

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

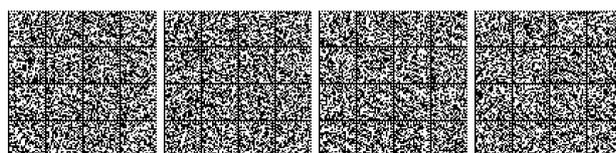
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 ottobre 2022

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

N. **207.** Sentenza 12 settembre - 6 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti di accesso - Divieto per delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Ammissione al rito dell'imputato seminfermo di mente - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto all'imputato minorenni, lesione del diritto alla salute e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 32. Pag. 1

N. **208.** Ordinanza 12 settembre - 6 ottobre 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Richiesta da parte della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico del dott. Luca Palamara, di utilizzare le captazioni informatiche di conversazioni del deputato Cosimo Maria Ferri, magistrato in aspettativa per mandato parlamentare, in quanto acquisite in modo "casuale", anziché "indiretto" - Deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 di diniego dell'autorizzazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla medesima Sezione disciplinare - Denunciato esercizio non corretto delle attribuzioni spettanti alla Camera dei deputati, con interferenza sull'esercizio delle proprie funzioni - Ammissibilità del conflitto.

- Deliberazione della Camera dei Deputati del 12 gennaio 2022.
- Costituzione, art. 68, terzo comma; legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 4 e 6. Pag. 6

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **57.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 agosto 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti per fronteggiare la carenza di medici in regime di convenzione - Trasferimenti di personale medico - Criteri di priorità - Previsione che stabilisce che le Aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento ai medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Misure per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza - Attribuzione alle aziende e agli enti del Servizio sanitario regionale della possibilità di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Individuazione dei soggetti ai quali possono essere conferiti gli incarichi, del compenso e delle condizioni per la stipula dei contratti - Previsione riguardante la possibilità per i medici specializzandi di prestare l'attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi.



Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Trattamento accessorio del personale - Previsione che, a determinate condizioni, ciascun ente del Servizio sanitario regionale può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento del trattamento accessorio del personale anche in deroga al limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Personale infermieristico - Possibilità per gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga all'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8 (“Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)”), artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9.....

Pag. 9

- N. **58.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Assistenza specialistica ambulatoriale - Utilizzazione di eventuali risorse residue per l'acquisto delle relative prestazioni sanitarie assistenziali da soggetti privati accreditati - Prevista omessa applicazione per le medesime risorse delle disposizioni di cui all'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012 e del successivo decreto-legge n. 124 del 2019, art. 45, comma 1-ter.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 6 luglio 2022, n. 11 (Rafforzamento delle strutture sanitarie regionali per le attività di contrasto alla pandemia da Covid-19), art. 2, comma 2.....

Pag. 17

- N. **60.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Misure temporanee per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria - Conferimento ai medici, da parte delle Aziende del Servizio sanitario regionale, di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie - Previsione, qualora il reperimento di professionisti risulti infruttuoso, anche con l'estensione alle discipline equipollenti o affini, della possibilità di procedere al reclutamento di medici privi del diploma di specializzazione sulla base di linee di indirizzo regionali - Previsione che la Regione organizza e riconosce percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione - Previsione che il diploma di specializzazione è sempre richiesto per le specialità di Anestesia, rianimazione e terapia intensiva e del dolore, Medicina nucleare, Radiodiagnostica, Radioterapia e Neuroradiologia.

- Legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6.....

Pag. 19



- N. 109. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana del 27 maggio 2022
- Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine della pubblica amministrazione - Ipotesi di estinzione del reato - Previsione che il procuratore regionale presso la Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo nei confronti del condannato - Conseguentemente mancata previsione che il medesimo promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento anche nel caso di sentenza di estinzione del reato - In via consequenziale, omessa previsione che la sentenza di estinzione del reato, oltre alla sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, sia comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti, affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.**
- Legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), art. 7, comma 1; in via consequenziale, decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 51, comma 7..... Pag. 21
- N. 110. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 18 luglio 2022
- Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione originaria introdotta dalla legge n. 186 del 2014 e vigente fino alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 195 del 2021) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.**
- In subordine: Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione)..... Pag. 29
- N. 111. Ordinanza del Giudice di Pace di Udine del 15 giugno 2022
- Circolazione stradale - Revoca della patente di guida - Revoca della patente di guida a seguito della sentenza di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per esito positivo della messa alla prova - Previsione che non è possibile conseguire una nuova patente di guida prima di tre anni a decorrere dalla data di accertamento del reato.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 219, comma 3-bis (*recte*: comma 3-ter)..... Pag. 38
- N. 112. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 27 luglio 2022
- Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Umbria - Recupero urbanistico-edilizio - Censimento, per i Comuni di cui all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza ministeriale n. 2694 del 1997, nonché per tutti gli altri Comuni della Regione, degli edifici non conformi agli strumenti urbanistici realizzati prima del 31 dicembre 2000 e oggetto di sgombero totale a seguito del sisma del 1997 - Previsione di una correlata estensione della facoltà di adottare un'apposita variante allo strumento urbanistico generale volta al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati, prevedendone il raccordo con gli insediamenti esistenti, per consentirne la sanatoria - Obbligo di accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi della medesima disciplina regionale.**
- Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), art. 66. Pag. 40





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 207

Sentenza 12 settembre - 6 ottobre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Limiti di accesso - Divieto per delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Ammissione al rito dell'imputato seminfermo di mente - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto all'imputato minorenni, lesione del diritto alla salute e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), promosso dalla Corte d'assise di Bologna nel procedimento penale a carico di G. N. con ordinanza del 17 novembre 2021, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 settembre 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 12 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'assise di Bologna, con ordinanza del 17 novembre 2021, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2021, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), in riferimento agli artt. 3, 27 e 32 della Costituzione, «nella parte in cui non prevede che l'imputato semiinfermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e [recte: o] di volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo».



1.1.- La Corte rimettente premette di doversi pronunciare sulla richiesta di rito abbreviato avanzata da G. N., imputato del delitto di omicidio aggravato ai sensi dell'art. 577, primo comma, numero 1), del codice penale, per aver cagionato la morte del padre.

La richiesta di accesso al rito abbreviato, presentata davanti al Giudice per le indagini preliminari dopo che questi aveva emesso decreto di giudizio immediato nei confronti dell'imputato, è stata respinta sulla base della preclusione contenuta nell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., per i delitti puniti con l'ergastolo.

L'imputato, riconosciuto in sede di incidente probatorio affetto da vizio parziale di mente al momento del fatto, ha riproposto la richiesta nella fase preliminare di apertura del dibattimento, previa rimessione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 22 cod. pen., nonché dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

2.- L'ordinanza di rimessione ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., nella parte in cui nega l'accesso al rito abbreviato all'imputato di delitto punito con la pena dell'ergastolo che sia risultato parzialmente incapace di intendere o di volere ai sensi dell'art. 89 cod. pen.

Le questioni sarebbero rilevanti perché l'imputato, come accertato in sede di incidente probatorio, è ritenuto persona dalla capacità di intendere e di volere grandemente scemata per infermità psichica, sicché, ove ammesso al rito abbreviato, in caso di condanna, la conseguente diminuzione processuale si riverbererebbe sull'entità della pena.

