgetarie* non possono neppure essere oggetto di remunerazione in ottemperanza al decreto legislativo n. 502/1992.

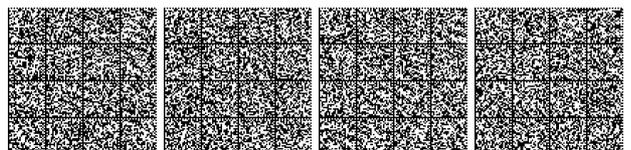
(1) La norma, come modificata dall'articolo 1 della Legge del 30/12/2018 n. 145, così dispone: «Articolo 16 (Misure di agevolazioni per gli investimenti privati nelle strutture ospedaliere)1. Al fine di favorire la partecipazione di investimenti stranieri per la realizzazione di strutture sanitarie, per la regione Sardegna, con riferimento al carattere sperimentale dell'investimento straniero da realizzarsi nell'ospedale di Olbia, ai fini del rispetto dei parametri del numero di posti letto per mille abitanti, previsti dall'articolo 15, comma 13, lettera c), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per il periodo 2015-2017 non si tiene conto dei posti letto accreditati in tale struttura. La regione Sardegna, in ogni caso, assicura, mediante la trasmissione della necessaria documentazione al competente Ministero della Salute, l'approvazione di un programma di riorganizzazione della rete ospedaliera che garantisca che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, i predetti parametri siano rispettati includendo nel computo dei posti letto anche quelli accreditati nella citata struttura. 2. Al fine di dare certezza e attuare gli impegni in relazione agli investimenti stranieri concernenti l'ospedale e centro di ricerca medica applicata "Mater Olbia" di cui al comma 1, la regione Sardegna è autorizzata, per gli anni dal 2019 al 2021, a programmare l'acquisto di prestazioni sanitarie specialistiche ambulatoriali e ospedaliere da soggetti privati in misura non superiore al livello massimo stabilito dall'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, incrementato del 20 per cento, fatti salvi i benefici relativi alla deroga di cui al secondo periodo del medesimo comma 14, introdotto dall'articolo 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. La predetta autorizzazione triennale ha carattere sperimentale ed è finalizzata al conseguimento di incrementi dei tassi di mobilità sanitaria attiva e alla riduzione dei tassi di mobilità passiva. Il Ministero della salute e la regione Sardegna assicurano il monitoraggio delle attività della struttura in relazione all'effettiva qualità dell'offerta clinica, alla piena integrazione con la rete sanitaria pubblica e al conseguente effettivo decremento della mobilità passiva. La copertura dei maggiori oneri è assicurata annualmente all'interno del bilancio regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

(2) La disposizione così prevede: «8-bis. L'applicazione delle disposizioni dell'articolo 16, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, come sostituito dall'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è prorogata al 31 dicembre 2026».

(3) La norma che disciplina il tetto per l'acquisto da parte degli operatori privati accreditati, ossia il citato articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, come modificato dall'articolo 45, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 124/2019, prevede che tutte le regioni (anche quelle a statuto speciale) e le province autonome debbano ridurre l'acquisto di prestazioni sanitarie da operatori privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, in modo che la spesa complessiva annua non superi quella del 2011.

(4) La disposizione prevede: «1-*ter*. A decorrere dall'anno 2020, il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale».

(5) La disposizione prevede: «572. I commi 2 e 2-*bis* dell'articolo 16 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sono sostituiti dal seguente: «2. Al fine di dare certezza e attuare gli impegni in relazione agli investimenti stranieri concernenti l'ospedale e centro di ricerca medica applicata "Mater Olbia" di cui al comma 1, la regione Sardegna è autorizzata, per gli anni dal 2019 al 2021, a programmare l'acquisto di prestazioni sanitarie specialistiche ambulatoriali e ospedaliere da soggetti privati in misura non superiore al livello massimo stabilito dall'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, incrementato del 20 per cento, fatti salvi i benefici relativi alla deroga di cui al secondo periodo del medesimo comma 14, introdotto dall'articolo 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. La predetta autorizzazione triennale ha carattere sperimentale ed è finalizzata al conseguimento di incrementi dei tassi di mobilità sanitaria attiva e alla riduzione dei tassi di mobilità passiva. Il Ministero della salute e la regione Sardegna assicurano il monitoraggio delle attività della struttura in relazione all'effettiva qualità dell'offerta clinica, alla piena integrazione con la rete sanitaria pubblica e al conseguente effettivo decremento della mobilità passiva. La copertura dei maggiori oneri è assicurata annualmente all'interno del bilancio regionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296»».



La rilevanza della violazione della norma interposta di cui all'articolo 8-*quinques* del d.lgs. n. 502/1992 è riscontrabile, *prima facie*, da quanto si è *supra* detto in relazione all'altra norma interposta (articolo 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012) dal momento che l'articolo 15, comma quattordicesimo del decreto citato, espressamente, richiama gli accordi contrattuali menzionati dell'articolo 8-*quinques* d. lgs. n. 502/1992.

La violazione porta in sé la propria autosufficienza in quanto la disposizione citata(6)

Prevede un procedura di aggiudicazione, stipulazione ed esecuzione dei contratti nel settore sanitario con la chiara finalità di razionalizzare ed economicizzare l'intero settore della contrattualistica.

Non a caso, la normativa statale del 2012, nel disporre ulteriori riduzioni di spesa, richiama l'articolo 8-*quinques* del d. lgs. n. 502 del 1992 che già di per sé l'art. 8-*quinques*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 non consente la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa, in quanto la funzionalità del sistema di programmazione della spesa sanitaria presuppone il rispetto dei limiti di spesa stabiliti.

Alla luce di ciò emerge chiaramente che le disposizioni impugnate, mirando a incrementare il tetto di spesa dell'assistenza ospedaliera nell'anno 2023, anche oltre i limiti imposti dalla normativa nazionale, si pongono anche in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, delle norme interposte nominate in rubrica, nonché con gli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna eccedendo la competenza regionale in materia di spesa sanitaria.

(6) La norma prevede: « Art. 8-*quinques* (Accordi contrattuali)1. Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, definiscono l'ambito di applicazione degli accordi contrattuali ed individuano i soggetti interessati, con specifico riferimento ai seguenti aspetti:a) individuazione delle responsabilità riservate alla regione e di quelle attribuite alle unità sanitarie locali nella definizione degli accordi contrattuali e nella verifica del loro rispetto;b) indirizzo per la formulazione dei programmi di attività delle strutture interessate, con l'indicazione delle funzioni e delle attività da potenziare e da depotenziare, secondo le linee della programmazione regionale e nel rispetto delle priorità indicate dal Piano sanitario nazionale;c) determinazione del piano delle attività relative alle alte specialità ed alla rete dei servizi di emergenza;d) criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura.1-bis I soggetti privati di cui al comma 1 sono individuati, ai fini della stipula degli accordi contrattuali, mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione da parte delle regioni di un avviso contenente criteri oggettivi di selezione, che valorizzino prioritariamente la qualità delle specifiche prestazioni sanitarie da erogare. La selezione di tali soggetti deve essere effettuata periodicamente, tenuto conto della programmazione sanitaria regionale e sulla base di verifiche delle eventuali esigenze di razionalizzazione della rete in convenzionamento e, per i soggetti già titolari di accordi contrattuali, dell'attività svolta; a tali fini si tiene conto altresì dell'effettiva alimentazione in maniera continuativa e tempestiva del fascicolo sanitario elettronico (FSE) ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, secondo le modalità definite ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 12, nonché degli esiti delle attività di controllo, vigilanza e monitoraggio per la valutazione delle attività erogate, le cui modalità sono definite con il decreto di cui all'articolo 8-quater, comma 7.2. In attuazione di quanto previsto dal comma 1 e con le modalità di cui al comma 1-bis, la regione e le unità sanitarie locali definiscono accordi con le strutture pubbliche ed equiparate, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, e stipulano contratti con quelle private e con i professionisti accreditati, nonché con le organizzazioni pubbliche e private accreditate per l'erogazione di cure domiciliari, anche mediante intese con le loro organizzazioni rappresentative a livello regionale, che indicano:a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi;b) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale, si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza. Le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati;c) i requisiti del servizio da rendere, con particolare riguardo ad accessibilità, appropriatezza clinica ed organizzativa, tempi di attesa e continuità assistenziale;d) il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tarifaria delle funzioni incluse nell'accordo, da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte secondo le indicazioni regionali di cui al comma 1, lettera d);e) il debito informativo delle strutture erogatrici per il monitoraggio degli accordi pattuiti e le procedure che dovranno essere seguite per il controllo esterno della appropriatezza e della qualità della assistenza prestata e delle prestazioni rese, secondo quanto previsto dall'articolo 8-octies;e-bis) la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione delle strutture correlato ai volumi di prestazioni, concordato ai sensi della lettera d), prevedendo che in caso di incremento a seguito di modificazioni, comunque intervenute nel corso dell'anno, dei valori unitari dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera, delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, nonché delle altre prestazioni comunque remunerate a tariffa, il volume massimo di prestazioni remunerate, di cui alla lettera b), si intende rideterminato nella misura necessaria al mantenimento dei limiti indicati alla lettera d), fatta salva la possibile stipula di accordi integrativi, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario programmato.2-bis Con decreto del Ministro della sanità e del Ministro della difesa, ai fini di cui al comma 2-ter, sono individuate le categorie destinatarie e le tipologie delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie militari. 2-ter Con decreto del Ministro della sanità e del Ministro della difesa, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sono individuate, nel rispetto delle indicazioni degli strumenti di programmazione regionale e tenendo conto della localizzazione e della disponibilità di risorse delle altre strutture sanitarie pubbliche esistenti, le strutture sanitarie militari accreditabili, nonché le specifiche categorie destinatarie e le prestazioni ai fini della stipula degli accordi contrattuali previsti dal presente articolo. Gli accordi contrattuali sono stipulati tra le predette strutture sanitarie militari e le regioni nel rispetto della reciproca autonomia. (169) (174) ]2-quater. Le regioni stipulano accordi con le fondazioni istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e contratti con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, che sono definiti con le modalità di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288. Le regioni stipulano altresì accordi con gli istituti, enti ed ospedali di cui agli articoli 41 e 43, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, che prevedano che l'attività assistenziale, attuata in coerenza con la programmazione sanitaria regionale, sia finanziata a prestazione in base ai tetti di spesa ed ai volumi di attività predeterminati annualmente dalla programmazione regionale nel rispetto dei vincoli di bilancio, nonché sulla base di funzioni riconosciute dalle regioni, tenendo conto nella remunerazione di eventuali risorse già attribuite per spese di investimento, ai sensi dell'articolo 4, comma 15, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 e successive modificazioni ed integrazioni. Ai predetti accordi e ai predetti contratti si applicano le disposizioni di cui al comma 2, lettere a), b), c), e) ed e-bis). (173)2-*quinques*. In caso di mancata stipula degli accordi di cui al presente articolo, l'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater delle strutture e dei professionisti eroganti prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale interessati è sospeso».



Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex articolo 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima l'articolo 3, commi 12 e 13 della Legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 1 del 2024, per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 26 marzo 2024;*
- 2. Legge della regione Autonoma della Sardegna 5 febbraio 2024, n. 1.*

Roma, 8 aprile 2024

*L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA*

24C00089

**N. 73**

*Ordinanza del 5 marzo 2024 del Tribunale di Ravenna nel procedimento civile promosso da doValue Spa, quale mandataria di Fino 2 Securitisation Srl, Guber Banca spa (già Spv Project 155 Srl quale mandataria di Cerved Credit Management), Agenzia delle entrate - riscossione contro Cooperativa Edificatrice ECI SC*

**Esecuzione forzata – Edilizia residenziale pubblica - Procedure esecutive aventi ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche – Procedura iniziata su istanza dell'istituto di credito presso il quale è stato acceso il mutuo fondiario – Verifica del giudice, d'ufficio, della rispondenza del contratto di mutuo ai criteri di cui all'art. 44 della legge n. 457 del 1978 e dell'inserimento dell'ente creditore nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale avviata in mancanza di uno solo dei due requisiti citati.**

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), art. 1, comma 378.

TRIBUNALE ORDINARIO DI RAVENNA

UFFICIO ESECUZIONI MOBILIARI E IMMOBILIARI

Nella procedura esecutiva iscritta al n. r.g. 27/2021, promossa da Do Value S.p.a. quale mandataria di Fino 2 Securitisation S.r.l. con l'intervento di:

Guber Banca S.p.a. (già SPV Project 155 S.r.l. quale mandataria di Cerved Credit Management) - Agenzia Entrate - Riscossione;

contro:

Cooperativa Edificatrice ECI SC (codice fiscale/partita I.V.A. n. 00705211209).

Il Giudice dott. Paolo Gilotta, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 10 gennaio 2024, ha pronunciato la seguente ordinanza (di rimessione d'ufficio alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23, comma 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87).



### 1. La disposizione impugnata:

— art. 1, comma 378, legge n. 178/2020: «Se la procedura ha avuto inizio su istanza dell'istituto di credito presso il quale è stato acceso il mutuo fondiario, il giudice verifica d'ufficio la rispondenza del contratto di mutuo stipulato ai criteri di cui all'art. 44 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e l'inserimento dell'ente creditore nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La mancanza di uno solo dei due requisiti citati determina l'immediata improcedibilità della procedura esecutiva ovvero della procedura concorsuale avviata.»

### 2. Premessa Preliminarmente, si osserva:

— che la procedura esecutiva originariamente iscritta al rg. n. 193/16 veniva promossa da Guber S.p.a., quale procuratrice speciale di SPV Project 155 S.r.l., contro Cooperativa Edificatrice E.C.I. S.C. in forza del mutuo fondiario ipotecario - rep. n. 88869 - racc. n. 35755, per mezzo del Notaio Paolo Mario Plessi; e che il pignoramento aveva ad oggetto i terreni censiti al CT del Comune di Conselice (RA) foglio 3, particelle 752, 755 e 758;

— che la procedura esecutiva iscritta al rg. n. 27/21 veniva promossa dal creditore Dovalue S.p.a., quale mandataria di Fino 2 Securitisation S.r.l., contro la Cooperativa Edificatrice E.C.I. S.C. in forza di due mutui fondiari - uno al rep. n. 2202 racc. n. 1230 e l'altro al rep. n. 2516 - racc. n. 1472, entrambi per mezzo del Notaio Raffaele Vannini nell'ambito dei quali la concessione ipotecaria riguardava terreni siti nel Comune di Fontanelice (BO), estranei alla presente procedura; il pignoramento aveva infatti ad oggetto beni diversi da quelli concessi in ipoteca e precisamente: (A) la porzione di fabbricato censita al CF del Comune di Solarolo Foglio 18: - Particella 760, sub. 34; (B) i terreni censiti al CT del Comune di Conselice, Foglio 3: Particelle 752, 755, 758, (C) al CT del Comune di Conselice, Foglio 48: Particelle 1750, 1751, 1833, 1834; tutti soggetti a convenzioni ex art. 35, legge n. 865/1971, come risulta dagli atti di provenienza di cui all' allegato n. 5 della perizia di stima;

— che all'udienza del 2 novembre 2022 si disponeva la riunione di quest'ultima procedura alla 193/16 limitatamente ai beni oggetto di pignoramento successivo, ossia quelli censiti al CT del Comune di Conselice (RA) foglio 3, particelle 752, 755 e 758; e che il 23 novembre 2022 si disponeva l'estinzione del processo esecutivo rg. n. 193/16 per sua infruttuosità ai sensi dell'art. 163-bis disp. att. c.p.c.;

— che, quindi, allo stato risulta pendente la sola procedura n. 27/2021 (ancorché risulti la numerazione n. 193/2016, per evidente errore del registro SIECIC) autonomamente promossa anche in riguardo agli immobili di cui al precedente punto (B), che vede quale creditore procedente la sola Dovalue S.p.a., creditrice chirografaria (insistendo l'ipoteca, come detto, su beni estranei a quelli attinti dal pignoramento) che agisce nondimeno in forza di mutui fondiari; e che vede l'intervento di SPV Project 155 S.r.l., già creditore procedente della estinta procedura n. 193/2016, che, "sfruttando" l'altrui iniziativa, cerca nuovamente il recupero fruttuoso del proprio credito ipotecario;

— che, come attestato dall'esperto stimatore, i terreni di cui al superiore punto (B) risultano fatti oggetto di convenzione ex art. 35, legge n. 865/1971 («Convenzione per cessione in proprietà alla Cooperativa E.C.I. di Area Peep sita in Comune di Conselice - frazione Lavezzola») stipulata con atto a rogito Notaio Paolo Mario Plessi rep. 64497/17863 del 18 maggio 2004, registrato a Lugo il 7 giugno 2004 al n. 1680 e trascritto in data 8 giugno 2004 - art. 8944;

— che tale convenzione, di durata ventennale, è ad oggi ancora valida ed efficace, come confermato dallo stesso Ente convenzionante con missiva del 25 settembre 2017 (vd. all. 10 elaborato di stima geom. Dall'Acqua, reso nella estinta 193/2016);

— che, quindi, allo stato, sono parti creditrici del processo esecutivo Dovalue S.p.a., quale mandataria di Fino 2 Securitisation S.r.l., Guber Banca S.p.a., quale successore a titolo particolare di SPV Project 155 S.R.L., Agenzia Entrate - Riscossione.