Quanto alla non manifesta infondatezza, muovendo dalla premessa per cui il vizio parziale di mente di cui alla previsione ora richiamata si traduce in una «circostanza attenuante espressiva [...] della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 73 del 2020), il rimettente ritiene assimilabile la condizione di «non piena colpevolezza (presunta per legge)» del minore imputabile (prevista dall'art. 98 cod. pen.) e del seminfermo di mente.

Di essa vi sarebbero «precisi riferimenti» nelle sentenze di questa Corte n. 253 del 2003, che ha escluso l'applicabilità di automatismi legislativi connessi alla condizione di pericolosità dell'infermo di mente e del minore non imputabile, e n. 73 del 2003 (*recte*: 2020), in relazione alla corrispondenza tra il minor grado di rimproverabilità soggettiva sussistente in entrambe le circostanze e la conseguente riduzione di pena.

Lo stesso legislatore avrebbe del resto mostrato piena consapevolezza della necessità di tale equiparazione nel momento in cui, con l'art. 11 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), novellando, nel nuovo art. 577, terzo comma, cod. pen., il regime di bilanciamento di circostanze per il delitto di omicidio, ha escluso dal divieto di prevalenza sia l'attenuante ex art. 89 cod. pen., sia quella ex art. 98 cod. pen.

3.- A fronte di queste premesse, l'ordinanza di rimessione rileva una «marcata asimmetria» di conseguenze sanzionatorie per le ipotesi dell'imputato minore e dell'imputato seminfermo di mente in relazione all'accesso al rito abbreviato.

Laddove per il primo, infatti, non sussisterebbe alcuna preclusione nell'accesso al giudizio abbreviato per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale (contenuta nella sentenza n. 168 del 1994) delle disposizioni del codice penale che non escludevano l'applicazione della pena dell'ergastolo, per il seminfermo di mente l'analoga condizione di ridotta rimproverabilità, pur incidendo sulla pena concretamente irrogabile in esito al bilanciamento delle circostanze ex art. 69 cod. pen., non si ripercuoterebbe sulle condizioni di accesso al giudizio abbreviato, che resterebbe precluso, in forza della disposizione censurata, ove si proceda «per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo».

Tale preclusione, pertanto, «costituisce una forma di trattamento disomogeneo di situazioni omogenee, che non rispetta il principio di ragionevolezza ed il presidio posto dall'art. 3 della Costituzione».

Né ad esiti diversi dovrebbe condurre la sentenza n. 260 del 2020 di questa Corte, che, secondo il giudice *a quo*, ha escluso l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata muovendo dalla discrezionalità che deve essere riservata al legislatore nell'escludere il rito speciale per quelle aggravanti del reato di omicidio che, comportando la comminatoria dell'ergastolo, connotano di un disvalore oggettivo superiore le fattispecie aggravate. L'analoga condizione di ridotta rimproverabilità, che accomuna l'imputato minore all'imputato seminfermo di mente, si porrebbe infatti su un piano diverso rispetto a quello delle circostanze soggettive, esprimendo «un evidente rilievo attenuativo della gravità oggettiva» e incidendo sulla «immediata percezione del disvalore oggettivo del fatto», ciò che giustificherebbe il vaglio di costituzionalità dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., alla luce, oltre che dell'art. 3 Cost., anche degli artt. 27, terzo comma, e 32 Cost.

La medesima ordinanza di rimessione ritiene invece manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, pur prospettate dalla difesa di G. N., aventi ad oggetto gli artt. 17 e 22 cod. pen., nella parte in cui non escludono l'applicazione dell'ergastolo al soggetto che, al momento del fatto, era affetto da vizio parziale di mente.



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

Innanzitutto, si osserva come analoga questione sia stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con la sentenza (*recte*: ordinanza) n. 214 del 2021.

In ogni caso, non vi sarebbe assimilabilità tra la posizione soggettiva del reo minorenni e quella del reo maggiorenne dichiarato seminfermo di mente. Nel primo caso, infatti, la diminuzione di pena prevista dall'art. 98 cod. pen. non discenderebbe da una valutazione discrezionale del giudice, ma opererebbe come circostanza soggettiva inerente alla persona del colpevole (è richiamata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 28 luglio 2015, n. 33004). L'accertamento della capacità di intendere o di volere dell'imputato maggiorenne, secondo l'Avvocatura, costituisce invece questione di fatto, «la cui valutazione compete al giudice di merito e si sottrae al sindacato di legittimità se esaurientemente motivata (Cass. Sez. 4, n. 2318/2018)». Peraltro, il giudice non sarebbe nemmeno vincolato alle risultanze indicative di un vizio totale o parziale di mente, dalle quali può quindi discostarsi tanto per escludere la sussistenza del vizio invocato, quanto per modularne la portata.

Da tutto ciò discende, ad avviso dell'interveniente, che la previsione ostativa di cui alla disposizione censurata «è ancorata unicamente al parametro edittale: i reati puniti/punibili con la pena dell'ergastolo», di talché «non può ravvisarsi alcuna disparità di trattamento tra la previsione di cui all'art. 98 c.p. e quella di cui all'art. 89 c.p.».

Neanche sussisterebbero gli ulteriori profili di contrasto denunciati dal rimettente.

Non quello relativo alla violazione dell'art. 27 Cost., dovendosi escludere che il giudice «possa comminare condanne senza preventiva affermazione di responsabilità del soggetto imputato»; e neanche quello relativo al contrasto con l'art. 32 Cost., perché l'ordinamento appresterebbe i correttivi necessari per «riportare ad equità e ragionevolezza le pene infliggende» e detterebbe, in ogni caso, «una puntuale e stringente disciplina per l'esecuzione delle condanne nei confronti dei soggetti con patologie psichiatriche».

Considerato in diritto

1.- La Corte d'assise di Bologna, con ordinanza del 17 novembre 2021, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2021, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 33 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 27 e 32 Cost., «nella parte in cui non prevede che l'imputato semiinfermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e [*recte*: o] di volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo».

1.1.- Secondo il rimettente, la disposizione censurata disciplinerebbe in modo irragionevole le condizioni di accesso al giudizio abbreviato dell'imputato seminfermo di mente per delitti puniti con la pena dell'ergastolo, stabilendo una preclusione assoluta, a differenza di quanto avviene per l'imputato minorenni per i medesimi delitti, il quale, pur a fronte di un'analoga condizione di «ridotta rimproverabilità», può sempre accedere a tale rito alternativo.

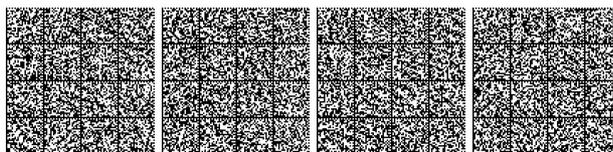
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- Le eccezioni di inammissibilità, appuntandosi essenzialmente sulla mancata considerazione, da parte dell'atto introduttivo del giudizio, dell'ordinanza n. 214 del 2021 di questa Corte e, più in generale, sulla «non assimilabilità della posizione soggettiva del reo minorenni con quella del reo maggiorenne dichiarato semi infermo di mente», devono essere disattese perché attengono a profili di merito.