### 3. Sulla rilevanza e non manifesta infondatezza.

#### 3.1. La norma nel suo senso logico-letterale. Riflessi nel caso concreto.

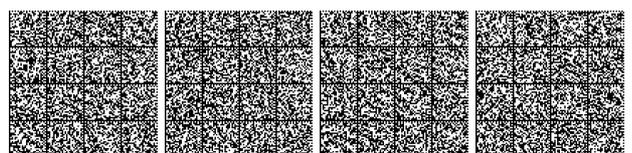
##### 3.1.1.

Richiamando la fattispecie impugnata, essa parrebbe, quindi, doversi applicare nel caso in disamina, trattandosi quivi, infatti, di procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto beni soggetti a convenzione PEEP ex art. 35, legge n. 865/1971 e promossa su iniziativa di un (successore a titolo particolare di *um*) ente mutuante che, relativamente alle aree oggetto di espropriazione, non ha titolo ipotecario fondiario.

A tal proposito, si rappresenta che la fattispecie normativa impugnata deve, all'evidenza, leggersi unitamente alle norme che la precedono nell'articolato legislativo, dalle quali essa trae completamento semantico.

Per comodità espositiva si riporta il testo dei commi 376 e 377 del medesimo art. 1, legge n. 178/2020:

«376. Le procedure esecutive aventi a oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata che sono stati finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche sono nulle se il creditore procedente non ne ha dato previa formale comunicazione, tramite posta elettronica certificata, agli uffici competenti del



comune dove sono ubicati gli immobili e all'ente erogatore del finanziamento territorialmente competente. La nullità è rilevabile d'ufficio, su iniziativa delle parti, degli organi vigilanti avvisati ovvero dell'inquilino detentore, prenotario o socio della società soggetta alla procedura esecutiva.

377. Nel caso in cui l'esecuzione sia già iniziata, il giudice dell'esecuzione procede alla sospensione del procedimento esecutivo nelle modalità di cui al comma 376 per consentire ai soggetti di cui al citato comma 376 di intervenire nella relativa procedura al fine di tutelare la finalità sociale degli immobili e sospendere la vendita degli stessi.»

In particolare, il riferimento alla «procedura» contenuto nell'*incipit* della norma impugnata («Se la procedura...») è senz'altro un richiamo implicito all'ambito oggettivo delineato dall'*incipit* del comma 376; e allora può immediatamente rilevarsi che, nella specie, trattasi di procedura esecutiva avente ad oggetto immobili realizzati in regime di edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche.

A tal ultimo proposito, si ritiene, d'accordo con la dottrina espressasi sul punto, non doversi valorizzare la dizione letterale della norma richiamata de relato per inferirne che gli interventi edilizi solo convenzionati debbano ritenersi estranei all'ambito di applicazione della disciplina, riservata viceversa ai soli interventi realizzati in regime convenzionato/agevolato.

Infatti, proprio l'art. 44, legge n. 457/1978, richiamato al comma 378, disciplinando i mutui non fruenti di contribuzione statale, lascia intendere che la nozione di «finanziamento in tutto o in parte...» debba apprezzarsi in senso ampio, essendo quindi ipotizzabile che l'intervento finanziatore pubblico si realizzi per via indiretta, ad es. mediante la fissazione di un prezzo di cessione inferiore a quello di mercato ovvero mediante la stessa previsione a favore del finanziatore privato di una garanzia statale a copertura del rischio di inadempimento del costruttore convenzionato, ovvero ancora tramite l'erogazione di fondi speciali o sgravi fiscali.

Diversamente opinando, non si giustificerebbe la ragione di una delimitazione del campo applicativo delle fattispecie ristretto ai soli interventi oggetto di finanziamento pubblico diretto, dal momento che la tutela della «finalità sociale degli immobili», che ispira l'intera disciplina, non può ragionevolmente differenziarsi a seconda della sussistenza o meno di un tale apporto finanziario.

Senza dire che, ove volesse applicarsi la fattispecie ai soli interventi oggetto di finanziamento pubblico diretto, dovrebbe predicarsi pure il potere del G.E. di verificare ufficiosamente e preliminarmente, a tappeto (es. convocando o interpellando le tesorerie di tutti gli enti locali o statali potenzialmente coinvolti), lo stanziamento di risorse pubbliche per la realizzazione dell'intervento edilizio, così gravandolo di un compito esplorativo non compatibile con l'ampiezza dei suoi poteri istruttori ufficiosi.

Stabilito, allora, l'ambito oggettivo di applicazione della norma, nella fattispecie venuta in rilievo si riscontra: *a*) la determinazione unilaterale del prezzo di cessione da parte del Comune di Conselice (delibera del Consiglio Comunale n. 2 del 19 gennaio 2000, all. 12 dell'elaborato di stima ing. Dall'Acqua nella procedura estinta 193/2016); *b*) l'astratta sussistenza di titoli ipotecari fondiari che godono della garanzia sussidiaria statale. Elementi che lasciano supporre che trattasi, in via presuntiva, di intervento edilizio finanziato in tutto o in parte con risorse pubbliche.

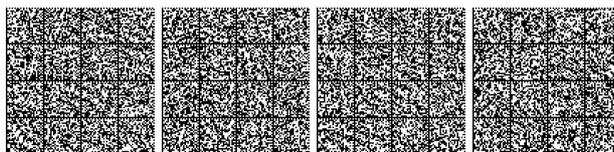
### 3.1.2.

È diffusa, in dottrina, un'interpretazione restrittiva e letterale del predetto ambito oggettivo nella parte in cui si riferisce a «immobili realizzati in regime di ...», limitandone cioè l'estensione esclusivamente ai fabbricati e non anche ai terreni.

Sul punto, non si ritiene di condividere una siffatta interpretazione, in quanto l'esclusione, dalla particolare disciplina in disamina, delle procedure esecutive aventi ad oggetto i terreni, avrebbe l'effetto irragionevole di escludere la tutela dell'interesse pubblico sotteso all'intervento edilizio, nella declinazione fattane dalle norme in parola, proprio nelle ipotesi in cui tale interesse può ancora compiutamente e «radicalmente» esplicarsi, anche ad es. mediante una nuova mappatura della zonizzazione, non pregiudicata dalla già intervenuta realizzazione, magari al grezzo, di edifici residenziali.

### 3.1.3.

In generale, si osserva che la formulazione normativa dell'intero articolato appare caratterizzata, ad unanime parere dei commentatori, da imprecisione tecnica ed eccentricità sistematica (si veda, su tutti, la sanzione di nullità comminata alla procedura, anziché al pignoramento; si veda pure l'uso del termine «intervento» a significare non già l'atto che veicola la domanda distributiva di un creditore concorrente, bensì la «comparsa» con cui la P.A., nel processo esecutivo, manifesta il proprio potere discrezionale ovvero opera una sorta di controllo preventivo sulla legalità della procedura); sicché si ritiene doversi privilegiare, anche al fine di non moltiplicare le questioni di costituzionalità, un approccio ermeneutico di tipo teleologico, rispetto ad uno di tipo letterale.



Allora, in definitiva, nella fattispecie concreta, i mutui azionati da Dovalue S.p.a. risultano difettare dei requisiti di cui all'art. 44, legge n. 475/1978, richiamati dall'art. 1, comma 378, legge n. 178/2020, in quanto trattasi di finanziamenti non erogati per la realizzazione di interventi di edilizia convenzionata sulle aeree pignorate sub (B) e come tali privi di garanzia statale.

Da ciò conseguirebbe, aderendo ad una interpretazione logico-letterale dell'art. 1, comma 378, legge n. 178/2020, l'improcedibilità della presente espropriazione immobiliare, in quanto la norma *de qua* parrebbe così imporre in riguardo a tutte le procedure esecutive iniziate da qualsivoglia ente mutuante senza il rispetto dei criteri di cui all'art. 44, legge n. 457/1978 (ovverosia: 1) il mutuo non deve fruire di contributi statali 2) il mutuo deve essere erogato per la realizzazione di programmi costruttivi su aree in zona P.E.E.P. cedute in proprietà o con concessione del diritto di superficie; 3) il mutuo deve essere assistito dalla garanzia dello Stato per il rimborso integrale del capitale, degli interessi ed oneri accessori) e in difetto dell'iscrizione dell'ente stesso nell'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si osservi, infatti, che la norma è costruita su una premessa («Se la procedura ha avuto inizio su istanza dell'istituto presso il quale è acceso il mutuo fondiario...») che non pare porsi quale condizione necessaria della sanzione conseguente (l'improcedibilità), posto che quest'ultima pare invero legata al solo riscontro dell'assenza dei requisiti *ex art. 44* e del difetto dell'iscrizione nell'elenco ministeriale.

Ne deriva, volendo dare senso logico alla disposizione, che se l'improcedibilità è conseguenza della mancata osservanza dei requisiti relativi alle condizioni *ex art. 44* e all'iscrizione nell'elenco ministeriale, tale sanzione scatterà non solo quando a procedere sarà un creditore privilegiato fondiario privo dei requisiti menzionati, ma, a fortiori, pure quando ad agire sarà un qualsivoglia creditore, anche non ipotecario-fondiario, purché anch'egli privo dei requisiti summenzionati.

#### 3.1.4.

Orbene, anticipando quanto sarà oggetto di più approfondita disamina, una simile interpretazione appare in contrasto con gli articoli 3, 24, 41 della Costituzione nonché dell'art. 117 della Costituzione per contrasto mediato con gli articoli 6 CEDU e 1 Primo protocollo addizionale CEDU.

Aderendovi, infatti, si finirebbe per introdurre una clausola generale di impignorabilità dei beni immobili da parte dei creditori privati della debitrice mutuataria o, comunque, si subordinerebbe il diritto d'azione e difesa di tali creditori all'iniziativa del creditore mutuante garantito dallo Stato, potendo i primi solo intervenire nella procedura esecutiva iniziata dal secondo.

Simmetricamente, si determinerebbe «una sacca» di irresponsabilità *ex art. 2740* del codice civile in capo alla mutuataria, la quale - pagato per intero il debito con garanzia statale - non potrebbe mai essere chiamata a rispondere, nei confronti di qualsivoglia creditore, con il cespite così finanziato.

Intesa, quindi, la norma nel suo senso logico-letterale, essa appare meritevole di censura alla luce degli evocati parametri costituzionali, come meglio si dirà infra.

#### 3.2. La norma secondo un'interpretazione teleologica. Riflessi nel caso concreto.

Volendo, poi, compiere uno sforzo interpretativo teso a delimitare, per quanto possibile, l'ambito di applicazione della norma ed i suoi effetti, deve rilevarsi, preliminarmente, d'accordo con alcuni commentatori, che la *ratio* della stessa sembra doversi individuare nell'esigenza di tutelare l'interesse pubblico prevalente dello Stato a non essere chiamato in garanzia allorché, sussistendo a monte un finanziamento garantito, l'ente erogatore non si attivi verso il debitore principale e perciò perda, in forza dell'esecuzione intrapresa da terzi, la possibilità di soddisfarsi prioritariamente sull'immobile oggetto di convenzione P.E.E.P..

Deriva, da tale lettura, che non deve enfatizzarsi il fatto che la norma sembri limitare il suo spettro applicativo alle ipotesi in cui il creditore ipotecario fondiario abbia dato avvio all'esecuzione, potendosi evitare la sanzione dell'improcedibilità anche nel caso in cui questi - purché dotato dei requisiti dell'art. 44 e iscritto nell'elenco ministeriale - abbia fatto intervento nell'esecuzione promossa da altri.

Soprattutto, deriva da una tale lettura che la norma potrà trovare applicazione solo nelle casistiche nelle quali effettivamente sussista un finanziamento con garanzia statale.

Se, cioè, la *ratio* è quella di assicurare la sussidiarietà della garanzia statale rispetto all'iniziativa esecutiva del garantito, allora, si è detto in dottrina, in tanto la norma in discorso potrà operare, in quanto vi sia riscontro, per così dire, in *rerum natura*, di un finanziamento fondiario erogato per la realizzazione dell'intervento socio-residenziale munito di garanzia statale.

Ovvio, infatti, che ove un tale finanziamento non sia mai stato erogato (ovvero sia stato già soddisfatto), è inutile porsi un problema di tutela delle casse dello Stato.



Tale approccio ermeneutico, è in effetti stato adottato dallo scrivente nell'ambito del processo *a quo*, ed ha ispirato l'ordinanza del 3 novembre 2023 che può parzialmente riportarsi in questa sede, in parte motiva, ad ulteriore rafforzamento delle criticità costituzionali riscontrate:

«Allora, aderendo all'interpretazione che individua la *ratio* della norma nell'esigenza di tutelare il superiore interesse dello Stato garante, non si ritiene possa immediatamente applicarsi la norma summenzionata al caso *de quo*, e ciò fintanto che non venga appurata la sussistenza *aliunde* di un contratto - che non gode di contributi statali e che sia nondimeno munito di garanzia dello Stato - dal quale residuino posizioni creditorie in capo al mutuante.

Si ritiene, infatti, che la norma non possa interpretarsi nel senso di un divieto generalizzato di procedere in *executivis* contro il debitore del rapporto di mutuo concesso per la realizzazione degli interventi sulle aree PEEP, fatta esclusione per l'Istituto di credito che si trovi in possesso dei requisiti di cui all'art. 44 della legge 5 agosto 1978, n. 457; ciò si porrebbe, infatti, in contrasto con la tutela del diritto di azione e difesa (art. 24 della Costituzione) e del diritto di credito, ogniquale non vi fosse il concreto riscontro dell'efficacia attuale di un tale tipo di contratto e, quindi, del rischio effettivo che le purgazioni ipotecarie correlate alla vendita coattiva o, comunque, la mancata partecipazione del creditore garantito alla distribuzione esecutiva, possano determinare l'insorgenza sussidiaria della garanzia statale.

Si osservi, peraltro, che, diversamente opinando, si determinerebbe «una sacca» di irresponsabilità *ex art.* 2740 del codice civile in capo alla mutuataria, la quale - pagato per intero l'intero debito con garanzia statale - non potrebbe mai essere chiamata a rispondere, nei confronti di qualsivoglia creditore, con il cespite così finanziato.»

Orbene, pur adottando un simile approccio, residuano dubbi di costituzionalità della norma in disamina che si reputano non manifestamente infondati in rapporto ai parametri costituzionali sopra indicati:

1. La prevalenza dell'interesse erariale sul diritto di azione (esecutiva) dei creditori privati appare costruita su una sanzione di improcedibilità correlata alla mera esistenza, al di fuori del processo esecutivo, di un creditore garantito, senza alcuna possibilità di verifica e scrutinio circa le ragioni dell'inerzia processuale di quest'ultimo, che potrebbe astrattamente decidere di non agire mai (ad es. perché il mutuo è in regolare ammortamento; oppure perché è stato raggiunto un accordo di saldo e stralcio, con previsione di pagamento rateale; oppure per mero capriccio).

In tali ipotesi, l'inibitoria generalizzata delle azioni esecutive rischia di protrarsi indefinitamente per effetto di una volontà negativa del titolare del credito garantito che è impossibile scrutinare. Ne deriva una obiettiva sproporzione irragionevole tra interesse tutelando (l'interesse erariale prevalente dello Stato) e mezzo impiegato per realizzarne la tutela (l'improcedibilità «tombale», inflitta ai creditori privati).

2. Non è dato al Giudice dell'Esecuzione, al di fuori delle indagini ipotecarie e catastali demandate al procedente e all'esperto stimatore, indagare ufficiosamente circa l'esistenza, al di fuori del processo, di titoli ipotecari fondiari dotati di garanzia statale. Nella fattispecie concreta venuta all'esame del Tribunale, la presenza dell'intervenuto SPV Project 155 S.r.l. (poi Guber Banca S.p.a.), titolare di credito ipotecario fondiario proprio sui terreni di cui al superiore punto (B), ha indotto lo scrivente ad interrogarsi se questi fosse o meno un creditore dotato di garanzia dello Stato e munito dei requisiti menzionati dal comma 378.

Ebbene, non è stato possibile acquisire la ragionevole certezza circa la sussistenza, in capo un tale creditore, della garanzia statale, e ciò in quanto - a quanto è dato comprendere dalla lettera dell'art. 44, legge n. 457/1978 - tale garanzia opera *ope legis*, allorché cioè il mutuo presenti le caratteristiche descritte dalla norma, ovverosia, *in primis*, il fatto di non godere di contribuzione statale e di essere funzionale alla realizzazione dell'intervento edilizio-urbanistico.

Non è possibile, infatti, sostenere, valorizzando il rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art. 44 (1), che la garanzia statale operi solo nelle ipotesi di finanziamenti concessi su aree non ancora acquisite dal Comune, e ciò sia perché la garanzia statale è riconosciuta pure ai finanziamenti concessi per i programmi costruttivi su «aree già acquisite»; sia perché lo stesso art. 1, comma 378 in disamina esordisce menzionando il mutuo fondiario che, per definizione, gode di garanzia ipotecaria e presuppone, allora, che l'area sia stata acquisita e ceduta (in proprietà o diritto di superficie) a favore dell'impresa mutuataria.

(1) Si riporta il testo per comodità espositiva: «1. I mutui non fruanti di contributi statali e concernenti la realizzazione dei programmi costruttivi localizzati su aree concesse in diritto di superficie o trasferite in proprietà, comprese nell'ambito dei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, ovvero individuate ai sensi dell'art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche ed integrazioni, saranno concessi, anche in deroga a disposizioni legislative e statutarie, dagli enti mutuanti anche quando le aree assegnate dai comuni ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, non siano di proprietà dei comuni stessi, sempre che sia stata stipulata la convenzione di cui al richiamato art. 35, sia stato ottenuto il decreto di occupazione di urgenza e siano state iniziate le procedure di espropriazione. 2. I mutui concessi per finanziare i programmi costruttivi di cui al comma precedente su aree già acquisite o in corso di acquisizione, comprese le parti di programma eventualmente destinate ad uso diverso da quello di abitazioni, usufruiscono della garanzia dello Stato, per il rimborso integrale del capitale, degli interessi e degli oneri accessori alle condizioni e nei modi previsti dall'art. 10-ter del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 ottobre 1975, n. 492, dall'art. 3, ultimo comma, della legge 8 agosto 1977, n. 513, ed in genere prevista per gli interventi fruanti di contributo statale. Tale garanzia sarà primaria quando non possa essere operante l'iscrizione ipotecaria. 3. La garanzia decorre dalla data di stipula, mediante atto pubblico, del contratto di mutuo edilizio ipotecario. Gli istituti mutuanti trasmettono periodicamente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica un elenco contenente l'indicazione degli elementi essenziali relativi ai mutui edilizi a tasso d'interesse ordinario o agevolato, fruanti della garanzia statale, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. 4. È abrogato il primo comma dell'art. 37 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni.»



E allora, il mutuo dotato delle caratteristiche *ex art. 44*, legge n. 457/1978 ben può essere un comune mutuo fondiario, le cui caratteristiche estrinseche non consentono, però, di stabilire univocamente se esso goda o meno della garanzia statale, non essendo previsto da alcuna norma di legge che un tale contratto, pur quando funzionalizzato alla realizzazione degli interventi in discorso, espliciti nella causa un tale scopo.

Sicché, non è in definitiva possibile, ovvero è oltremodo difficoltoso, operare l'indagine ufficiosa demandata al G.E. già circa il presupposto «a monte» della fattispecie, ovvero la sussistenza, anche al di fuori dei titoli azionati nel processo, di un mutuo ipotecario fondiario con garanzia statale.

A ciò si aggiunga – e la circostanza è stata evidenziata criticamente da pressoché tutti i commentatori – che «l'elenco delle banche convenzionate presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» non pare esistente (salvo volerlo identificare con quello *ex art. 5*, D.L. 1022/1965) e, pertanto, l'esito della verifica richiesta al G.E. non può che essere, allo stato, sempre negativo.

3) Sfugge, a tal ultimo proposito, il senso stesso della disposizione, allorché si prefiguri lo scenario (quale, astrattamente, quello in disamina) di una procedura esecutiva in cui il titolo azionato sia un mutuo fondiario di astratto rilievo *ex art. 44*, legge n. 457/1978, ma privo «di uno dei due requisiti» menzionati dalla disposizione impugnata.

Ed infatti, se «la rispondenza del contratto di mutuo ai criteri di cui all'art. 44» potrebbe (faticosamente) interpretarsi quale espressione ellittica volta genericamente a includere le condizioni di accesso alla garanzia statale (2), l'inserimento nell'elenco ministeriale sembra costituire una formalità del tutto sganciata dalla *ratio* complessiva della norma e tale da comprometterne definitivamente la comprensione.

Per meglio dire: o il mancato inserimento nell'elenco determina la caducazione della garanzia statale, e allora l'improcedibilità appare connotarsi in senso meramente sanzionatorio, ma con profili di oggettivizzazione di forte contrarietà *ex art. 3*, 24 e 6 CEDU (via 117 della Costituzione) se rapportata agli eventuali creditori intervenuti, che sostanzialmente pagano (leggasi: subiscono il sacrificio del diritto di azione) per le «colpe» altrui; oppure il mancato inserimento nell'elenco non determina la caducazione della garanzia, con l'effetto – se si vuole ancora più paradossale – che l'autore della violazione formale resta l'unico a non subire le conseguenze economiche della sua «colpa», diversamente dai creditori intervenuti «incolpevoli».

### 3.3 La norma secondo un diverso e ulteriore approccio interpretativo. Riflessi nel caso concreto.

Per mera esigenza di completezza espositiva, si dà atto che un Autore ha ritenuto, sulla scorta dei lavori preparatori, che la norma operi per favorire il creditore fondiario garantito dallo Stato che abbia ipoteca sulle aree concesse in diritto di superficie, ipoteca tuttavia divenuta inefficace in ragione dell'estinzione del diritto reale minore (a quanto pare, nella sola ipotesi del decorso del termine *ex art. 2816*, commi 1 e 2 del codice civile); in tal caso, l'improcedibilità avrebbe la funzione di consentire al creditore di attivare in via primaria la garanzia sussidiaria statale, al contempo lasciando impregiudicato l'interesse alla conservazione della funzione socio-residenziale degli immobili staggiti.

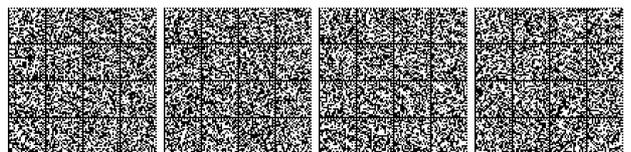
Si tratta, quindi, di impostazione radicalmente diversa da quella esposta nel superiore punto 3.2. che sostanzialmente si appunta su una *ratio* della disposizione non già incentrata sulla tutela dell'erario, bensì sulla tutela dell'interesse alla conservazione della destinazione urbanistica delle aree soggette a pignoramento, a completamento e chiusura delle norme che la precedono.

Queste ultime, in buona sostanza, avrebbero la funzione di consentire alla P.A., previo un «intervento» plasmato sulla falsariga dell'art. 499 c.p.c., di esercitare il potere di subentro previsto dall'art. 37 della legge n. 865 del 1971 (3), con l'effetto di provocare l'improcedibilità dell'esecuzione e il travolgimento delle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione della convenzione urbanistica risolta o revocata.

Si dice, in particolare, che la norma di cui al comma 378 opererebbe, allora, nelle ipotesi in cui la garanzia ipotecaria non potrebbe essere fatta valere contro il Comune, e cioè allorquando questi, revocando o risolvendo la convenzione urbanistica, torni nella piena disponibilità delle aree e, contestualmente, non sussistano le condizioni dell'art. 44, legge n. 487/1978 e difetti l'iscrizione nell'elenco ministeriale.

(2) La formula potrebbe allora sostituirsi con una più immediata «il giudice verifica d'ufficio se il contratto gode di garanzia statale», in tal modo potendo peraltro evitarsi una declaratoria di improcedibilità nell'ipotesi in cui trattasi di mutuo agevolato, cioè fruente di contributi statali, come tale estraneo all'ambito di applicazione dell'art. 44, ma nondimeno garantito, a fronte del quale l'improcedibilità, paradossalmente, condurrebbe all'escussione della garanzia, in distonia rispetto alla *ratio* (presunta) della disposizione.

(3) Si riporta il testo: «1. [...] 2. In tutti i casi in cui si verifichi la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie di cui all'ottavo comma, lettera f) dell'art. 35, ovvero la risoluzione dell'atto di cessione in proprietà di cui al tredicesimo comma, lettera d) dell'articolo medesimo, l'ente che ha concesso il diritto di superficie o che ha ceduto la proprietà subentra nei rapporti obbligatori derivanti da mutui ipotecari concessi dagli istituti di credito per il finanziamento delle costruzioni sulle aree comprese nei piani approvati a norma della presente legge, con l'obbligo di soddisfare sino all'estinzione le ragioni di credito dei detti istituti. 3. I pagamenti da effettuare in adempimento di quanto previsto al comma precedente saranno considerati come spese obbligatorie da iscrivere in bilancio da parte degli enti obbligati, i quali sono tenuti a vincolare agli stessi pagamenti le rendite derivanti dalle costruzioni acquisite per devoluzione o risoluzione della cessione in proprietà».



In tale contesto, l'improcedibilità avrebbe l'effetto di accelerare l'escussione della garanzia da parte dell'ente mutuante, privato della garanzia ipotecaria, pretermettendo l'attivazione dei meccanismi di sollecitazione all'«intervento» della P.A., previsti nei commi 376 e 377, dato che, in tali casi, quest'ultima non potrebbe subentrare nei rapporti di credito sorti in violazione dell'art. 44, legge n. 487/1978.

Orbene, una tale ricostruzione interpretativa non appare praticabile, e ciò in quanto:

1) Il dato letterale della disposizione in commento, per quanto impreciso e perciò bisognoso di puntellature esegetiche di tipo teleologico, non pare poter avallare interpretazioni che limitino l'operatività della fattispecie alle ipotesi di concessione del diritto di superficie.

2) Resta oscuro il meccanismo normativo attraverso cui si realizza la sequenza tra la mancanza dei requisiti stabiliti dall'art. 1, comma 378 (le condizioni dell'art. 44 e l'iscrizione nell'elenco ministeriale), l'inefficacia dell'ipoteca (che sembrerebbe viceversa derivare dalla caducazione *ex tunc* dell'atto di cessione, trascritto anteriormente alla concessione ipotecaria fatta dall'*accipiens* a favore del mutuante) e l'impossibilità di subentro del Comune nel rapporto di credito.

In particolare, non risulta che il potere di subentro del Comune e, prima ancora, l'efficacia traslativa della convenzione siano normativamente condizionati all'osservanza dei criteri ex art. 44 e, tantomeno, all'iscrizione del mutuante ipotecario all'elenco ministeriale menzionato dal comma 378.

A tal ultimo proposito, si evidenzia come, nel caso in disamina, l'art. 11 della Convenzione ex art. 35, legge n. 865/1971, relativa alle aree oggetto del presente processo esecutivo, disciplini espressamente la facoltà dell'acquirente di stipulare mutui ipotecari, di cui viene salvaguardata l'efficacia in ogni caso di risoluzione della convenzione stessa, con salvezza del diritto del mutuante prelazionario di agire «nei modi previsti dalla legge» a tutela del proprio credito, anche nei confronti del Comune. (4)

Sicché, pur a fronte di una convenzione siffatta, aderendo alla lettura interpretativa in disamina dovrebbe comunque dichiararsi – dato il mancato riscontro delle condizioni ex art. 44 e dell'iscrizione nell'elenco ministeriale, tanto in capo al precedente, quanto in capo all'intervenuto – l'improcedibilità dell'esecuzione; e ciò sul presupposto che, in realtà, l'ipoteca dell'intervenuto SPV Project S.r.l. (oggi Guber Banca S.p.a.), sia inoperante e il Comune di Conselice sia pure impossibilitato ad esercitare il potere di subentro, ancorché la convenzione – incapace di derogare al precetto legislativo – predichi il contrario.

Si ribadisce, pertanto, la non praticabilità di detta opzione interpretativa.

#### 4. Enunciazione analitica dei parametri costituzionali.

##### 4.1.

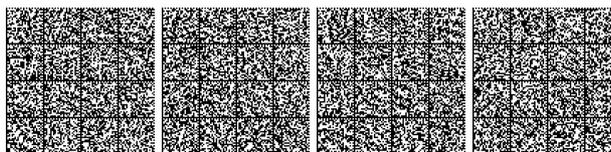
La norma impugnata appare, quindi, sospetta di illegittimità costituzionale, alla luce, in primo luogo, dei più volte invocati parametri ex articoli 24 della Costituzione e 6 CEDU (via 117 della Costituzione), essenzialmente perché nega il diritto di azione e difesa dei creditori dell'impresa convenzionata per la realizzazione di interventi residenziali pubblici ovvero lo limita fortemente, subordinandolo all'iniziativa di un creditore qualificato, dotato di requisiti, però, di oscura determinazione.

##### 4.2.

Sotto tale ultimo profilo, la subordinazione anzidetta appare, altresì, tale da determinare effetti irragionevolmente sproporzionati (art. 3, comma 2 della Costituzione) a carico dei creditori concorrenti, i quali vengono a trovarsi in una condizione, temporalmente indefinita, di soggezione, correlata al contegno meramente negativo del creditore qualificato, che può così governare a proprio piacimento, senza possibilità di sindacato e controllo, l'esito processuale dell'espropriazione o addirittura il suo avvio.

##### 4.3.

(4) Si riporta il testo: «Art. 11 - L'acquirente potrà contrarre con Istituti di credito mutui con concessione di ipoteca sul terreno acquisito e sui fabbricati eventualmente costruiti o in corso di costruzione. In caso di inadempimento dell'acquirente nei confronti dell'Istituto di credito il Comune potrà esercitare la risoluzione del contratto di cessione, il Comune subentrerà in tutte le obbligazioni derivanti dal mutuo ottenuto dall'acquirente verso l'Istituto di credito tenuto a soddisfare tutte le ragioni di credito di detto Istituto con iscrizione a bilancio fra le spese obbligatorie dei pagamenti relativi. Qualora per effetto della risoluzione della presente cessione insorga per il Comune l'obbligo di soddisfare le obbligazioni contratte dall'acquirente verso l'Istituto mutuante, gli importi che a qualsiasi titolo, sia per restituzione del prezzo che per indennizzo delle opere eventualmente realizzate, il Comune dovesse corrispondere all'acquirente decaduto saranno decurtati di una somma pari all'importo residuo del mutuo stesso maggiorato dei relativi oneri, salvo maggiori danni. Il comune venditore dichiara comunque e riconosce fin da ora e per quanto occorrer possa, che in tutte le ipotesi di risoluzione previste o non dal presente contratto, la risoluzione stessa non potrà mai operare in pregiudizio del credito e dell'ipoteca dell'Istituto mutuante sull'immobile oggetto della presente compravendita, sue eventuali accessioni e nuove costruzioni, onde l'Istituto mutuante potrà sempre far valere sugli immobili ipotecato il proprio credito nei modi previsti dalla legge anche dopo la risoluzione del contratto, anche nei confronti del Comune stesso».



Tale irragionevolezza ridonda, a cascata, pure sul piano dei diritti genericamente economici e le legittime aspettative di *recovery* dei creditori (art. 41 della Costituzione; art. 117 della Costituzione in riferimento all'art. 1 Primo Protocollo Addizionale CEDU). Allorché, infatti, un operatore economico intrattenga rapporti commerciali con un'impresa o cooperativa edificatrice, dovrà verificare se gli immobili che compongono il patrimonio del debitore siano o meno vincolati da convenzioni urbanistiche e se sussistano, a monte, titoli fondiari con le caratteristiche dell'art. 44, legge n. 457/1978 e facenti capo, per di più, a istituti creditizi iscritti nell'(inesistente, a quanto pare) elenco ministeriale.