3.- È opportuno, prima di affrontare nel merito le questioni, esaminare il contenuto della disposizione censurata e riassumere brevemente quanto affermato da questa Corte nelle occasioni in cui ne ha vagliato la legittimità costituzionale.

3.1.- L'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge n. 33 del 2019, prevede che «[n]on è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo».

Tale disposizione è intervenuta a sancire una preclusione all'accesso al giudizio abbreviato per questa categoria di delitti, dopo che tale facoltà era stata implicitamente riconosciuta dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), il cui art. 30 aveva inserito nell'art. 442 cod. proc. pen. un secondo periodo al comma 2, secondo il quale «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta».



Di lì a poco, l'art. 7 del decreto-legge 23 novembre 2000, n. 341 (Interpretazione autentica dell'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale e disposizioni in materia di giudizio abbreviato nei processi per reati puniti con l'ergastolo), convertito, con modificazioni, nella legge 10 gennaio 2001, n. 4, aveva inoltre stabilito che «[n]ell'articolo 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione "pena dell'ergastolo" deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno», e aveva conseguentemente aggiunto allo stesso art. 442, comma 2, cod. proc. pen. un terzo periodo, secondo il quale «[a]lla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

3.1.1.- La modifica introdotta dalla disposizione censurata nel presente giudizio si inserisce nell'ambito di una riforma dei presupposti di applicabilità del giudizio abbreviato, finalizzata a escludere la possibilità di farne richiesta per gli imputati di delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

Nel quadro di tale intervento assumono rilievo, ai fini dell'odierna decisione, ulteriori disposizioni contenute nella richiamata legge n. 33 del 2019.

Deve essere segnalato, tra gli altri, il nuovo comma 6-ter dell'art. 438 cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge n. 33 del 2019, secondo cui «[q]ualora la richiesta di giudizio abbreviato proposta nell'udienza preliminare sia stata dichiarata inammissibile ai sensi del comma 1-bis, il giudice, se all'esito del dibattimento ritiene che per il fatto accertato sia ammissibile il giudizio abbreviato, applica la riduzione della pena ai sensi dell'articolo 442, comma 2». specularmente, il nuovo comma 1-bis dell'art. 441-bis cod. proc. pen., introdotto dall'art. 2 della medesima legge n. 33 del 2019, stabilisce che «[s]e, a seguito delle contestazioni, si procede per delitti puniti con la pena dell'ergastolo, il giudice revoca, anche d'ufficio, l'ordinanza con cui era stato disposto il giudizio abbreviato e fissa l'udienza preliminare o la sua eventuale prosecuzione».

L'art. 3 della legge n. 33 del 2019, infine, ha provveduto ad abrogare il secondo e il terzo periodo del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen.

3.2.- Questa Corte si è più volte pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., dichiarando sinora inammissibili o non fondate le questioni sollevate nei suoi confronti.

Nella sentenza n. 260 del 2020, è stato innanzi tutto affermato che la preclusione dell'accesso al giudizio abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo, costituendo «null'altro che il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose», avrebbe richiesto ai rimettenti, in quel giudizio, di rivolgere le loro censure nei confronti della previsione della pena detentiva perpetua nei procedimenti a quibus - tra i quali figurava, come nel caso oggi in esame, l'omicidio a danno dell'ascendente - «giacché è proprio da tale previsione che deriva l'asserita diseguaglianza di trattamento sanzionatorio rispetto a fatti che si assumono più gravi».

Il presupposto generale da cui muove il legislatore, si è affermato in quell'occasione, è che il giudizio abbreviato resti precluso quando l'imputato è chiamato a rispondere di una fattispecie di reato punita con la pena perpetua, perché ciò si traduce in un «giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato».

Questa Corte ha conseguentemente precisato, nella medesima sentenza n. 260 del 2020, che non può ritenersi in contrasto con il principio di parità di trattamento la circostanza per cui a beneficiare dello sconto di pena conseguente all'accesso al giudizio abbreviato sia l'imputato di omicidio nei cui confronti, in esito al giudizio ordinario, l'aggravante ostativa contestata venga esclusa - il novellato art. 438, comma 6-ter, cod. proc. pen. prevedendo, come visto, che la Corte di assise applichi la riduzione di pena conseguente al giudizio abbreviato, ingiustamente negato -, mentre allo stesso esito non può giungere l'imputato di omicidio nei cui confronti venga bensì riconosciuta la sussistenza in fatto della circostanza aggravante che determina l'astratta applicabilità dell'ergastolo, ma tale circostanza venga «elisa» ai fini sanzionatori da una o più circostanze attenuanti presenti nel caso di specie.

Ciò in quanto l'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen. mutua la «regola generale» di cui all'art. 4 cod. proc. pen., secondo cui, ai fini della determinazione della pena massima, si tiene conto delle sole circostanze aggravanti a effetto speciale, «ma non delle circostanze attenuanti che possano egualmente concorrere nel caso concreto». Regola, questa, che, secondo la dianzi citata sentenza n. 260 del 2020, è provvista di una «solida ragionevolezza», perché il legislatore fa dipendere la possibilità di ricorrere a un determinato istituto - nel caso di specie, il giudizio abbreviato - dalla contestazione di una circostanza aggravante che, comportando l'applicazione di una pena di specie diversa dalla reclusione come l'ergastolo, «esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata»; e ciò, aggiunge la medesima sentenza, «indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrogherà la pena nel caso di condanna».

In applicazione di questo principio, nella successiva ordinanza n. 214 del 2021, è stato poi specificamente chiarito che la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disposizione censurata non sussiste neanche nel caso in cui la circostanza aggravante ostativa al giudizio abbreviato sia ritenuta equivalente o soccombente, in esito al giudizio di bilanciamento, rispetto a una circostanza attenuante come il vizio parziale di mente.



4.- Alla luce di queste premesse, le questioni devono essere dichiarate non fondate.

4.1.- Occorre anzitutto rilevare che, a dispetto della pluralità dei parametri evocati, il rimettente incentra le sue censure essenzialmente sulla violazione dell'art. 3 Cost. e sulla disparità di trattamento che contrassegnerebbe la posizione del seminfermo di mente ai sensi dell'art. 89 cod. pen. (quale l'imputato nel giudizio *a quo*), rispetto all'imputato minorenni. Laddove, infatti, per entrambe queste categorie di imputati, gli artt. 89 e 98 cod. pen. stabiliscono un'analoga diminuzione di pena, da ricondursi - secondo l'ordinanza di remissione - alla comune condizione di «ridotta rimproverabilità» derivante dal minor grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e dalla minore capacità di controllo dei propri impulsi, diverse sarebbero le conseguenze dal punto di vista sanzionatorio.

Infatti, benché il rilievo del ridotto disvalore soggettivo possa condurre a escludere in entrambi i casi l'irrogazione della pena perpetua anche nell'ipotesi di omicidio aggravato (art. 577, terzo comma, cod. pen.), l'impossibilità di accedere al giudizio abbreviato opererebbe unicamente in danno dell'imputato seminfermo di mente, e non anche del minorenni imputabile, a carico del quale la pena perpetua non può più essere irrogata a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*, tra gli altri, degli artt. 17 e 22 cod. pen. contenuta nella sentenza n. 168 del 1994.