Pur immaginando che quest'ultimo esista o venga infine costituito, e pur ipotizzando di doversi *medio tempore* ritenere la norma applicabile solo nella parte in cui menziona il requisito dell'art. 44, si realizzerebbe comunque, in capo al predetto operatore economico, una condizione di inaccettabile incertezza, in quanto: *a)* il creditore fondiario «speciale» potrebbe decidere di non agire/intervenire mai; *b)* il creditore fondiario (presunto) «speciale» potrebbe dare avvio alla procedura esecutiva, ma, per ragioni legate alla singolare vicenda contrattuale, avulse dalla sfera di conoscibilità dei terzi e persino del giudice dell'esecuzione, potrebbe in realtà non essere tale, in quanto privo del requisito legato alla sussistenza delle condizioni *ex art. 44*.

In entrambi i casi, l'operatore economico dovrebbe sopportare, per un tempo indefinito (almeno quello di durata della convenzione) un rischio processuale elevatissimo (l'improcedibilità) tale da limitare o condizionare gravemente il suo diritto di credito (con conseguenti svalutazioni ed effetti sulla sua stessa solvibilità), senza peraltro che sia chiara la ragione giustificativa di un tale sacrificio.

Se, in particolare, come si ritiene, l'improcedibilità è comminata per tutelare il superiore interesse erariale, allora non si spiega perché la stessa debba essere pronunciata pur quando il creditore fondiario «speciale» abbia omesso l'iscrizione nell'elenco ministeriale, dato che, allo stato della legislazione vigente, non risulta che la garanzia statale sia esclusa per effetto dell'inosservanza di una tale o consimile formalità. Inoltre, non appare razionale e proporzionato tutelare l'interesse erariale attraverso uno strumento così congegnato, atto a pregiudicare, a tappeto, tutti i creditori non garantiti (tra i quali – come nell'esecuzione *a quo* – lo stesso Erario intervenuto tramite l'Agente della riscossione), quando si sarebbe potuta semplicemente inserire, ad es. una norma simile a quella *ex art. 1914* del codice civile e così prevedere l'onere di attivazione/partecipazione all'espropriazione in capo al creditore fondiario garantito, a pena di perdita della garanzia.

Ad ogni buon conto, ciò che appare in contrasto con gli evocati parametri è il sacrificio «tombale» imposto ai creditori dell'impresa costruttrice (si pensi, in ipotesi, ai lavoratori) che abbiano agito o fatto intervento nell'espropriazione contro quest'ultima, esposti ad una declaratoria di improcedibilità per cause ad essi completamente aliene, avulse da ogni potere di controllo e previsione.

#### 4.4.

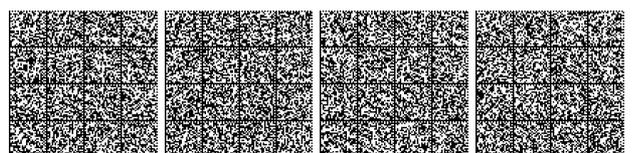
Per completezza, se, viceversa, si ritiene – conformemente ad alternativo indirizzo interpretativo (vd. *supra* par. 3.3.) – che l'improcedibilità sia comminata per tutelare la destinazione socio-residenziale delle aree attinte dall'espropriazione, essa allora appare connotarsi come una causa speciale di impignorabilità, che però è costruita come indipendente e slegata da ogni verifica circa la sussistenza attuale della volontà dell'amministrazione di risolvere/revocare la convenzione e/o di coltivare il progetto di edilizia residenziale pubblica; ed è, viceversa, condizionata dalla verifica ufficiosa di «requisiti» in capo all'istituto mutuante, la cui mancanza dovrebbe – per l'operare di non chiari meccanismi normativi – comportare l'inoperatività/inefficacia delle garanzie ipotecarie e del potere di subentro *ex art. 37*, legge n. 865/1971, quasi come se l'inosservanza di detti requisiti (tra cui, si rammenti, l'iscrizione in un elenco ministeriale) refluisse sulla validità ed efficacia traslativa della convenzione stessa e l'esecuzione dovesse, quindi, trattarsi alla stregua di un'azione espropriativa contro il Comune terzo.

Opzione ermeneutica che, quindi, non si ritiene percorribile, come si è detto, ma che si reputa opportuno svolgere e rappresentare per dare esplicitazione di un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità della norma impugnata.

Deve, infatti, evidenziarsi come il fatto stesso che quest'ultima si presti a letture diversissime e che, in definitiva, sfugga ad una precisa comprensione dei suoi presupposti applicativi e della sua *ratio*, appaia di rilievo, ancora ai sensi del parametro generale di ragionevolezza, sotto il profilo della sua capacità di offrire indicazioni operative chiare e univoche ai suoi destinatari diretti e indiretti.

È evidente, infatti, che una norma incapace di orientare l'interprete e, prima ancora, gli operatori economici coinvolti nel processo esecutivo, meriti censura sotto il profilo del canone generale espresso dall'art. 3, comma 2 della Costituzione.

Sia consentito il richiamo, a tal proposito, alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 110/2023 (deposito del 5 giugno 2023; pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* 7 giugno 2023 n. 23) nella quale si è affermato: «[...] deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione.



L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 della Costituzione.

4.3.4. — Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 della Costituzione il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 del codice civile).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

##### 5. Il *petitum*.

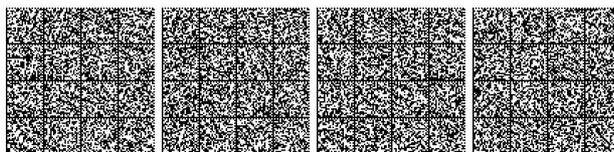
Si reputa pertanto, alla luce delle ampie argomentazioni svolte, di doversi sollevare questione di legittimità costituzionale per richiedere alla Corte costituzionale una sentenza caducatoria della disposizione impugnata.

P. Q. M.

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*  
*ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;*  
*solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 378, legge n. 178/2020;*  
*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa venga decisa nei termini e per i motivi sopra enucleati;*  
*sospende il giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di costituzionalità;*  
*ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*  
*ordina, altresì, la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Ravenna, 5 marzo 2024

*Il Giudice dell'esecuzione: GILOTTA*



n. 74

Ordinanza del 30 gennaio 2024 del Tribunale di Trieste nel procedimento penale a carico di F. M.

**Reati e pene – Oltraggio a pubblico ufficiale – Trattamento sanzionatorio – Previsione come minimo edittale della reclusione di mesi sei.**

– Codice penale, art. 341-*bis*.

TRIBUNALE DI TRIESTE

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Trieste in composizione monocratica ed in persona del dott. Giorgio Nicoli; premesso quanto segue:

A seguito di decreto di citazione emesso dal pubblico ministero in data 14 aprile 2023 è stata disposta la comparizione di M. F., innanzi a questo tribunale in composizione monocratica per rispondere, relazione a fatti del (...) in (...), dei reati di cui agli art. (...)

*a)* 81, 337 del codice penale, «perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, opponeva resistenza mediante violenza ai carabinieri (...), mentre tentavano di farlo salire sul veicolo di servizio al fine di completare il controllo in atto nei suoi confronti; segnatamente si divincolava violentemente dalla presa degli operanti;

*b)* 81, 341-*bis* del codice penale, per avere, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in presenza di più persone (titolare e avventori bar «(...)» di (...), offeso il prestigio dei pp.uu. (carabinieri) ... dicendo loro: «(...)», per poi proseguire: «(...)» e ancora, richiesto di fornire le proprie generalità: «i (...) non vi consegno nessun documento»;

*c)* art. 651 del codice penale, perché legalmente richiesto dai pp.uu. (carabinieri) ..., nell'esercizio delle loro funzioni — identificazione, conseguente alla commissione del delitto *sub b)* — rifiutava di dare indicazioni sulla propria identità personale.

Recidiva specifica infraquinquennale reiterata.

All'udienza predibattimentale del 27 novembre 2023 l'imputato presente ed il difensore hanno chiesto di essere ammessi al giudizio abbreviato, ritualmente incardinato e nel quale le parti hanno concluso come da verbale di udienza.

All'esito della discussione questo giudice ha ritenuto di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale in rel. all'art. 341-*bis* del codice penale, limitatamente alla previsione del minimo edittale della pena di mesi, sei di reclusione, come modificato dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, ha pertanto ritenuto di rinviare il procedimento all'udienza del 29 gennaio 2024 onde predisporre l'ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale

Sciogliendo la riserva all'odierna udienza.

*Osserva*

Sulla rilevanza della questione.

La questione è rilevante nel caso di specie, essendo contestato, in aggiunta ad altre fattispecie, il reato di cui all'art. 341-*bis* del codice penale per i fatti cs riportati.

A questo giudice dell'udienza predibattimentale, stante il rito speciale, è demandato nella sua pienezza, il vaglio di merito di ciascuna delle ipotesi contestate, tra le quali detto reato, con la conseguenza che all'esito è fisiologico possa derivarne una declaratoria in tutto o in parte della penale responsabilità dell'imputato, ovvero in alternativa una pronuncia in tutto o in parte assolutoria.

Allo stato il più grave dei reati contestati all'imputato risulta, stante la pena edittale massima, quello *sub a)* (art. 337 del codice penale), il che nel caso ne sia ritenuta la sussistenza (e siano ritenuti altresì sussistenti uno o entrambi degli ulteriori reati contestati) ben potrebbe comportare, secondo una stima ragionevole, l'applicazione della



disciplina del reato continuato (art. 81 del codice penale), rispetto alle ulteriori contestazioni, dunque - per ciò che qui rileva senza incidenza sostanziale dei minimi edittali del reato *sub b*) (art. 341-*bis* del codice penale, nel calcolo della pena complessiva da irrogare.

Peraltro, essendo ciascuna delle contestazioni soggetta a valutazione autonoma, nel caso si addivenga a pronuncia assolutoria sul solo capo *a*) [in tal senso avendo argomentato e concluso la difesa, che ha instato per una pena contenuta nei minimi rispetto ai capi *b*) e *c*)], risalta come il reato *sub b*) (art. 341-*bis* del codice penale) a quel punto da ritenersi il più grave, sia punito nel minimo edittale, al pari del capo *a*) con la pena di sei mesi di reclusione.

Dimodoché — per menzionare solo *incidenter* gli effetti concreti di una pronuncia dai contenuti da ultimo prospettati — dovrebbe essere inflitta una pena finale detentiva pressoché identica (salvo l'aumento per la continuazione che in concreto può essere anche di un solo giorno) a quella da irrogarsi nel caso venga riconosciuto sussistente (anche) il più grave reato di resistenza a pubblico ufficiale.

A prescindere da tale ultimo rilievo incidentale, si ritiene per quanto finora evidenziato vi sia rilevanza della questione nel presente giudizio.

Sulla non manifesta infondatezza.

Occorre preliminarmente svolgere una rassegna degli sviluppi più (relativamente) recenti, determinati da contenuti e interventi legislativi, nonché da pronunce della Corte costituzionale che hanno investito la fattispecie definita «oltraggio».

Il testo originario del codice penale del 1930 contemplava all'art. 341 del codice penale il delitto di «Oltraggio a pubblico ufficiale» in specie prevedendo quanto segue:

«Chiunque offende l'onore o il prestigio di un pubblico ufficiale, in presenza di lui e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. La stessa pena si applica a chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritto o disegno, diretti al pubblico ufficiale, e a causa delle sue funzioni.

La pena è della reclusione da uno a tre anni, se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Le pene sono aumentate quando il fatto è commesso con violenza o minaccia, ovvero quando l'offesa è recata in presenza di una o più persone».

Con sentenza n. 341 del 19/25 luglio 1994 la Corte costituzionale dichiarava peraltro l'illegittimità costituzionale parziale di detta norma, in specie nella parte in cui prevedeva come minimo edittale la reclusione per mesi sei.

In tale pronuncia (comportante, per il reato in oggetto, che il minimo edittale risultò determinato *ex lege* in giorni quindici di reclusione) erano tra l'altro svolte le seguenti considerazioni, che si ritengono del tutto pertinenti anche all'identica previsione della norma attualmente in vigore circa il minimo edittale di sei mesi di reclusione, ciò nonostante — ma per certi versi viepiù alla luce del dato — l'esservi in parte diversamente strutturati gli elementi costitutivi del reato (di ciò si dirà *infra*):

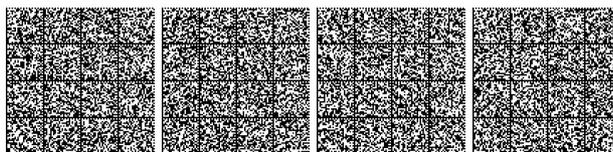
«... si può osservare in primo luogo come il principio secondo cui appartiene alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità della sanzione penale costituisce un dato costante della giurisprudenza costituzionale che deve essere riconfermato: non spetta infatti alla Corte rimodulare le scelte punitive effettuate dal legislatore, né stabilire quantificazioni sanzionatorie.

Tuttavia ... alla Corte rimane il compito di verificare che l'uso della discrezionalità legislativa in materia rispetti il limite della ragionevolezza.

In particolare, con la sentenza n. 409 del 1989 la Corte ha definitivamente chiarito che «il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (v. pure nello stesso senso sentenze n. 343 e n. 422 del 1993).

Infatti, più in generale, «il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989).

In altre decisioni, inoltre, la Corte ha maturato la convinzione che la finalità rieducativa della pena non sia limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisca «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto



si estingue»: tale finalità rieducativa implica pertanto un costante «principio di proporzione» tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 313 del 1990; v. pure sentenza n. 343 del 1993, confermata dalla sentenza n. 422 del 1993).

In applicazione di questi principi le sentenze da ultimo ricordate sono giunte a dichiarare costituzionalmente illegittime, come palesemente irragionevoli, diverse previsioni di sanzioni penali giudicando che la loro manifesta mancanza di proporzionalità rispetto ai fatti-reato si traduceva in arbitrarie e ingiustificate disparità di trattamento, o in violazioni dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione. In particolare la sentenza n. 343 del 1993 ha affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione».

Al fine di valutare la rispondenza della previsione oggi contestata ai ricordati criteri di giudizio, e segnatamente al principio di proporzionalità, si può iniziare con l'osservare che in altri Paesi europei di democrazia matura non solo non esistono, per le ipotesi corrispondenti, pene così severe, ma è quasi sempre ignorato lo stesso reato di oltraggio: al di là di ipotesi particolari, riguardanti i membri del Parlamento o i soggetti che partecipano alla vita politica, le ingiurie e le diffamazioni nei confronti dei pubblici ufficiali sono infatti normalmente colpite nello stesso modo con cui sono punite quelle rivolte ai privati cittadini.

Si può dunque affermare che la previsione di sei mesi di reclusione come minimo della pena e quindi come pena inevitabile anche per le più modeste infrazioni non è consona alla tradizione liberale italiana né a quella europea. Questo *unicum*, generato dal codice penale del 1930, appare piuttosto come il prodotto della concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini tipica di quell'epoca storica e discendente dalla matrice ideologica allora dominante, concezione che è estranea alla coscienza democratica instaurata dalla Costituzione repubblicana, per la quale il rapporto tra amministrazione e società non è un rapporto di imperio, ma un rapporto strumentale alla cura degli interessi di quest'ultima.

Il necessario e ragionevole bilanciamento di interessi che presiede alla determinazione della misura della pena non può, nel caso presente, non tenere conto del mutato assetto di questo rapporto.

Già questa prima, più generale, considerazione induce dunque a ritenere che la rigidità e severità del minimo edittale previsto dal legislatore del 1930 sia frutto di un bilanciamento ormai manifestamente irragionevole tra tutela dell'onore e del prestigio del pubblico ufficiale (e del buon andamento dell'amministrazione) anche nei casi di minima entità, e quello della libertà personale del soggetto agente.

A quanto detto finora si può aggiungere che la manifesta irragionevolezza della norma impugnata emerge anche dal raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 594 del codice penale.

La plurioffensività del reato di oltraggio rende certamente ragionevole un trattamento sanzionatorio più grave di quello riservato all'ingiuria, in relazione alla protezione di un interesse che supera quello della persona fisica e investe il prestigio e quindi il buon andamento della pubblica amministrazione.

Ciò non toglie però che nei casi più lievi, il prestigio e il buon andamento della pubblica amministrazione, scalfiti da ben altri comportamenti, appaiono colpiti in modo così irrisorio da non giustificare che la pena minima debba necessariamente essere dodici volte superiore a quella prevista per il reato di ingiuria. Anzi in questi casi è più che mai evidente l'irragionevole bilanciamento tra la tutela dell'amministrazione e del pubblico ufficiale e il valore della libertà personale.

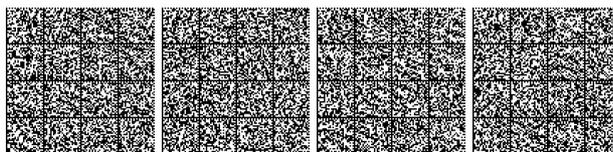
In conclusione l'art. 341, primo comma, del codice penale deve, con riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevede come minimo edittale la reclusione per mesi sei, rimanendo assorbita la censura relativa all'art. 97 della Costituzione.

La legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario) abrogò poi il delitto di oltraggio di cui all'art. 341 del codice penale.

Dieci anni più tardi, la legge n. 94 del 2009 ripristinò il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, collocandolo però in un nuovo art. 341-*bis* del codice penale punito in origine con la reclusione fino a tre anni (pertanto con il minimo edittale di giorni quindici di reclusione).

Tuttavia, trascorsi altri dieci anni, per effetto del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, è stato reintrodotta per la fattispecie base l'originario minimo di sei mesi di reclusione, mantenendo il massimo di tre anni.

Quello da ultimo menzionato è dunque il testo oggi vigente e che *ratione temporis* deve trovare applicazione nel presente procedimento penale.



Alla luce di quanto finora passato in rassegna, in specie i contenuti della sentenza n. 341/1994 della Corte costituzionale, pare in primo luogo ineludibile il dato che il reintrodotta limite edittale di sei mesi si presti a quei medesimi rilievi che supportarono la declaratoria di parziale incostituzionalità dell'abrogato art. 341 del codice penale senza che — si ritiene — le già accennate diversità strutturali tra quella norma e l'attuale siano tali da eliderne o anche soltanto ad affievolirne la sostanza e/o la pertinenza anche all'odierna fattispecie.

Va detto che la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi su una questione di incostituzionalità (ritenendola non fondata) sollevata in ordine all'art. 341-*bis* del codice penale e ciò, in termini temporali, successivamente alla modifica legislativa che ha (re)introdotta il minimo edittale di sei mesi di reclusione, in specie con la sentenza n. 284 del 4/12 dicembre 2019.

Risaltano peraltro due dati che escludono sia ricavabile, da quella pronuncia, una qualche preclusione o assorbimento rispetto al profilo che si ritiene di dover sollevare in questa sede.

In primo luogo in quel caso venne prospettata dal giudice remittente tutt'altra questione di incostituzionalità della norma, in specie (cit. testuale della sentenza) «nella parte in cui punisce con la reclusione fino a tre anni la condotta di chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.».

Il rimettente si duole, in particolare, della disparità di trattamento, a suo avviso non giustificabile al metro dell'art. 3 della Costituzione, tra il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale di cui al censurato art. 341-*bis* del codice penale, punito con la reclusione fino a tre anni (e dunque con la pena minima di quindici giorni di reclusione, giusta il disposto dell'art. 23 del codice penale), e il delitto di «oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario» di cui all'art. 342 del codice penale: fattispecie, quest'ultima, assunta a *tertium comparationis*, e punita con una mera pena pecuniaria (la multa da 1.000 a 5.000 euro).

La pena massima edittale di tre anni di reclusione prevista dall'art. 341-*bis* del codice penale si porrebbe inoltre in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, sancito ad avviso del rimettente dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, da leggersi anche attraverso il prisma dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.».

Dunque al di là dei parametri e degli argomenti invocati e discussi, emerge per *tabulas* che in quel caso la questione non accolta riguardò il massimo di pena edittale irrogato (tre anni di reclusione) dall'art. 341-*bis* del codice penale, non già — come in questo caso e come per la sentenza n. 341/1994 — il minimo edittale.

E si vedranno a breve alcuni importanti rilievi che la Corte ha svolto nella pronuncia del 2019 proprio rispetto a tale differenza del *petitum* ed alle inerenti implicazioni.

Ma in secondo luogo quella sentenza, benché intervenuta pochi mesi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 che aveva elevato il minimo edittale a sei mesi di pena detentiva, riguardò un fatto al quale tale nuova previsione, *ratione temporis* non era applicabile, e pertanto era irrilevante nel giudizio *a quo*, rimanendo tale nel giudizio *ad quem*.

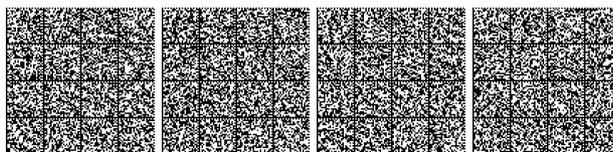
L'ordinanza di remissione alla Corte, risaliva del resto al gennaio 2019, dunque antecedente alla modifica normativa deteriore intervenuta nelle more, e di ciò la pronuncia dà atto *incidenter tantum* con il puntualizzare che «non è tuttavia idonea a spiegare alcuna incidenza nel giudizio *a quo*, stante il suo carattere deteriore per l'imputato rispetto alla disciplina vigente al momento del fatto, e la sua conseguente inapplicabilità al caso concreto, giusta il disposto dell'art. 2, quarto comma, del codice penale.

Peraltro — come accennato — la sentenza n. 284/2019 pur senza investire la questione qui sollevata, contiene importanti rilievi fondati sull'implicito riconoscimento della perdurante validità, in generale, degli orientamenti a base della pronuncia n. 341/1994 rispetto ai parametri che determinarono quel lontano arresto.

Essa è però anche illuminante per esservi rimarcate alcune «non marginali» differenze negli elementi costitutivi strutturali tra l'art. 341 del codice penale e l'art. 341-*bis*, del codice penale.

Tale ultimo aspetto deve essere necessariamente ponderato anche in questa sede, onde verificare se — rispetto al sollevato profilo — le differenze tra la vecchia e la nuova norma possano incidere in tutto o in parte, in un senso o nell'altro, sulla non manifesta infondatezza della questione che viene sollevata.

Si ritiene perciò a questo punto rispondente a chiarezza riportare quanto la Corte costituzionale evidenzia, nella n. 284/2019 sia rispetto alle differenze tra le due fattispecie citate (art. 341 del codice penale e art. 341-*bis* del codice penale), sia rispetto alle differenti implicazioni sul vaglio di legittimità costituzionale, a seconda che si verta dei minimi piuttosto che dei massimi edittali fissati da una norma incriminatrice.



Quanto alle differenze tra l'antico art. 341 del codice penale e l'art. 341-*bis* del codice penale

«Il nuovo art. 341-*bis*, primo comma, del codice penale incrimina infatti “chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni”.

Rispetto alla formulazione previgente, debbono dunque ricorrere — accanto a un fatto offensivo dell'onore “e” del prestigio (in luogo dell'onore “o” del prestigio, come richiesto dalla vecchia formulazione) occasionato dall'esercizio delle funzioni da parte del pubblico ufficiale — gli ulteriori requisiti, assenti nell'abrogato art. 341 del codice penale: a) della commissione del fatto in luogo pubblico o aperto al pubblico, b) in presenza di più persone, c) “mentre” il pubblico ufficiale compie un atto del suo ufficio, escludendosi dunque la rilevanza del fatto a titolo di oltraggio allorché l'offesa sia proferita in ragione di un precedente atto d'ufficio del pubblico ufficiale, in diverso contesto spaziale e temporale.

Tra tali modifiche ... merita di essere qui segnalata l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale, espresso dalla locuzione “mentre compie un atto d'ufficio” - il medesimo che compare anche nella fattispecie di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 del codice penale.

Il requisito in parola da un lato restringe l'ambito applicativo della nuova fattispecie rispetto a quella previgente; e dall'altro ne arricchisce la dimensione offensiva, affiancando alla duplice lesione dell'onore individuale del pubblico ufficiale che subisce l'offesa, nonché del prestigio dell'amministrazione d'appartenenza — beni, l'uno e l'altro, già tutelati dalla norma incriminatrice abrogata —, una nuova dimensione di pericolo per la concreta attuazione dello specifico atto d'ufficio che la condotta del reo mira evidentemente ad ostacolare, e dunque per il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale. Esercizio che, vale la pena rammentarlo, deve essere legittimo e non arbitrario, configurandosi altrimenti in favore del privato la scriminante di cui all'art. 393-*bis* del codice penale.

Conforta questa ricostruzione anche la mancata riproposizione, da parte del legislatore del 2009, della circostanza aggravante dell'essere stato il fatto commesso con violenza o minaccia, prevista dal quarto comma dell'abrogato art. 341 del codice penale: previsione che si giustificava proprio in relazione alla possibilità che la commissione del fatto non fosse in concreto connessa allo svolgimento attuale di uno specifico atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale. Avendo ora il legislatore richiesto, invece, un rapporto di stretta contestualità tra la condotta e il compimento dell'atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale, l'uso di violenza o minaccia da parte dell'agente sarà normalmente funzionale ad ostacolare il compimento dell'atto d'ufficio, con conseguente configurabilità della più grave ipotesi delittuosa di cui all'art. 337 del codice penale».

Nella nuova fisionomia risultante dalla riforma del 2009, l'oltraggio si configura dunque come delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, *sub specie* di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale, non diversamente da quanto accade — per l'appunto — per il delitto di cui all'art. 337 del codice penale: delitto, quest'ultimo, che viene così a collocarsi in rapporto di possibile progressione criminosa rispetto all'oltraggio, in relazione al non remoto pericolo che la reazione verbale contro il pubblico ufficiale possa trasmodare in un'aggressione minacciosa o addirittura violenta nei suoi confronti, ad opera dello stesso autore del reato o dei terzi che, secondo la nuova formulazione, debbono necessariamente essere presenti al momento del fatto.

Pericolo particolarmente acuto nelle ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione di manifestazioni pubbliche.

Quanto alle differenze implicazioni del vaglio di costituzionalità a seconda che esso verta sul minimo o sul massimo edittale previsto da una norma incriminatrice.

«Non erra, in verità, il giudice *a quo* nel sottolineare che la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità “intrinseca” della pena, che — ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) — valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali.

Il rimettente incentra però apparentemente la propria censura sull'asserita sproporzione del massimo edittale di tre anni di reclusione previsto per il delitto di oltraggio.



Ora, tutte le questioni sinora accolte da questa Corte con le quali si sollecitava un sindacato sulla proporzionalità “intrinseca” della pena hanno avuto a oggetto il minimo edittale (così le citate sentenze n. 40 del 2019 e n. 236 del 2016), ovvero il divieto di prevalenza o equivalenza di circostanze attenuanti rispetto alle circostanze aggravanti (sentenze n. 207 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), o ancora pene fisse nel loro ammontare, e pertanto foriere di risultati sanzionatori manifestamente eccessivi in relazione a taluni almeno dei fatti abbracciati dalla norma incriminatrice (sentenza n. 222 del 2018, nonché — *mutatis mutandis* — sentenza n. 112 del 2019, in materia di sanzioni amministrative).

In tutti questi casi sono venuti dunque in esame altrettanti limiti normativi alla discrezionalità del giudice nella commisurazione della pena, che lo vincolavano a infliggere pene ritenute manifestamente eccessive rispetto a classi di ipotesi situate ai gradini più bassi della scala di disvalore idealmente tracciabile all’interno del perimetro disegnato dalla fattispecie astratta.

Una doglianza di manifesta sproporzione della pena appare, invece, già in astratto poco plausibile in rapporto al massimo edittale, essendo normalmente possibile per il giudice utilizzare i propri poteri discrezionali *ex art. 133* del codice penale per commisurare — all’interno della cornice edittale — una pena inferiore, proporzionata al disvalore del fatto concreto.

Laddove, dunque, il giudice *a quo* avesse effettivamente inteso dolersi del massimo edittale di tre anni di reclusione previsto dalla disposizione in esame, la sua censura sarebbe risultata inammissibile per irrilevanza, in difetto di ogni motivazione sul perché egli abbia ritenuto di non poter infliggere all’imputata una pena più contenuta e in concreto proporzionata al disvalore del fatto, purché non inferiore al minimo legale di quindici giorni di reclusione, e tale comunque da poter essere — come di solito accade in questi casi — condizionalmente sospesa, ovvero convertita in pena pecuniaria ai sensi dell’art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

È plausibile tuttavia ritenere che il rimettente abbia invece inteso denunciare — mediante il riferimento testuale alla previsione di una “pena detentiva con massimo edittale di tre anni” — il difetto di proporzionalità “intrinseca” del complessivo quadro edittale previsto dalla disposizione in esame, e dunque anche del minimo legale di quindici giorni di reclusione.

Una tale censura non può comunque trovare accoglimento, dal momento che la sostituzione automatica dell’originaria pena minima di sei mesi di reclusione con quella — risultante dall’art. 23 del codice penale — di quindici giorni di reclusione per il delitto di oltraggio è già stata implicitamente ritenuta compatibile con gli articoli 3 e 27, terzo comma, Costituzione dalla sentenza n. 341 del 1994, in relazione a una fattispecie astratta caratterizzata, come si è poc’anzi sottolineato, da minor pregnanza offensiva rispetto a quella che ora caratterizza il delitto di cui all’art. 341-*bis* del codice penale.

Orbene, si stima che tali recenti considerazioni sul tema articolate dalla Corte costituzionale, al di là della diversa eccezione in qual caso vagliata e della esplicitata estraneità/irrilevanza a quel giudizio della presente questione, non offrano spunti per ritenere che — rispetto a quest’ultima — siano da ritenere in tutto o in parte superati o comunque non pertinenti, i principi affermati nella decisione del 1994.

La cui validità — seppure rimarcando le differenze tra le due norme più volte citate — risulta semmai riaffermata dalla Corte costituzionale con riguardo ai principi che devono presiedere al vaglio di ragionevolezza del minimo edittale previsto da una norma incriminatrice, per non incorrere nelle violazioni dei principi costituzionali fondanti la declaratoria di illegittimità parziale dell’art. 341 del codice penale.

D’altra parte — come visto — la sentenza del 2019 sottolinea più volte, nei motivi sopra riportati, come la valutazione di infondatezza della questione ivi trattata si fondi anche sul dato che, al tempo, il giudice di merito ben poteva commisurare congruamente la pena sul livello di gravità di ogni singolo fatto, grazie al minimo edittale di quindici giorni di reclusione, allora previsto e che era già stato ritenuto compatibile con i principi costituzionali nel 1994.

Il che non è più possibile al giudice, alla luce del reintrodotta minimo edittale di sei mesi, e sulla irragionevolezza derivante da ciò non paiono incidere, attenuandola e tantomeno elidendola, le modifiche intervenute sugli elementi costitutivi del reato.

Modifiche messe sì in luce dalla Corte costituzionale, ma quale dato stimato rafforzativo del rigetto di quella questione che — lo dice la pronuncia in uno dei passaggi sopra riportati — finiva in sostanza per sostenere «il difetto di proporzionalità “intrinseca” del complessivo quadro edittale previsto dalla disposizione in esame, e dunque anche del minimo legale di quindici giorni di reclusione».



Se dunque oggi per integrare il reato è richiesto un *quid pluris* rispetto a quanto bastante *ex art.* 341 del codice penale ciò ben poteva incidere nel senso di ritenere l'art. 341-*bis* del codice penale vieppiù non in disarmonia con i principi costituzionali, rispetto a quella questione (ma nel suo complessivo quadro sanzionatorio come era rispetto al fatto oggetto del giudizio rilevante ai fini della pronuncia n. 284/2019 al tempo in cui essa intervenne) senza però superare il dato per cui il nuovo minimo edittale comporta una irragionevole limitazione della discrezionalità del giudice nel vaglio circa l'effettiva gravità del fatto e questo anche rispetto a fatti che siano da ritenere di speciale tenuità seppure qualificati dagli elementi costitutivi oggi previsti per il reato.

Ciò, tanto più se si considera che per tali fatti ove sussunti nell'art. 341-*bis* del codice penale, l'art. 131-*bis* del codice penale preclude il riconoscimento della corrispondente causa di non punibilità «quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni» il che nella sostanza (e sebbene in astratto il reato possa investire anche soggetti diversi) caratterizza la stragrande maggioranza delle casistiche *de quibus* che giungono all'attenzione dell'AG.

D'altra parte, l'irragionevolezza del minimo edittale in oggetto risalta anche tenendo presente che in tal modo esso è stato determinato in misura eguale al reato più grave di resistenza a p.u.