4.2.- La rilevata disparità di trattamento, tuttavia, non sussiste, perché l'elemento che vale ad impedire all'imputato seminfermo di mente di delitti puniti con la pena dell'ergastolo, e non anche all'imputato minorenni per gli stessi delitti, l'accesso al rito abbreviato non è da rinvenirsi nelle diverse conseguenze che discendono dalle rispettive attenuanti, quanto nella diversa regola di sistema - scaturente immediatamente dalla richiamata sentenza n. 168 del 1994 - che impedisce di infliggere la pena perpetua al solo imputato minorenni, alla luce della necessità, in quella sede chiaramente affermata, di una «incisiva diversificazione, rispetto al sistema punitivo generale, del trattamento penalistico dei minorenni».

Per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 22 cod. pen. «nella parte in cui non escludono l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile», contenuta nella sentenza da ultimo richiamata, si è, pertanto, venuta a determinare una sostituzione generalizzata della pena perpetua con quella temporanea per la sola categoria dei rei minorenni. E proprio il venir meno dell'astratta possibilità di applicare la pena dell'ergastolo agli imputati minorenni è l'elemento che consente a questi ultimi di accedere sempre al rito abbreviato, posto che, per essi, la preclusione stabilita dall'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. non può operare in ragione della generale impossibilità di configurare, a loro carico, «delitti puniti con la pena dell'ergastolo».

4.3.- Se un simile assunto del rimettente è quindi condivisibile, e merita di essere evidenziato alla luce delle incertezze applicative emerse a seguito della riforma del giudizio abbreviato intervenuta nel 2019, erroneo è invece il presupposto interpretativo da cui questi muove per ritenere che al medesimo esito si debba giungere anche per l'imputato seminfermo di mente.

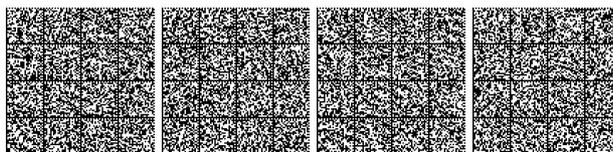
Mentre, infatti, per l'imputato minorenni l'accesso incondizionato al giudizio abbreviato deriva pur sempre da una condizione riferita alla pena astrattamente comminata, che non può essere quella perpetua, lo stesso non è a dirsi per l'imputato seminfermo di mente, per il quale la condizione di «ridotta rimproverabilità» può incidere unicamente sul peso da ascrivere alla relativa attenuante nel giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen., così da eventualmente riverberarsi sulla pena da irrogare in concreto.

Il piano sul quale opera, nella ricostruzione dell'ordinanza di remissione, la condizione che accomuna le attenuanti di cui agli artt. 89 e 98 cod. pen. non ha quindi rilievo nell'estendere le condizioni per accedere al giudizio abbreviato, perché - come affermato nella sentenza n. 260 del 2020 e ribadito nell'ordinanza n. 214 del 2021 - queste ultime non sono influenzate dalla circostanza che il giudice procedente ritenga concretamente inapplicabile la pena dell'ergastolo per effetto dell'elisione dell'aggravante contestata in seguito al giudizio di bilanciamento.

L'analogia di *ratio* tra le due condizioni soggettive previste dagli artt. 89 e 98 cod. pen., su cui il rimettente fonda le sue censure, si mostra quindi inadeguata a giustificare l'intervento richiesto a questa Corte, perché la diversità di trattamento quanto all'accesso al rito abbreviato riposa su un presupposto diverso da quello che viene addotto a sostegno dell'illegittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e che lo stesso rimettente non contesta, vale a dire la generalizzata impossibilità di applicare la pena dell'ergastolo al minore imputabile ma non al seminfermo di mente.

4.4.- Come anticipato, hanno valore puramente ancillare rispetto alla censura principale, e sono pertanto anch'esse da dichiararsi non fondate, le censure riguardanti la violazione degli artt. 27 e 32 Cost.

Ciò non impedisce, tuttavia, di rilevare che le finalità rieducative della pena da applicare all'imputato affetto da vizio parziale di mente e la funzionalizzazione di essa ai profili di cura e tutela della salute si apprezzano precipuamente non nell'ottica dell'accesso più o meno ampio di quest'ultimo al giudizio abbreviato, ma alla luce delle modalità



di esecuzione della pena, posto che proprio l'applicazione di una misura di sicurezza, «non avendo alcun connotato "punitivo" [...] dovrebbe auspicabilmente essere conformata in modo da assicurare, assieme, un efficace contenimento della pericolosità sociale del condannato e adeguati trattamenti delle patologie o disturbi di cui è affetto (secondo il medesimo principio espresso dalla sentenza n. 253 del 2003, in relazione al soggetto totalmente infermo di mente), nonché fattivo sostegno rispetto alla finalità del suo "riadattamento alla vita sociale"» (sentenza n. 73 del 2020).

5.- Le questioni sono pertanto non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27 e 32 della Costituzione, dalla Corte d'assise di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220207

N. 208

Ordinanza 12 settembre - 6 ottobre 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Richiesta da parte della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico del dott. Luca Palamara, di utilizzare le captazioni informatiche di conversazioni del deputato Cosimo Maria Ferri, magistrato in aspettativa per mandato parlamentare, in quanto acquisite in modo "casuale", anziché "indiretto" - Deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 di diniego dell'autorizzazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla medesima Sezione disciplinare - Denunciato esercizio non corretto delle attribuzioni spettanti alla Camera dei deputati, con interferenza sull'esercizio delle proprie funzioni - Ammissibilità del conflitto.

- Deliberazione della Camera dei Deputati del 12 gennaio 2022.
- Costituzione, art. 68, terzo comma; legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 4 e 6.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A), che ha negato l'autorizzazione all'utilizzo di captazioni informatiche nell'ambito del giudizio davanti alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, R.G. n. 93/2019, nei confronti dell'onorevole Cosimo Maria Ferri, promosso dalla medesima Sezione con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 23 marzo 2022 ed iscritta al n. 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 settembre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 12 settembre 2022.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso del 23 marzo 2022, depositata nella cancelleria di questa Corte in pari data, la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 12 gennaio 2022 (doc. IV, n. 10-A), con la quale la Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione, ha negato l'autorizzazione - richiesta ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - all'utilizzo delle captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri;

che, come riportato dalla ricorrente, nell'ambito del procedimento disciplinare promosso nei confronti dell'onorevole Ferri, magistrato collocato fuori ruolo organico della magistratura, in aspettativa in quanto deputato della Repubblica, è stata richiesta l'autorizzazione all'utilizzo delle captazioni informatiche dei giorni 9, 21, 28 e 29 maggio 2019, acquisite nell'ambito delle indagini penali a carico del dott. Luca Palamara;

che la Sezione disciplinare ha fondato tale richiesta sul carattere casuale o fortuito delle suddette captazioni, dovendo la natura indiretta delle stesse essere esclusa dalla circostanza che l'onorevole Ferri non sia mai entrato nel perimetro delle indagini penali;

che la Camera dei deputati ha negato, tuttavia, l'autorizzazione, con la deliberazione qui contestata del 12 gennaio del 2022, con la quale l'Assemblea ha recepito la proposta della Giunta per le autorizzazioni, secondo cui gli inquirenti, ponendo sotto controllo l'utenza del dott. Palamara, avrebbero inteso sottoporre ad intercettazione anche l'onorevole Ferri e, non avendo chiesto ed ottenuto la previa autorizzazione della Camera di appartenenza, avrebbero, così, violato l'art. 68, terzo comma, Cost.;

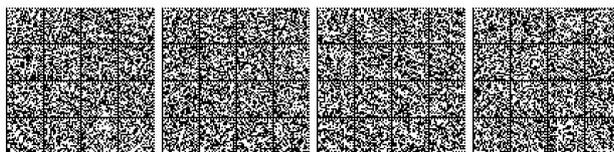
che, ad avviso della Sezione disciplinare, la Camera dei deputati avrebbe erroneamente qualificato le captazioni come aventi natura indiretta, così esorbitando dal perimetro delle valutazioni ad essa spettanti;

che, infatti, la Camera dei deputati avrebbe reinterpretato il compendio probatorio trasmesso dalla ricorrente, in contrasto con gli elementi di fatto emergenti dagli atti, sull'assunto, non suffragato da alcun elemento di fatto, secondo cui l'onorevole Ferri sarebbe stato sin da principio «nel mirino delle indagini»;

che, così sostiene la ricorrente, la Camera dei deputati sembrerebbe aver valutato le captazioni come se queste fossero state effettuate all'interno del procedimento disciplinare o, comunque sia, in vista del promovimento di un'azione disciplinare nei confronti dell'incolpato;

che la decisione della Camera dei deputati, riconoscendo la natura indiretta e non casuale delle captazioni, avrebbe, pertanto, illegittimamente interferito sull'esercizio dell'attribuzione costituzionale della ricorrente, relativa all'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati;

che, da ultimo, la Sezione disciplinare - richiamando la sentenza n. 270 del 2002 di questa Corte - ritiene sufficiente la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, in quanto organo in posizione di indipendenza costituzionale, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene e le cui determinazioni costituirebbero definitiva espressione della potestà disciplinare attribuita dalla Costituzione;



che dovrebbe, altresì, riconoscersi la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del conflitto, in quanto anch'essa sarebbe organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'art. 68, terzo comma, Cost.

Considerato che, con ordinanza-ricorso del 23 marzo 2022, depositata in pari data, la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 12 gennaio 2022, con la quale la Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., ha negato l'autorizzazione - richiesta ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 - all'utilizzo delle captazioni informatiche nei confronti del deputato Cosimo Maria Ferri;

che, a parere della Sezione disciplinare, la Camera di appartenenza avrebbe esercitato illegittimamente le proprie attribuzioni, così interferendo sull'esercizio delle funzioni costituzionalmente riconosciute alla ricorrente;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione attiva della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, poiché essa, in sede di giudizio sulle incolpazioni mosse ai magistrati, è competente a dichiarare, in posizione di indipendenza e definitivamente, la volontà del potere cui appartiene;

che, parimente, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva della Camera dei deputati a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, terzo comma, Cost.;

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che la ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita da parte della impugnata deliberazione della Camera dei deputati;

che, in definitiva, sussistono i requisiti di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla predetta Sezione disciplinare;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura della ricorrente, notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

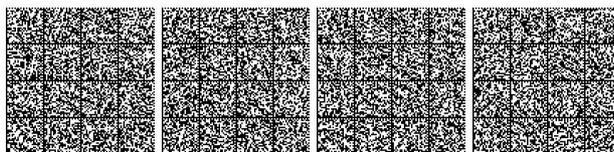
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 agosto 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti per fronteggiare la carenza di medici in regime di convenzione - Trasferimenti di personale medico - Criteri di priorità - Previsione che stabilisce che le Aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento ai medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Misure per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza - Attribuzione alle aziende e agli enti del Servizio sanitario regionale della possibilità di conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo - Individuazione dei soggetti ai quali possono essere conferiti gli incarichi, del compenso e delle condizioni per la stipula dei contratti - Previsione riguardante la possibilità per i medici specializzandi di prestare l'attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Trattamento accessorio del personale - Previsione che, a determinate condizioni, ciascun ente del Servizio sanitario regionale può destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento del trattamento accessorio del personale anche in deroga al limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale - Personale infermieristico - Possibilità per gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale di svolgere, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga all'esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8 (“Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (Legge regionale multisettoriale 2022)”), artt. 126, comma 2, e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7 e 9.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri, (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, (c.f. 80224030587), fax: 06/96514000 - pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 ricorrente;

Contro Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* resistente;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 126, comma 2 e 128, comma 1, 2, 3, 4, 7 e 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8 pubblicata nel BUR supplemento ordinario n. 11 in data 13 giugno 2022.

La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 9 giugno 2022 reca «Disposizioni in materia di relazioni internazionali, biodiversità, caccia, pesca sportiva, agricoltura, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, lingue minoritarie, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, cultura, sport, salute, politiche sociali e finanze (legge regionale multisettoriale 2022)».



Gli articoli 126, comma 2 e 128, commi 1, 2, 3, 4, 7, 9 della predetta legge, introdotte nell'ambito del Capo X, recante «Disposizioni in materia di salute e politiche sociali», come emerge dai lavori preparatori, sembrano perseguire quale obiettivo la risoluzione dei problemi derivanti dalla carenza di personale all'interno delle aziende sanitarie della Regione Friuli-Venezia Giulia, emerso a seguito della emergenza pandemica da COVID-2019.

Le suddette disposizioni, ad avviso del Governo, presentano profili di illegittimità costituzionale in quanto introducono una disciplina in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonché con gli articoli 81 e 117, terzo comma della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Le norme pertanto (giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 4 agosto 2022) devono essere impugnate per i seguenti:

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 126, comma 2 della legge 9 giugno 2022, n. 8 per violazione dell'art 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, con riferimento all'art. 8 del decreto legislativo n. 502/1992 nonché per violazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

L'art. 126, secondo comma della citata legge regionale, rubricato «Soluzioni urgenti per fronteggiare la carenza di medici in regime di convenzione» stabilisce che «Per i medici che accettano incarichi in zone rimaste carenti per almeno due anni consecutivi e che abbiano garantito una permanenza in tali zone di minimo quattro anni, le aziende sanitarie riconoscono la priorità di scelta in fase di trasferimento».

Tale disposizione si discosta dall'art. 34, comma 5 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 28 aprile 2022 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992 che individua coloro che possono concorrere al conferimento degli incarichi per trasferimento.