E che il delitto punito dall'art. 337 del codice penale sia più grave dell'oltraggio, rappresentandone nella sostanza, anche nell'ottica del legislatore, una sorta di progressione in termini di gravità:

risalta secondo una percezione corrispondente al comune sentire, dalla connotazione oggettiva, dei fatti riconducibili alle due fattispecie (atti di violenza e/o minaccia nel primo caso, mere esternazioni verbali ingiuriose nel secondo);

lo rimarca più volte la Corte costituzionale proprio nei motivi sopra riportati;

lo riconosce però soprattutto il legislatore con il prevedere nel primo caso un massimo edittale di cinque anni di reclusione, nel secondo di tre anni, salvo contraddittoriamente equiparare i due reati nel minimo.

Il che richiede pure di rammentare che — come messo in luce dalla Corte costituzionale (v. *supra*) — l'art. 341 del codice penale prevedeva una ipotesi aggravata (comportante gli aumenti di pena e/o i bilanciamenti delle comuni aggravanti) per l'ipotesi del fatto commesso con minaccia, non più contemplata nell'art. 341-*bis* del codice penale e che, in linea generale, rientra oggi nel più grave delitto di resistenza (salvo l'accertamento in concreto che le parole minatorie avessero avuto una connotazione e direzione meramente oltraggiosa).

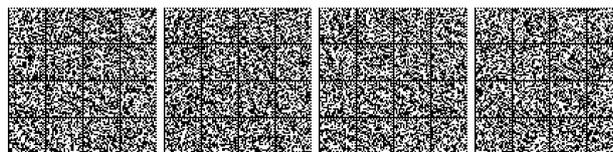
[Ma la stessa previsione inserita nell'art. 341-*bis* del codice penale per cui il fatto debba essere commesso in presenza di più persone - (che in ogni modo secondo la SC ove risulti accertata rende sufficiente a far ritenere integrato il reato la mera possibilità della percezione dell'offesa da parte dei presenti) era già contemplata seppure quale aggravante ad effetto comune anche dall'art. 341 del codice penale].

Dunque — come già a suo tempo messo in luce dalla Consulta nel 1994 — l'equiparazione nel minimo edittale tra oltraggio e resistenza a p.u. — anche al di là della preclusione che ne deriva al giudice di modulare la pena in modo congruo rispetto alla obiettiva gravità del fatto — pare risolversi in una clausola irragionevole se rapportata alle stesse valutazioni del legislatore rispetto alla gravità decisamente maggiore del delitto *ex art.* 337 del codice penale.

È ben vero che in concreto, vi può essere un singolo fatto di resistenza a p.u. (ad es. se circoscritto a minacce verbali) riconducibile ai minimi edittali di quel reato, non marcatamente più grave di un fatto integrante il delitto di oltraggio.

Ma una tale evenienza non elide gli effetti in generale dell'impossibilità, derivante al giudice dal minimo edittale cui si riferisce la questione, di modulare in modo ragionevole e proporzionale alla gravità del fatto, la pena rispetto ai fatti che nell'ambito della fattispecie dell'art. 341-*bis* del codice penale siano da qualificare al livello più irrisorio di gravità, e che certamente sono meno gravi dei fatti che siano a loro volta valutabili di minima entità, ma rientrino nella fattispecie dell'art. 337 del codice penale, (qualcosa di speculare al dato per cui la minaccia, anche nella scelta del legislatore che non ha inteso di depenalizzarla, è considerata più grave dell'ingiuria).

Per quanto finora esaminato si ritiene che la non manifesta infondatezza della sollevata questione sia supportata dai contenuti, tra loro coordinati delle pronunce della SC finora esaminate e discusse, alle quali ci si richiama integralmente, anche rispetto ai parametri costituzionali rilevanti (in specie a tal fine alla sentenza n. 341/1994).



Resta da aggiungere però che la questione appare vieppiù non manifestamente infondata alla luce di ulteriori novità intervenute nelle more nel quadro normativo e nel contesto avuti presente dalla Corte nel 1994. In specie:

1. Era stato ritenuto ragionevole ma non proporzionato rispetto a quel limite edittale minimo, oggi nuovamente previsto il trattamento sanzionatorio più severo di quello irrogato per il reato di oltraggio p. e p. dall'art. 341 del codice penale — per gli stessi fatti materiali se commessi ai danni dei privati — per il reato di ingiuria.

Fattispecie, l'ingiuria, che nelle more, è stata depenalizzata, sicché — non essendo in discussione la legittimità della permanente rilevanza penale dell'oltraggio oggi previsto dall'art. 341-*bis* del codice penale, in quanto costituente, nella valutazione del legislatore, un illecito plurioffensivo — risulta però vieppiù marcata ed irragionevole la sproporzione oggi riscontrabile per effetto della diversa qualificazione delle stesse condotte materiali, tra il regime sanzionatorio che da un lato ha natura meramente civilistica (se commesse verso un privato), dall'altro prevede quel minimo edittale di pena detentiva, superiore di dodici volte al minimo di legge previsto per la reclusione (se commesse verso un p.u.).

2. L'art. 341-*bis* del codice penale prevede che il reato sia estinto solo che l'imputato abbia risarcito il danno prima del giudizio.

Il che evidenzia ulteriormente l'irragionevolezza di quel minimo edittale per un delitto che lo stesso legislatore ha previsto estinguibile con un ristoro pecuniario (anche più volte, non vi sono limiti alle volte in cui si possa beneficiare di detta previsione, semmai emergendone i possibili effetti distorsivi dati dal fatto che un soggetto in grado di pagare ogni volta qualche centinaio di euro non è mai condannabile per il reato, mentre un non abbiente rischia ogni volta una pena minima di sei mesi di reclusione).

Invero, tale causa estintiva speciale costituisce essa stessa, nel sistema penale, un implicito riconoscimento di non particolare gravità del reato in sé, benché procedibile d'ufficio, e la relativa straordinarietà emerge anche se raffrontata al risarcimento del danno derivante da un delitto contro il patrimonio o contro la persona procedibile a querela di parte, e che pure estingue il reato. Visto che in quei casi si verte di fatti che presuppongono l'indebito arricchimento del responsabile cui corrisponde l'obbligazione a restituire il profitto del reato alla/risarcire la p.o., ovvero l'aver il colpevole arrecato per dolo o colpa dei danni fisici alla vittima, laddove nessun arricchimento/danno patrimoniale o danno fisico deriva dal reato di oltraggio, nel quale ad essere risarcibile è il solo danno morale di un reato procedibile d'ufficio.

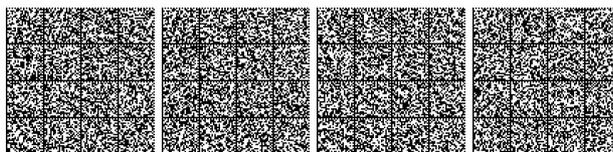
In ogni modo, il minimo edittale (rispetto ad un reato per il quale di regola, come già detto, è fortemente limitata l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale) non appare conciliarsi, sotto il profilo della ragionevolezza, con tale previsione (istituto, non contemplato dall'abrogato 341 del codice penale), il che si ritiene vieppiù faccia risaltare oggi la non manifesta infondatezza della questione che si sta sollevando, alla luce dei medesimi principi posti a base della sentenza n. 341/1994.

3. La sentenza n. 341/1994 aveva fatto riferimento alle legislazioni degli altri Paesi europei per rimarcarvi (v. *supra*) l'assenza di un reato corrispondente all'oltraggio o comunque sanzionato nei termini in cui quest'ultimo lo era (e lo è oggi nuovamente).

Lo spunto rende ineludibile constatare che i principi allora delineati dalla Corte costituzionale, anche menzionando quell'aspetto, appaiono oggi rafforzati anche dall'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove è previsto che «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

Ciò è riconosciuto esplicitamente dalla sentenza n. 284 del 2019 laddove la Corte rimarca rispetto al principio di proporzionalità della pena che, in quel caso la relativa base giuridica era stata individuata dal rimettente nel solo art. 27, comma 3, della Costituzione, «ma che la giurisprudenza di questa Corte ritiene fondato sul combinato disposto di tale norma e dell'art. 3 della Costituzione (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, nonché la stessa sentenza n. 341 del 1994, più volte citata), in un orizzonte normativo che tiene conto anche delle corrispondenti garanzie riconosciute dalla CDFUE (art. 49, paragrafo 3) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi, par. 99; sentenza 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito, par. 102) relativa all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848).

Pertanto anche sotto tale profilo, — e comunque a prescindere dal livello di rafforzamento ricavabile dalla sintetica previsione della CDFUE rispetto a principi affermati in modo ben più circostanziato ed aderente al caso specifico dalla sentenza n. 341/1994 della Corte costituzionale sull'art. 341 del codice penale — non sembrano delinearsi afferrabili elementi che possano fondare, rispetto alla questione sollevata, un sovvertimento ovvero una valutazione di non pertinenza al presente caso, dei motivi posti a fondamento della pronuncia n. 341/1994 della Corte costituzionale.



Si impone, per tutto quanto precede, la trasmissione della presente ordinanza, unitamente agli atti del fascicolo, alla Corte costituzionale, sospendendosi, nelle more della decisione, il presente procedimento.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 23, legge n. 87/1953 e 159 del codice penale;*

*Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale: dell'art. 341-bis del codice penale, con riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede come minimo edittale la reclusione per mesi sei;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il processo in epigrafe a carico di M. F. ed i termini di prescrizione della relativa imputazione;*

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

Trieste, 29 gennaio 2024

*Il Giudice:* NICOLI

24C00092

n. 75

*Ordinanza del 7 marzo 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da G.V. V. contro Ministero della difesa*

**Impiego pubblico - Militari – Misure di contenimento della spesa – Denunciate previsioni interpretate nel senso che non consentono di riconoscere il beneficio degli scatti per invalidità di servizio, di cui all'art. 1801 del d.lgs. n. 66 del 2010, ai militari collocati a riposo prima del 1° gennaio 2015, data in cui termina il blocco degli stipendi.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 21; decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 1, comma 1, lettera a).

## CONSIGLIO DI STATO

### SEZIONE SECONDA

Adunanza di Sezione del 28 novembre 2018

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da G. V. V., Primo Maresciallo Luogotenente (AM), in congedo, contro il Ministero della difesa - Direzione Generale per il personale militare, per l'annullamento del provvedimento prot. ... del ... in materia di trattamento economico.

La Sezione

Vista la relazione n. ... del ..., con la quale il Ministero della difesa - Direzione generale per il personale militare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Lydia Ada Orsola Spiezia;



Premesso:

1.P. Con decreto ..., n. ..., il Ministero della difesa, Direzione generale della Previdenza Militare, riconosceva al Primo Maresciallo Luogotenente (AM) G. V. V. la dipendenza da causa di servizio di alcune infermità alla caviglia ed al menisco, nonché di una discopatia multipla, ascrivibile alla tabella A, categoria ottava, annessa al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915.

In seguito il militare, in congedo dal ..., presentava un'istanza in data ... al Ministero della difesa per ottenere il beneficio dell'aumento dell'anzianità di servizio per anni uno previsto dalla legge n. 539/1950 a favore dei militari portatori di una patologia riconosciuta dipendente da servizio ed ascrivibile ad una categoria compresa tra la prime e l'ottava della tabella A soprarichiamata; disposizione che, peraltro, all'epoca dell'istanza era già stata trasfusa (con lieve modifica,) nell'art. 1801 (recante la rubrica «Scatti per invalidità di servizio») del decreto legislativo n. 66/2010, Codice dell'ordinamento militare.

2.P. Con decreto ..., n. ..., il Ministero della difesa, Direzione generale per il personale militare ha rigettato l'istanza in questione, osservando che il beneficio non poteva essere concesso, in quanto, pur se il periodo del cd. «blocco stipendiale», introdotto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, commi 1 e 21, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, era terminato al 1° gennaio 2015, tuttavia il militare ormai non era più in servizio (dal ...), mentre (in conformità alle indicazioni impartite dal Ministero stesso con la circolare 4 giugno 2015, 320815), il beneficio economico in questione, previsto dal decreto legislativo n. 66/2010, art. 1801 (sostanzialmente analogo a quello previgente, contemplato nella legge n. 539/1950), poteva essere concesso solo al personale in servizio effettivo al 1° gennaio 2015.

3.P. Con il ricorso straordinario in oggetto, R.G. 2314/2016, il militare interessato ha impugnato la suddetta nota ..., n. ..., chiedendone l'annullamento con unico articolato motivo, in cui ha rappresentato che il richiamo al decreto-legge n. 78/2010, art. 9, commi 1 e 21, quali norme ostative all'attribuzione del beneficio, sarebbe assolutamente inconferente, poiché le dette disposizioni riguarderebbero, in realtà, «esclusivamente gli aumenti e gli adempimenti retributivi del personale non contrattualizzato, mentre nel caso di specie si tratta di operare un riconoscimento giuridico, economico e previdenziale in favore di un dipendente che ha contratto un'infermità per causa del servizio prestato».

4.P. In via subordinata, peraltro, il ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale delle norme richiamate dal Ministero della difesa con riferimento all'art. 3 ed all'art. 36 della Costituzione, laddove tale disciplina debba essere interpretata nel senso che, con palese discriminazione, non consenta di riconoscere il beneficio di cui all'art. 1801 del decreto legislativo n. 66/2010 ai militari collocati a riposo prima del 1° gennaio 2015, data di termine del suddetto blocco degli stipendi.

Inoltre il ricorrente eccepisce il contrasto delle disposizioni in questione anche con i principi di livello comunitario ed in particolare con il Protocollo n. 1, art. 1, annesso alla CEDU, che tutela il diritto al godimento dei beni, nonché con la CEDU, art. 14, che sancisce il divieto di discriminazione.

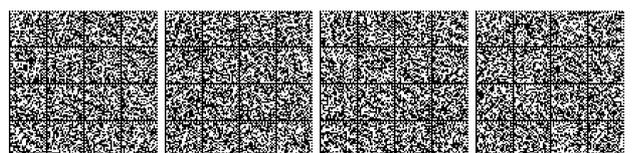
5.P. Infine (conclude il ricorrente) la misura del blocco di ogni adeguamento retributivo, disposta per il periodo dal 2011 al dicembre 2015, sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito, cioè la riduzione della spesa pubblica, anche alla luce della ulteriore proroga di un anno disposta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, in quanto tali misure avrebbero posto a carico dei dipendenti pubblici un onere eccessivo, che avrebbe alterato il giusto bilanciamento tra l'interesse pubblico al contenimento degli oneri della spesa pubblica e la tutela dei diritti fondamentali individuali, oltre a dare luogo ad una disparità di trattamento tra categorie di lavoratori dipendenti in condizioni sostanzialmente analoghe.

6.P. Con la relazione istruttoria ... (trasmessa al Consiglio di Stato in data ... unitamente al ricorso straordinario all'esame), il Ministero della difesa ha chiesto a questa Sezione di esprimere il parere prescritto ai sensi dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1999, n. 1199.

Nella relazione il Ministero prospetta l'infondatezza del ricorso, nonché la mancanza dei presupposti per la denunciata violazione sia dell'art. 3 della Costituzione sia dell'art. 36 della Costituzione.

7.P. In particolare l'amministrazione ha precisato che il caso di specie dovrebbe essere esaminato alla luce del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 21, e che tale secondo tale normativa, nei confronti del personale dipendente in regime di diritto pubblico, per il triennio 2011 - 2013 (periodo poi prorogato fino al 31 dicembre 2014 con il decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122) non si applicherebbero, senza possibilità di recuperi successivi, i meccanismi di adeguamento retributivo e, per coloro che fruivano di progressione automatica degli stipendi, la maturazione di classi e scatti ad esse correlati.

8.P. Il Ministero, in conseguenza, ritiene di non poter riconoscere al militare il «trattamento economico in parola, né con la decorrenza del ... come chiesto nella sua istanza, stante il più volte citato blocco, né con la decorrenza successiva al venir meno delle penalizzazioni di cui sopra. Ossia dal 1° gennaio 2015, poiché a tale data il ricorrente non era più in servizio» (vedi relazione ministeriale).



9.P. Inoltre, con riguardo al beneficio stipendiale in questione, il Ministero nella relazione rappresenta che, esaurita l'efficacia temporale del cd. blocco stipendiale al 31 dicembre 2014, il direttore generale del personale militare con circolare 4 giugno 2015, n. 320810, si era espresso nel senso che «la provvidenza in discorso va attribuita, ai meri fini giuridici, alla data in cui si realizzano i relativi presupposti, mentre gli effetti economici che ne discendono non possono che decorrere da 1° gennaio 2015, allorquando, per il personale in costanza di servizio a detta data, sono venute meno le condizioni preclusive di cui alla summenzionata normativa».