L'art. 34, comma 5 dell'Accordo collettivo, rubricato «Procedure per l'assegnazione degli incarichi» prevede che «possono concorrere al conferimento degli incarichi a) per trasferimento: i) relativamente ad incarichi di ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta, i medici titolari di incarico a tempo indeterminato del ruolo unico a ciclo di scelta iscritti da almeno due anni in un elenco della regione che pubblica l'avviso e quelli iscritti in un elenco di altra regione da almeno quattro anni, che al momento di attribuzione dell'incarico non svolgano altre attività a qualsiasi titolo nell'ambito del SSN, eccezion fatta per l'attività del ruolo unico di assistenza primaria ad attività oraria. Ai fini del computo del suddetto requisito è valutata la titolarità di incarico di assistenza primaria ai sensi dell'ACN 23 marzo 2005 e successive modificazioni ed integrazioni. I trasferimenti sono possibili fino alla concorrenza di un terzo degli incarichi disponibili in ciascuna azienda e i quozienti frazionali ottenuti nel calcolo di cui sopra si approssimano alla unità più vicina. Il trasferimento può avvenire anche in caso di disponibilità di un solo incarico; ii) relativamente ad incarichi di ruolo unico di assistenza primaria ad attività oraria, i medici titolari di incarico a tempo indeterminato del ruolo unico ad attività oraria da almeno due anni in un'azienda della regione che pubblica l'avviso e quelli titolari in un'azienda di altra regione da almeno tre anni che al momento di attribuzione dell'incarico non svolgano altre attività a qualsiasi titolo nell'ambito del SSN, eccezion fatta per i medici titolari di incarico a tempo indeterminato di ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta con un carico inferiore a seicentocinquanta assistiti.

Ai fini del computo del suddetto requisito è valutata la titolarità di incarico di continuità assistenziale ai sensi dell'ACN 23 marzo 2005 e successive modificazioni ed integrazioni. I trasferimenti sono possibili fino alla concorrenza della metà degli incarichi disponibili in ciascuna azienda e i quozienti frazionali ottenuti nel calcolo di cui sopra si approssimano alla unità più vicina.

In caso di disponibilità di un solo posto può essere esercitato il diritto di trasferimento [...].».

In particolare, il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, ha esercitato una competenza non propria, atteso che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, prima parte del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il rapporto tra il Servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi nazionali collettivi stipulati ai sensi dell'art 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412. La norma regionale in esame, pertanto, invade la sfera di competenza riservata dalle predette norme statali, all'Accordo nazionale collettivo.



Al riguardo la giurisprudenza della Corte costituzionale ha oramai riconosciuto che la stessa contrattazione collettiva nazionale, anche in materia di personale sanitario a rapporto convenzionale, fondata sull'espresso richiamo contenuto nelle norme statali precedentemente richiamate, è certamente parte dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma lettera l) della Costituzione. Essa difatti si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità (si v. Corte costituzionale, sentenze n. 157 del 2019 e n. 186 del 2016; *cf.* da ultimo altresì Corte costituzionale n. 190/2022 punto 6.1 del Considerato in diritto).

L'intervento normativo impugnato risulta chiaramente lesivo della competenza statale in materia di ordinamento civile, in quanto la disciplina di coloro che possono concorrere al conferimento degli incarichi per trasferimento è prevista dall'art. 34, comma 5 dell'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022 cui rinvia l'art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 502/1992.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'art. 126, comma 2, della legge impugnata, laddove introduce criteri di priorità diversi ed ulteriori rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva in materia di trasferimenti del personale medico, viola dunque, nella forma e nei contenuti la competenza statale che fa riferimento a tutt'altra fonte, come previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992, e si pone pertanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

E ciò anche a voler considerare le disposizioni, pure violate, dello Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Vero è che l'art. 4, n. 1) dello Statuto attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia potestà legislativa esclusiva, tra l'altro, in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e dello stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto, ma è altrettanto vero che tale potestà va esercitata, in armonia con la Costituzione, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni.

È pacifico che tra queste ultime sia da annoverare l'art. 8, comma 1, prima parte del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 che attribuisce alla contrattazione collettiva sopra menzionata la regolamentazione del rapporto tra il Servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta.

Oltre a trattarsi di una norma statale il cui rispetto è imposto alla regione, essa è altresì norma fondamentale di riforma economico sociale della Repubblica, al pari dell'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo del decreto legislativo n. 165/2001 che rinviano per il trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici ai contratti collettivi.

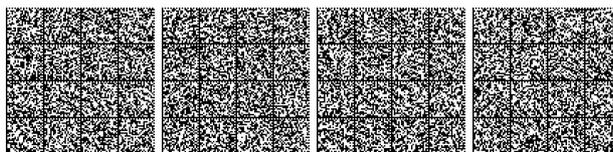
Infatti, il demandare alla contrattazione collettiva la determinazione della disciplina degli aspetti giuridici ed economici del pubblico impiego costituisce una scelta di fondo – come tale di carattere generale – di tutto l'attuale ordinamento, cui non può sovrapporsi una regola legislativa destinata ad operare solo una determinata area del territorio.

Essa costituisce un tipico limite di diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 128, commi 1, 2, 3 e 4 della legge 9 giugno 2022, n. 8 per violazione degli articoli 117, secondo comma lettera l) e 3 della Costituzione; con riferimento agli articoli 2-bis e 2-ter, commi 1 e 5 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, all'art. 40 del decreto legislativo n. 368 del 1999 e all'art. 7, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165/2001 nonché per violazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

I primi quattro commi dell'art. 128 della legge regionale impugnata recano una disciplina, a livello regionale, per far fronte alla carenza di personale sanitario specializzato. La novella legislativa attribuisce alle aziende e agli enti del Servizio sanitario regionale la possibilità di conferire incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa talora per i soli specializzandi e talaltra per i laureati in medicina e chirurgia abilitati, così da garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali dei servizi di emergenza – urgenza, con soluzione di natura temporanea.

La disposizione in esame, oltre a prevedere i soggetti a cui è possibile conferire gli incarichi individuali di lavoro (comma 1), individua il compenso spettante per tali contratti (comma 2) nonché le condizioni per la loro stipulazione (comma 4), precisando al comma 3 che «Gli specializzandi svolgono la propria attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi».



I primi quattro commi della disposizione regionale impugnata dal Governo si pongono in contrasto, anzitutto, con le seguenti disposizioni statali che rappresentano norme interposte, dalla cui violazione, discende il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*) che attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di ordinamento civile.

L'art. 128, al comma 1, dispone che «Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi di emergenza-urgenza, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) possono conferire, in via eccezionale fino al 31 dicembre 2023, incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, sotto la responsabilità del titolare della struttura organizzativa aziendale di assegnazione, a: *a*) laureati in medicina e chirurgia abilitati; *b*) medici in formazione specialistica del primo e secondo anno di corso, con tutoraggio da parte del personale strutturato, per un massimo di ventiquattro ore mensili; *c*) personale medico in quiescenza.»

In via generale, si rileva la mancata coerenza con l'art. 7, comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 il quale dispone «il divieto alle Pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale».

In aggiunta, il successivo comma 6 del medesimo articolo prevede la possibilità per le amministrazioni Pubbliche di conferire esclusivamente incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo in presenza di specifici presupposti di legittimità che definiscono l'oggetto della prestazione, il preventivo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili, la natura temporanea e altamente qualificata della prestazione, la non ammissione del rinnovo (l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale) e a condizione che i soggetti incaricati non vengano utilizzati come lavoratori subordinati e non svolgano funzioni ordinarie.

Il legislatore regionale, introducendo un'autonoma disciplina in materia di conferimento degli incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in contrasto con quella statale, ha chiaramente invaso la competenza legislativa spettante allo Stato in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Ciò vale anche, con riferimento al comma 2 e al comma 4 dell'art. 128 della legge regionale impugnata che recano, rispettivamente, la disciplina dei compensi spettanti per tale tipologia di incarichi e le condizioni di stipulazione del contratto.