10.P. Pertanto, ad avviso del Ministero della difesa, «in sostanza la natura retributiva del chiesto beneficio comporta, quale logica conseguenza, da un lato, che presupposto imprescindibile per la sua attribuzione è che l'interessato sia titolare di stipendio e, dunque, in servizio e, dall'altro, l'assoggettamento del medesimo beneficio alle vicende giuridico - economiche derivanti dal c.d. blocco stipendiale».

Considerato:

1.C. In ordine all'impugnato diniego la Sezione rileva che il Ministero individua due elementi ostativi al riconoscimento al militare del beneficio di cui all'art. 1081 del Codice dell'ordinamento militare, e cioè, da un lato, la sussistenza del divieto di tale tipologia di beneficio economico nel periodo dal 2011 al 2014 e, dall'altro, la circostanza che, avendo il beneficio in questione natura retributiva, l'interessato, comunque, non avrebbe titolo al medesimo neanche una volta esaurita l'efficacia della misura restrittiva al ..., in quanto a quella data, in ogni caso, essendo stato posto in congedo al ..., non sarebbe stato più titolare del «trattamento retributivo», spettante al personale in servizio (e non a quello in congedo).

2.C. Ciò posto, ad avviso della Sezione, in primo luogo, l'amministrazione erroneamente ritiene che il beneficio in questione (vedi art. 1081 del decreto legislativo n. 66/2010), avendo caratteristica di trattamento aggiuntivo allo stipendio (previsto a favore del soggetto in possesso dei requisiti prescritti per richiederlo), possa essere attribuito, una volta esaurito il periodo di cd. «blocco stipendiale», soltanto a coloro che sono, comunque, in servizio al 1° gennaio 2015.

3.C. Appare, infatti, evidente che, in tal modo, l'amministrazione introduce surrettiziamente un ulteriore requisito rispetto a quelli specificati dall'art. 1081 citato che richiede soltanto che le infermità ascrivili ad una delle categorie della tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1978 siano state riconosciute dipendenti da causa di servizio in costanza del rapporto di impiego pubblico.

Nel caso di specie, poi, non risulta contestato il fatto che il militare abbia ottenuto il riconoscimento della dipendenza delle sofferte infermità con decreto del Ministero della difesa ..., n. ..., in costanza di servizio, visto che era stato posto in congedo il ...

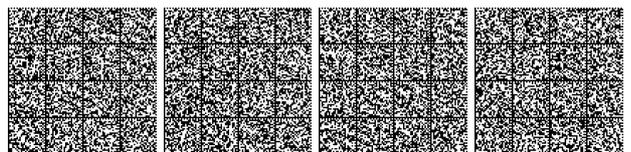
4.C. Né, peraltro, appare condivisibile l'avviso del Ministero laddove asserisce che «il beneficio *de quo* ha chiara connotazione di trattamento economico stipendiale», traendo argomento a sostegno di tale interpretazione anche dalla rubrica dello stesso art. 1081 citato «Scatti per invalidità di servizio».

5.C. In realtà, invece, l'inserimento del beneficio nella tipologia dei trattamenti stipendiali aggiuntivi si riferisce al profilo strutturale del medesimo, ma non all'obiettivo perseguito dalla disposizione che lo prevede.

Infatti, come si desume dalla stessa rubrica dell'art. 1801 (Scatti per invalidità di servizio), il legislatore con il detto beneficio ha previsto una parziale monetizzazione della menomazione alla integrità subita dal militare a causa della infermità contratta per causa di servizio e, quindi, nella sua discrezionalità legislativa, l'ha configurata come diritto ad uno scatto sullo stipendio di prefissata percentuale (anziché come diritto ad un indennizzo da calcolarsi con parametro svincolato dal trattamento retributivo) quale ristoro equitativo in corrispondenza al pregiudizio all'integrità fisica patito dal militare per causa di servizio (ove valutabile, ai fini del trattamento pensionistico privilegiato, in una delle otto categorie indicate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1978).

6.C. Pertanto, ad avviso della Sezione, ove si consideri tale *ratio* della disposizione dell'art. 1801 citato, l'amministrazione non ha valide ragioni per limitare la concessione del beneficio in questione ai soli militari in servizio al momento della esaurita efficacia del cd. blocco stipendiale, atteso che, essendo il beneficio correlato alla riconosciuta dipendenza di una infermità da causa di servizio, unico elemento determinante va considerato l'avvenuto accertamento del requisito mentre il militare prestava regolare servizio o almeno (secondo la più recente giurisprudenza amministrativa) l'avvenuto inizio del procedimento di accertamento del requisito in costanza di servizio.

7.C. Quindi, definito nei sensi esposti il secondo profilo della motivazione, su cui si fonda il diniego impugnato, diventa dirimente il primo profilo della suddetta motivazione, che richiama le disposizioni con cui l'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, ha introdotto il blocco dell'adeguamento automatico stipendiale per il periodo 2010 - 2013 (arco temporale in cui si colloca la controversia all'esame), escludendo, altresì, la possibilità di successivi recuperi.



8.C. Al riguardo la Sezione ritiene che il tenore chiaro e tassativo delle disposizioni citate in materia del cd. «blocco stipendiale» impediscano di dare una interpretazione costituzionalmente orientata alle medesime e, quindi, di dare parere favorevole all'accoglimento del ricorso straordinario in oggetto con la motivazione che, nell'esame delle istanze presentate dai militari per ottenere il beneficio stipendiale previsto dall'art. 1081 del decreto legislativo n. 66/2010, non ricorrono i presupposti per l'applicazione del divieto di adeguamento retributivo di cui alla normativa richiamata dall'amministrazione.

9.C. Passando, quindi, alla preliminare valutazione della eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del citato decreto-legge n. 78/2010, sollevata dal ricorrente, la Sezione, pur ritenendola rilevante per le argomentazioni sopra esposte, tuttavia la ritiene manifestamente infondata.

Infatti ad avviso della Sezione non sussiste il denunciato contrasto delle norme citate con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, in quanto il diverso trattamento accordato ai militari in servizio al 1° gennaio 2015 (data di scadenza del blocco stipendiale) rispetto a quelli in congedo (anche ove si prescindendo dalla interpretazione favorevole al militare interessato data sul profilo in questione da questo stesso parere) non corrisponde, in ogni caso, ad una discriminazione intrinseca alla *ratio* stessa della normativa, che dispone il blocco stipendiale, ma ad una situazione di mero fatto, in quanto tale inidonea a comportare la denunciata illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione.

10.C. Analogamente, ad avviso della Sezione, la questione sollevata dal ricorrente appare manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 36 della Costituzione, atteso che, come ha affermato la stessa Corte costituzionale, pronunciandosi con la sentenza n. 178/2015 sulla legittimità costituzionale di altre analoghe disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010, da un lato, il rispetto del criterio della proporzionalità della retribuzione va valutato con riferimento al trattamento retributivo nel suo complesso, mentre, dall'altro, l'interesse del dipendente alla proporzione nella retribuzione va, comunque, coniugato con la tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, quali il buon andamento ed il principio di contenimento del disavanzo di bilancio.

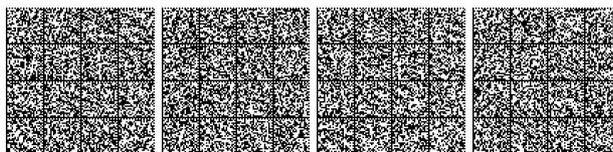
11.C. Pertanto la misura del temporaneo blocco stipendiale, sotto tali profili, ad avviso della Sezione non risulta in evidente contrasto neanche con la tutela (invocata dal ricorrente) apprestata dalla CEDU ai privati in materia sia di diritto al pacifico godimento dei beni (art. 1, Protocollo n. 1) sia di divieto di discriminazioni ingiustificate (CEDU, art. 14), atteso che il temporaneo blocco degli adeguamenti stipendiali non può considerarsi misura né arbitrariamente ablativa di vantaggi patrimoniali entrati già realmente a far parte del patrimonio del lavoratore dipendente (in quanto il blocco incide, invece, su posizioni individuali di aspettativa) né sproporzionata per aver posto a carico del dipendente pubblico un onere eccessivo rispetto all'osservanza dei diritti individuali, atteso che (all'epoca della introduzione del blocco stipendiale) l'interesse pubblico ad una serie di interventi volti alla riduzione del disavanzo finanziario del bilancio statale era prioritario e prevalente rispetto a quello individuale a mantenere (senza interruzioni) l'ordinaria progressione stipendiale.

12.C. Peraltro, pur ritendo manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità come prospettato dal ricorrente, tuttavia la Sezione ritiene di sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni (sotto altro profilo), cioè l'art. 9, commi 1 e 21 del citato decreto-legge n. 78/2010, con riferimento all'art. 3 della Costituzione e all'art. 38 della Costituzione.

13.C. In particolare le suddette disposizioni appaiono affette da irragionevolezza ed illogicità con riferimento all'art. 3 della Costituzione nella misura in cui sottopongono allo stesso regime del cd. «blocco» la categoria complessiva degli adeguamenti stipendiali o dei miglioramenti stipendiali, senza alcuna distinzione o deroga, neanche a favore della categoria degli «scatti per invalidità di servizio», prevista dall'art. 1801 del decreto legislativo n. 66/2010, nonostante che tale misura di ristoro trovi fondamento nella tutela del diritto del lavoratore dipendente alla salvaguardia della propria integrità fisica.

14.C. Infatti tale beneficio, che viene riconosciuto in conformità ad uno specifico giudizio medico legale, risponde ad una *ratio* di riparazione o reintegrazione della menomazione all'integrità fisica patita dal militare e, pertanto, non perseguendo l'obiettivo di migliorare lo stato giuridico economico del militare, secondo il principio di ragionevolezza non appare compatibile con una applicazione, conforme ai richiamati principi costituzionali, della normativa, che ha sancito il blocco la progressione stipendiale dell'impiego pubblico nel periodo 2010 - 2013 (poi prorogato al 31 dicembre 2014).

15.C. Inoltre la denunciata irragionevolezza delle suddette disposizioni si riflette, altresì, in una ulteriore illogica ridotta tutela del dipendente militare, che, in violazione dell'art. 38 della Costituzione, non può fruire di adeguate misure di sostegno in caso di malattia ed invalidità, subendo una ingiustificata discriminazione nei confronti delle altre



categorie di pubblici dipendenti, per i quali, in caso di riconoscimento di infermità invalidante contratta per causa di servizio, l'ordinamento prevede misure di ristoro, che (non essendo collegate al trattamento stipendiale) non ricadono nell'ambito del cd. blocco degli adeguamenti retributivi, nonostante rispondano alla stessa *ratio* di riparazione del pregiudizio patito dal militare cui si ispira l'art. 1801 del decreto legislativo n. 66/2010.

16.C. Per le esposte considerazioni, quindi, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per completezza dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, recante la proroga del blocco fino al 31 dicembre 2014, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per irragionevolezza nella misura in cui le suddette disposizioni precludono al ricorrente di ottenere il beneficio previsto dall'art. 1801 del decreto legislativo n. 66/2010, e, con riferimento, altresì, all'art. 38 della Costituzione, per ingiustificata disparità di trattamento del personale militare rispetto al restante personale con rapporto di impiego pubblico, nella misura in cui, in ragione della vigenza delle norme all'esame, non può avvalersi del suddetto beneficio previsto dall'art. 1801 del Codice dell'ordinamento militare.

Pertanto la Sezione sospende l'adozione del parere definitivo sul ricorso straordinario all'esame e rimette, per l'effetto, gli atti alla Corte costituzionale per il vaglio dell'incidente di costituzionalità.

Dispone che il presente parere sia notificato alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso, con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria della Sezione gli adempimenti di competenza.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede consultiva, Sezione seconda, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per completezza dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, recante la proroga del blocco fino al 31 dicembre 2014, con riferimento all'art. 3 della Costituzione ed all'art. 38 della Costituzione nei sensi esposti in motivazione.*

*Sospende, per l'effetto, l'emissione del parere definitivo sul ricorso straordinario in oggetto fino alla definizione della questione incidentale di costituzionalità e rimette, per l'effetto, gli atti alla Corte costituzionale per il vaglio dell'incidente di costituzionalità.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti di Camera e Senato.*

*Dispone che all'esito il fascicolo sia trasmesso, con le prove delle avvenute notifiche e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

*Manda alla Segreteria gli adempimenti di competenza.*

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 22, comma 8, del decreto legislativo n. 196/2003, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.*

*Il Presidente:* CARLOTTI

*L'estensore:* ORSOLA SPIEZIA



n. 76

*Ordinanza del 25 marzo 2024 del G.U.P. presso il Tribunale per i minorenni di Bari nel procedimento penale a carico di M. P.*

**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Esclusione della applicabilità dell’istituto della messa alla prova ai delitti previsti dall’art. 609-*octies* cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-*ter* cod. pen.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-*bis*.

#### IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BARI

Il G.U.P. del Tribunale per i Minorenni di Bari, riunito in Camera di consiglio, nelle persone dei signori:

dott.ssa Francesca Stilla - Presidente;

dott. Filippo Campobasso - Giudice onorario;

dott.ssa Rosa Diana - Giudice onorario;

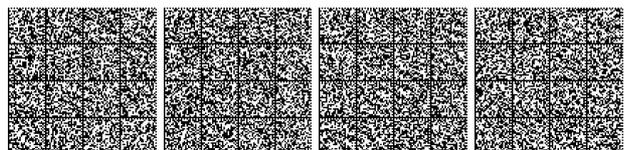
nel procedimento penale a carico di P. M. (nato ad... in data...), unitamente ad A. P. e V. R. (separatamente giudicati) imputato del reato di cui agli articoli 609-*octies*, commi 1, 2 e 3 e 609-*ter*, comma 1, n. 1 c.p. per aver partecipato ad atti di violenza sessuale nei confronti della minore infra-quattordicenne S. M., in particolare V. R. e P. M. la bloccavano e le facevano sedere sugli scalini mentre A. P. si abbassava i pantaloni e poi, dopo avere estratto il suo organo genitale, la costringeva a compiere un rapporto sessuale orale afferrandole la testa, non riuscendo a completare l’atto perché LA minor si opponeva, poi l’A. le afferrava la mano e se la metteva nei pantaloni, obbligando la minore a masturbarlo. In... il...;

all’esito dell’udienza odierna, a scioglimento della riserva formulata all’udienza del 26 febbraio 2024, ha emesso la seguente

#### ORDINANZA DI REMISSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE DI QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

P. M., unitamente a V. R. e ad A. P. (per i quali si procede separatamente), veniva rinviato a giudizio per rispondere del delitto di violenza sessuale di gruppo commessa in danno della minore infra-quattordicenne S. M. Quest’ultima, in sede di sommarie informazioni del 26 novembre del 2019, ha dichiarato di avere incontrato i suoi amici A. P. V. R., P. M., M. I. e L. A. e di avere trascorso con loro il pomeriggio del suo compleanno. Rimasta da sola con V. A. e P., ha dichiarato di essere stata costretta da questi ultimi, a compiere atti sessuali. In particolare, dichiarava «mentre attendevamo i due predetti amici, io mi sono seduta nuovamente sugli scalini quando, ad un certo punto, mentre R. V. era seduto accanto a me. P. A. si è avvicinato mettendosi di fronte e si è abbassato i pantaloni della tuta e delle mutande. Ha estratto il suo pene e mi ha afferrato la testa con una mano cercando di avvicinare la mia faccia verso il suo organo genitale senza riuscirci perché ho opposto resistenza e ho cercato di coprirmi la bocca con il mio braccio. Non riuscendo nel suo intento ha afferrato la mia mano mettendola nei suoi pantaloni e mi ha costretto a toccarlo nella sua zona genitale. Dopo ha tentato altre volte di afferrarmi la mano per metterla nei suoi pantaloni riuscendoci dicendomi che non avrebbe smesso se non l’avessi masturbato. In quel momento non ce la facevo più e mi sono arresa pertanto mi ha costretto a stringere nella mia mano il suo pene mentre lui e la muoveva per masturbarsi [...] sebbene l’atto sessuale che ho subito sia avvenuto con A. P. V. R. e P. M. lo hanno aiutato ad approfittare di me. Non solo hanno assistito in maniera impassibile a ciò che mi stava accadendo, ma hanno aiutato P a bloccarmi per poi farmi sedere agli scalini ove è stato consumato l’atto sessuale [...] non volevo assolutamente che accadesse. Sono stata costretta a farlo e non ho avuto la capacità di reagire».