È d'altronde pacifica la giurisprudenza costituzionale nel senso di ritenere che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017).

Più nello specifico, il Governo rileva il contrasto delle predette disposizioni regionali anche con le speciali disposizioni di legge statali che, a fronte delle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, hanno previsto la possibilità per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare, tra gli altri, medici specializzandi, iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (così l'art. 2-*bis* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, i cui termini sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2022, dall'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52).

Considerando che la vigente normativa statale, con riferimento alle misure urgenti in materia di reclutamento di personale, ne contempla diverse, tutte finalizzate a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, si rileva che la temporaneità e le condizioni poste agli interventi di cui alle disposizioni regionali in esame non sembrano legittimarne la previsione.

Si fa riferimento all'art. 1, comma 547 della legge n. 145/2018 che consente agli specializzandi, a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica, di essere ammessi alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina, e che il comma 548-*bis* della citata legge consente agli enti del SSN, di assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale degli specializzandi utilmente collocati in apposite graduatorie di cui al comma 547, fino al 31 dicembre 2023.

Anche, l'art. 1, comma 268, lettera *a*) della legge n. 234 del 2021 consente, previa verifica dell'impossibilità di utilizzare personale già in servizio, nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, agli enti del SSN di utilizzare le misure straordinarie di cui agli articoli 2-*bis* del dl n. 18 del 2020 limitatamente ai medici specializzandi – incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa – e 2-*ter*, commi 1 e 5 del medesimo decreto-legge, incarichi a tempo determinato con procedure di pubblicità semplificata anche mediante proroga, non oltre il 31 dicembre 2022.



Rispetto quindi alla legge statale, la normativa regionale in esame, invadendo la sfera riservata allo Stato, ha chiaramente esteso, da un lato, la platea dei soggetti destinatari dei contratti di lavoro e, dall'altro, il periodo di applicabilità della misura (oltre il 31 dicembre 2022), determinando – a fronte della identità di problematiche già affrontate dalla legislazione statale in via d'urgenza – una conseguente irragionevole disparità di disciplina nell'ambito territoriale di riferimento. Appare dunque evidente la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'art 128, comma 3 della legge regionale impugnata prevede che «gli specializzandi svolgono la propria attività al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi».

Orbene, la possibilità per lo specializzando di prestare, grazie alla novella legislativa regionale, ulteriori attività in aggiunta all'attività formativa di medico in formazione specialistica prevista a tempo pieno, viola direttamente il principio di esclusività della specializzazione stabilito dall'art. 40 del decreto legislativo n. 368 del 1999, in base al quale «Per la durata della formazione a tempo pieno al medico è inibito l'esercizio di attività libero professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione ed ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private».

Pertanto, la disposizione regionale, nell'introdurre una deroga al predetto regime delle incompatibilità previste per il medico in formazione specialistica, presenta criticità sotto il profilo ordinamentale, atteso che verrebbe consentito allo specializzando di poter prestare, in aggiunta all'attività formativa di medico in formazione specialistica prevista a tempo pieno, ogni altro rapporto di lavoro – libero-professionale, collaborazione coordinata e continuativa ecc.. – il cui impegno orario complessivo potrebbe non essere compatibile con la predetta attività formativa (contratto di formazione specialistica a tempo pieno - art. 37 e segg. decreto legislativo n. 368/1999), determinando anche a livello nazionale una disomogeneità di trattamento tra gli specializzandi in formazione specialistica.

Le disposizioni regionali, quindi, contrastano con la normativa statale che richiede la formazione specialistica quale requisito necessario per l'inserimento dei medici nelle strutture ospedaliere del Servizio sanitario nazionale e con la normativa statale che limita il ricorso ai contratti a termine nella pubblica amministrazione. Si vengono, dunque, conseguentemente a determinare anche delle disparità di trattamento, avendo il legislatore regionale introdotto un canale di accesso alla professione, seppur di carattere temporaneo che, prescindendo anche dalla mera iscrizione al corso di specializzazione, introduce una deroga limitata al territorio regionale in aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'art. 128 della legge regionale impugnata, nei commi fin qui esaminati e censurati, eccede altresì dalla competenza legislativa attribuita dallo Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. Sotto tale profilo, il legislatore regionale – pur avendo competenza in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, deve esercitarla nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali, oltre che, nel rispetto dell'ordinamento civile materia sulla quale lo Stato ha potestà esclusiva.

L'art. 128, commi 1-4 legge *cit.* eccedono, dunque, dalla competenza legislativa attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, di cui all'art. 5 dello statuto speciale adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, nonché con l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, riguardo all'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti di cui trattasi, con riferimento all'art. 2-*bis* e 2-*ter* del decreto legislativo 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, all'art. 40 del decreto legislativo n. 368 del 1999 e all'art. 7, commi 5-*bis* e 6, del decreto legislativo n. 165/2001.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 7 della legge 9 giugno 2022, n. 8 per violazione degli articoli 81 e 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma della Costituzione nonché per violazione dello Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 con riferimento all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, e all'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018.

L'art. 128, comma 7 della legge regionale impugnata stabilisce «che ciascun ente del SSR, sulla base degli indirizzi regionali, può destinare - nel rispetto del tetto di spesa fissato per il personale degli enti del Servizio sanitario regionale e ferma restando la compatibilità finanziaria - i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche oltre il limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017».

La predetta disposizione ha introdotto a livello regionale una disciplina in aperto contrasto con l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 75/2017 il quale stabilisce che «Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di



efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

L'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, ha dunque posto un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, parametrato al «corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

Tale limite, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018, non opera con riferimento:

a) «agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'art. 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico»;

b) «alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri del trattamento economico accessorio per le assunzioni effettuate, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, successivamente all'entrata in vigore del citato art. 23».

La norma regionale in esame, quindi, presenta plurimi profili di illegittimità costituzionale in quanto introduce a livello regionale una previsione che manifestamente deroga alla citata disposizione legislativa statale, la quale costituisce, come di recente affermato dalla Corte costituzionale, «una norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico e principio di coordinamento della finanza pubblica, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico» (v. Corte costituzionale sentenza n. 190/2022 par. 10.1). Nei medesimi termini si era già espressa la sezione delle autonomie della Corte dei conti (*cf.* del. 19/SEZAUT/2018/QMIG) la quale aveva affermato che l'art. 23, comma 2, decreto legislativo *cit.* rappresenta una norma di coordinamento della finanza pubblica, con l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni.

Ciò premesso, anticipando sul punto la prevedibile replica, la previsione regionale, derogando ai principi generali di coordinamento della finanza pubblica espressi dal citato art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, non può considerarsi quale «margine di autonomia regionale» esercitato nel limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale, né eventuali risparmi possono costituire il presupposto che legittima l'incremento, essendo la definizione dei possibili incrementi dei fondi contrattuali demandata alle norme di legge e alla contrattazione collettiva.