In occasione dell’udienza del 22 maggio 2022, l’imputato P. M. ammetteva l’addebito e chiedeva la sospensione del procedimento per messa alla prova.



Il Collegio, preso atto del parere favorevole del Pubblico Ministero, rinviava il procedimento all'udienza del giorno 11 dicembre del 2023, incaricando i competenti Servizi minorili della Amministrazione della giustizia (USSM) della preliminare verifica di fattibilità della messa alla prova.

Nelle more del rinvio e degli approfondimenti istruttori richiesti, il 15 novembre 2023, è entrata in vigore la legge 13 novembre 2023, n. 159 che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 15 settembre 2023 n. 123 (cd. Decreto Caivano) recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile».

La nuova normativa ha escluso la messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali la violenza sessuale di gruppo commessa ai danni di persona di minore età e dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-ter c.p.

L'USSM, nel frattempo, con nota del 21 novembre 2023, trasmetteva la relazione richiesta con l'ipotesi progettuale di messa alla prova.

All'udienza del giorno 11 dicembre 2023, la difesa dell'imputato chiedeva il rinvio dell'udienza anche per le valutazioni conseguenti alla entrata in vigore della nuova normativa, anche per valutare l'opportunità di richiedere la definizione del procedimento con rito alternativo.

All'udienza del 26 febbraio 2024, la difesa dell'imputato avanzava istanza di sospensione del presente procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ritenuta l'illegittimità costituzionale della nuova formulazione dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per violazione degli articoli 3 e 25 della Costituzione.

Il PM riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, siccome posta dalla parte.

Il Collegio si riservava, rinviando il procedimento all'udienza del 25 marzo 2024.

Ciò premesso, occorre verificare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione proposta.

Il vaglio di rilevanza della questione in esame attiene alla verifica dell'impossibilità, per il Giudice *a quo*, di risolvere il caso pratico sottoposto alla sua attenzione, indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa.

Ebbene, nel caso che occupa, il GUP del Tribunale per i minorenni di Bari dovrebbe applicare il comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera c-bis) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, per rigettare l'istanza dell'imputato che ha chiesto di beneficiare dell'istituto della messa alla prova.

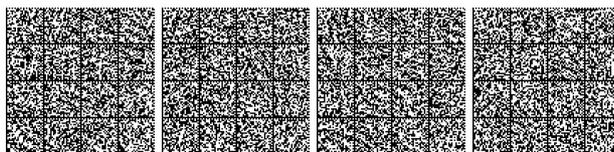
La richiesta di sospensione del procedimento per messa alla prova non appare infatti accoglibile: atteso che il comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6 comma 1, lettera c-bis) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, ha escluso la messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali la violenza sessuale di gruppo commessa in danno di persona minorenni e dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-ter c.p.

Detta questione appare allora rilevante in quanto la recente riforma impedisce al Collegio di entrare nel merito della valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'accesso alla messa alla prova, siccome avanzata dall'imputato P. M.

Dunque, l'applicazione di tale norma ai fini del rigetto rende rilevante la questione, in quanto si tratterebbe di applicare una norma che si asserisce incostituzionale.

A tale considerazione si giunge anche considerando la natura dell'istituto di messa alla prova in esame. In proposito, si osserva che, diversamente da quanto rilevato dal PM in sede di udienza del giorno 11 dicembre 2023, che l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, pur avendo effetti sostanziali, determinando l'estinzione del reato, è intrinsecamente caratterizzato da una dimensione processuale. Ne consegue l'applicabilità del principio del *tempus regit actum* e non del principio della *lex mitior* riferibile esclusivamente alla fattispecie incriminatrice e al trattamento sanzionatorio, sicché la legge processuale applicabile va individuata in quella vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza ex art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 e non a quella vigente al momento della richiesta di sospensione del procedimento. La richiesta di messa alla prova, infatti, costituisce una mera dichiarazione di disponibilità al programma trattamentale cui consegue una verifica di fattibilità a cura dell'USSM, l'elaborazione del relativo progetto, la verifica, nel contraddittorio delle parti, della rispondenza del progetto alle esigenze di recupero del minore imputato sino alla decisione del Collegio, momento conclusivo di un *iter* preliminare al quale è necessario fare riferimento per la individuazione della norma applicabile.

Ciò posto, l'art. 6, comma 1, lettera c-bis) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella Legge 13 novembre 2023, n. 159, con l'introduzione del comma 5-bis nell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 575 del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 576, dagli articoli 609-bis e



609-*octies* del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter*, e dall'art. 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-*quinqües*), del codice penale», ha escluso l'accesso all'istituto della messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra cui la violenza sessuale di gruppo in danno di minorenni e dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter* c.p.

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene non manifesta infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in esame sotto il diverso profilo della violazione dell'art. 31 comma secondo della Costituzione.

Ad avviso del Collegio, la preclusione introdotta dalla norma in esame, infatti, appare in contrasto con tutto l'impianto normativa che regola il processo penale minorile e che trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 31, comma secondo, della Costituzione.

Il processo penale minorile, come noto, in ossequio all'art. 31, comma secondo della Costituzione che recita: «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», è volto principalmente al recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo.

Tutta la *ratio* della disciplina del processo penale minorile è in effetti basata sulle finalità del recupero del minore e della sua rapida fuoriuscita dal circuito penale, come più volte la Corte costituzionale ha affermato (*cf.* sentenze nn. 125 del 1992, 206 del 1987 e 222 del 1983).

Al fine del perseguimento di tali finalità e dell'individuazione della migliore risposta del sistema alla commissione del reato da parte di un soggetto in formazione e in continua evoluzione, quale è il soggetto di minore età, il giudice è chiamato, di volta in volta, ad esaminare la personalità del minore imputato. Non è un caso che, in ogni stato e grado del procedimento minorile, come statuito dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1998; l'Autorità Giudiziaria debba acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili».

La messa alla prova appare uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti. Se infatti la personalità del minore è avviata a sicuro cambiamento, come potrebbe emergere dalla relazione di verifica preliminare di fattibilità della messa alla prova dell'USSM (avuto particolare riguardo al riconoscimento della propria responsabilità, al mutamento delle condizioni di vita del minore il quale, ad esempio, abbia ripreso il processo educativo o formativo interrotto ovvero abbia avviato un percorso di disintossicazione dalla propria condizione di dipendenza ovvero abbia iniziato una rivisitazione critica degli agiti) e, all'esito dello svolgimento del programma trattamentale di messa alla prova, il minore abbia dato prova del superamento di quelle situazioni che hanno portato alla commissione del reato, l'ordinamento prevede che il Giudice possa dichiarare estinto il reato per esito positivo della disposta prova, essendo venuto meno l'interesse alla pretesa punitiva, per il raggiungimento delle finalità di recupero del minore e del suo reinserimento sociale. Parrebbe infatti sommamente ingiusto punire un soggetto che, all'esito di un positivo percorso di messa alla prova, abbia conseguito un totale mutamento di vita e sia divenuto «altro» rispetto a quello che ha commesso il reato.

I tempi di durata previsti per la messa alla prova (sino a tre anni per i delitti più gravi), la possibilità di verifiche intermedie dell'andamento del percorso, così come le revocabilità della sospensione, rappresentano elementi idonei a verificare nel tempo la serietà dell'impegno dell'imputato, così scongiurando strumentalizzazioni dell'istituto. Inoltre la possibilità di inserire, nel progetto di messa alla prova, importanti momenti di confronto con i Servizi specialistici (Consultorio Familiare, Neuropsichiatria Infantile, SERD) e di supporto psicologico, utili nei delitti di relazione caratterizzati da dinamiche affettive disfunzionali (come nei casi di violenza sessuale e nei delitti di pedo-pornografica) riduce il rischio di recidiva, a beneficio della generalità dei consociati.

Come dunque ampiamente argomentato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 1995 «la messa alla prova, in conclusione, costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile».

Prevedere un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale di gruppo aggravata) in relazione ai quali privare l'imputato della possibilità di accesso a questo importante istituto di recupero e reinserimento sociale, costituisce un *vulnus* non solo di tutela e protezione del minore autore del reato ma anche di tutela dell'intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva.

D'altra parte, la stessa Corte costituzionale, sia pure nella diversa materia della esecuzione della pena detentiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) c.p.p., per violazione dell'art. 31 comma della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la sospensione della esecuzione della pena detentiva nei



confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati, ha escluso la possibilità di prevedere nei confronti dei minori «un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore» (sentenza n. 90 del 28 aprile 2017).

Orbene, nella vicenda in esame, parrebbero ricorrere tutti i presupposti per la sospensione del procedimento e l'avvio della messa alla prova.

L'imputato P. M., in sede di udienza preliminare del 22 maggio 2022, a seguito della contestazione dei fatti indicati nelle imputazioni, ha ammesso l'addebito. Tali dichiarazioni non appaiono strumentali ma sembrano frutto di un processo di acquisizione di sempre maggiore consapevolezza rispetto al disvalore del fatto compiuto, così come risulta dalla lettura delle relazioni dell'USSM sede.

A tale proposito, si legge infatti nelle relazioni dell'USSM in atti e nella ultima relazione del 21 novembre 2023 che, diversamente da quanto rilevato nella fase iniziale del procedimento, il giovane, tra l'altro imputato nell'unico procedimento a suo carico, ha mostrato un atteggiamento sempre più caratterizzato da un impegno riflessivo e critico più adeguato orientato ad un percorso strutturato che possa consentirgli di analizzare, in profondità, il reato commesso, attraverso un impegno lavorativo stabile ed attività restitutive utili a consolidare un adeguato processo di revisione e una maggiore capacità di gestione degli impulsi.

A tale proposito, si legge nella predetta relazione: «M. col passare del tempo ha assunto un atteggiamento più critico e più riflessivo riguardo ai fatti illeciti compiuti ed ha mantenuto un atteggiamento più critico e più riflessivo riguardo ai fatti illeciti compiuti ed ha mantenuto un comportamento corretto e rispettoso durante i diversi colloqui effettuati con questo Servizio. Sulla scorta dell'atteggiamento divenuto più progettuale, questo Servizio ha individuato per il giovane un progetto di MAP strutturato ed ha previsto attività utili a favorire una riflessione profonda e intima sulle imputazioni ascrittagli. Pertanto, gli impegni, formativi, restitutivi ed educativi oltre che a favorire una ri-elaborazione del vissuto in chiave più attiva, puntano al consolidamento di processi di revisione che, con fatica ma con senso di responsabilità sono emersi in un secondo tempo».

Il miglioramento delle dinamiche familiari, il consolidamento del legame madrefiglio, il corretto apporto e contributo della figura materna nella costruzione dell'ipotesi progettuale hanno poi consentito al ragazzo di acquisire sempre maggiori spazi di autonomia, con ricadute positive sui suoi processi evolutivi («la genitrice ha pertanto assunto un comportamento collaborativo e di aiuto diretto a favorire obiettivi di crescita più autonoma e responsabile ed ha cominciato a fornire al figlio gli spazi di autonomia che richiedeva e ricerca. Gli aspetti di maggiore apertura che si sono evidenziati nelle relazioni intra-familiari hanno avuto ricadute positive ed influito nell'assunzione di atteggiamenti più adeguati da parte di M.»).

Nella predetta relazione, il Servizio dà poi atto dell'avvio di una attività di volontariato che M. ha, come attività restitutiva, di sua iniziativa e fuori dal programma di messa alla prova, già intrapreso, supportando gli operatori della «...» nella cura delle persone non autosufficienti e con problematiche psichiatriche.

P. M. è stato poi inserito nel percorso di legalità avviato nel Comune di ... «per favorire la partecipazione e l'operatività, valorizzando la creatività e promuovendo processi espressivi attraverso il riconoscimento e l'espressione delle sue emozioni». Da ultimo, il ragazzo è poi stato segnalato dall'USSM al Consultorio Familiare di ... per una presa in carico che tenga conto delle sue fragilità e della necessità di approfondire il suo quadro personologico.

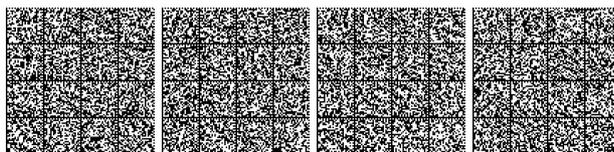
Quanto sopra rappresentato da Servizio, evidenzia l'inizio di una evoluzione positiva della personalità dell'imputato il quale, adeguatamente supportato dalla famiglia, si è sempre mostrato collaborativo con i Servizi, aderendo, di sua iniziativa, a tutte le attività proposte dallo stesso USSM.

Ciò posto, l'attuale normativa di riferimento impedisce, tuttavia, al Collegio di valutare la presenza dei presupposti per la sospensione del procedimento e messa alla prova, con grave pregiudizio per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale di P. M., incensurato e senza altre pendenze, in violazione del secondo comma dell'art. 31 della Costituzione.

È di tutta evidenza che la nuova formulazione dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, introdotta dopo i gravi fatti di Caivano, fondamentalmente mossa da comprensibili esigenze di sicurezza e ordine pubblico, impedisce il necessario bilanciamento tra le predette esigenze di sicurezza e ordine pubblico e quelle di «protezione dell'infanzia e della gioventù», privilegiando automaticamente le prime.

Preme sottolineare come l'emergenza non possa giustificare la compressione di diritti fondamentali della persona, in questo caso di minore età, nell'ottica di una asserita generica ed indiscriminata tutela della salute e della incolumità pubblica.

La previsione *ex lege* del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, appare dunque contrastare con l'art. 31 comma secondo della Costituzione, sottraendo al vaglio di un Giudice specializzato e interdisciplinare la possibilità di valutare, caso per caso, le condizioni contingenti, per rendere la risposta del



processo penale minorile aderente alla personalità del minore e maggiormente rispondente alla finalità rieducative, di recupero e di reinserimento sociale del minore autore di reato. In questa cornice si colloca la recente pronuncia della Corte costituzionale, allorquando, mettendo in relazione la messa alla prova dell'adulto con la messa alla prova del minore, ha statuito che: «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore» (sentenza n. 139 del 6 luglio 2020).

*P. Q. M.*

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

*ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per contrasto con l'art. 31, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 609-octies del codice penale limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.*

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

*Dispone che, a cura della cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a P. M. (nato ad...), ai suoi genitori, al difensore di fiducia e al pubblico ministero.*

*Ordina che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003 e successive modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omessi le generalità e gli altri dati identificativi dei minorenni.*

Bari, 25 marzo 2024

*Il Presidente estensore: STILLA*

24C00094

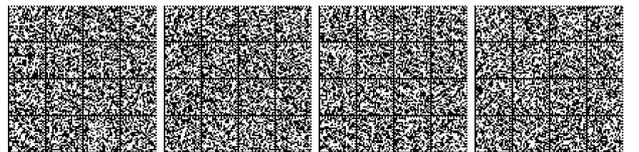
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

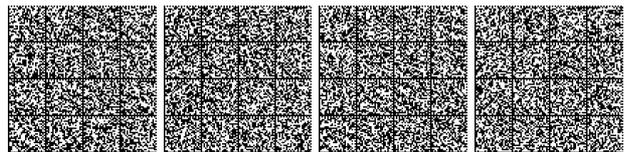
(WI-GU-2024-GUR-020) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

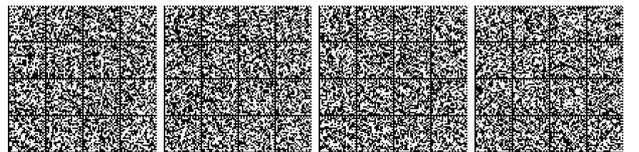
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



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

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

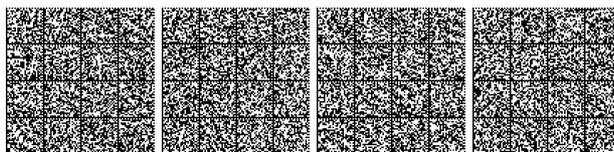
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

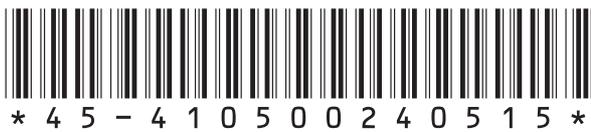
Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

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





€ 7,00