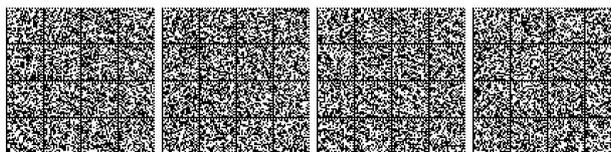
L'art. 128, comma 2 della legge impugnata, autorizzando una spesa che supera il limite stabilito dall'indicato art. 23, comma 2, della normativa statale, si pone anzitutto in contrasto con le misure volte ad assicurare l'invarianza della spesa di personale e, di conseguenza, con gli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, in particolare con i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica.»

Inoltre, sebbene dalla delibera non emerge un riferimento espresso a tale parametro costituzionale, appare evincibile dal tenore della stessa il ritenuto contrasto tra l'art. 128, comma 7 della legge regionale impugnata e l'art. 117, secondo comma, lettera l) che riconosce, allo Stato, la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile. Si legge, infatti, nella delibera della Presidenza del Consiglio testualmente quanto segue «Pertanto, il comma 7 dell'art. 128 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, si pone in contrasto con gli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione (ordinamento civile e determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica) eccedendo dalla competenza legislativa attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dallo Statuto Speciale adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, con riferimento all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, e all'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018.».

Ferma restando tale doverosa premessa e rimettendosi alla Corte in ordine al vaglio di ammissibilità della censura, si ritiene che l'intervento regionale vada ad incidere altresì sulla contrattazione collettiva cui viene demandata, dalla norma statale, la regolamentazione dei trattamenti economici del personale delle amministrazioni.

Il legislatore regionale, anche con tale disposizione, oltre ad introdurre una disciplina chiaramente in deroga in materia di trattamento accessorio dei dipendenti del Servizio sanitario regionale, interviene in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sotto tale profilo, la disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, riservato alla contrattazione collettiva, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte costituzionale sentenza n. 273 del 2020, punto 5.2.1. del Considerato in diritto). È dunque precluso alle regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto, e n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto).



L'invasione della competenza statale nella materia «ordinamento civile» si configura, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, ogni qual volta il legislatore regionale, sostituendosi al contratto collettivo, regoli direttamente un aspetto della retribuzione, poiché, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore nazionale ha riservato al contratto collettivo l'attribuzione del trattamento economico, fondamentale e accessorio, del personale pubblico (art. 2, comma 3, e art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

La necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si è imposta a seguito della privatizzazione del pubblico impiego e della conseguente esigenza di un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti; in tale prospettiva questa Corte ha precisato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007).

L'art. 128, comma 2, della legge impugnata, autorizzando gli enti del Servizio sanitario regionale a destinare i risparmi derivanti dalla mancata attuazione del piano triennale dei fabbisogni all'incremento delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche oltre il limite previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, viola altresì la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera l) con riferimento agli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 e 11, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2018.

L'art. 128, comma 7 della legge regionale impugnata, eccede altresì dalla competenza legislativa attribuita dallo Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Come già osservato in precedenza, il legislatore regionale, pur esercitando in forza dello Statuto (art. 4, n. 1) una competenza legislativa in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti, non può regolamentare una disciplina del trattamento accessorio in deroga ad una norma statale, essendo l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo *cit.* espressione di un principio fondamentale di coordinamento in materia di finanza pubblica. La norma statale, come si è detto, introduce un limite, operante anche per le regioni a statuto speciale, per un settore rilevante della spesa per il personale e, cioè, quello concernente una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico e, precisamente, quella relativa alle voci del trattamento accessorio.

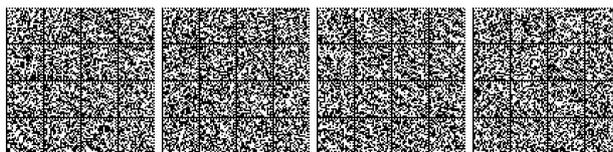
La disciplina legislativa qui censurata eccede, pertanto, dalla potestà legislativa regionale, non potendosi ricondurre la disciplina del trattamento accessorio nell'ambito della materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto di cui all'art. 4 dello statuto. L'esercizio della competenza della Regione Friuli dovrebbe sempre avvenire nel rispetto dei principi e degli interessi generali stabiliti dalla legge dello Stato che fissa un principio di coordinamento in materia di finanza pubblica.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 128, comma 9 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8 per violazione degli articoli 117, secondo comma lettera l) e 3 della Costituzione, con riferimento agli articoli 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e 3-quater del decreto-legge n. 127/2021 nonché per violazione dell'art. 5, n. 16) dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

L'art. 128, comma 9 della legge regionale prevede che «gli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale possono effettuare, al di fuori dell'orario di lavoro e in deroga a quanto previsto in materia di esclusività del rapporto di impiego, attività professionale presso le strutture sociosanitarie per anziani, previa stipula di una convenzione tra la struttura e l'azienda sanitaria di riferimento che disciplina le modalità di svolgimento, anche oltre il limite di quattro ore settimanali, fermi restando la garanzia dell'orario svolto alle dipendenze dell'ente pubblico e il rispetto dell'orario massimo di lavoro. Detta disposizione è finalizzata a garantire la copertura del fabbisogno di personale infermieristico allo scopo di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza all'interno delle strutture sociosanitarie residenziali e semi residenziali».

Occorre muovere dalla ricostruzione dal vigente quadro normativo statale.

L'art. 3-quater del decreto-legge n. 127/2021, rubricato «Misure urgenti in materia di personale sanitario» – fino al termine dello stato di emergenza, fissato al 31 dicembre 2022 – ha consentito agli operatori delle professioni sanitarie, di cui all'art. 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43 appartenenti al comparto sanità, di svolgere attività libero professionale al di fuori dell'orario di servizio e per un monte ore complessivo settimanale non superiore a quattro ore, senza applicazione delle incompatibilità di cui all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.



La norma statale reca una disposizione di natura transitoria, in vigore sino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID – 2019, in materia di compatibilità con altre prestazioni lavorative rese da alcuni operatori sanitari del Servizio sanitario nazionale. La norma transitoria limita, dunque, nel periodo suddetto, l'applicazione delle norme vigenti, ivi richiamate, che escludono la possibilità di svolgimento di altre attività lavorative da parte del personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale. La possibilità transitoria concerne lo svolgimento, da parte di personale rientrante nelle professioni infermieristiche od ostetrica ovvero nelle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione ed appartenente al comparto contrattuale pubblico della sanità, di altre prestazioni al di fuori dell'orario di servizio e per un monte ore complessivo settimanale non superiore a quattro ore.

La disposizione regionale impugnata determina chiaramente una violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto introduce, a livello regionale, una disciplina differenziata rispetto a quella sopra richiamata vigente a livello nazionale. Il legislatore regionale, infatti, consente agli infermieri dipendenti degli enti del Servizio sanitario regionale di svolgere la predetta attività libero-professionale *sine die*, oltre il limite delle quattro ore settimanali e in violazione del principio di esclusività dell'impiego.

Si rileva ancora che la stessa possibilità per il citato personale di eseguire le suddette attività in modalità libero-professionale è suscettibile di determinare l'istituzionalizzazione dell'esercizio dell'attività libero professionale anche intramuraria, considerato che al medesimo personale – titolare di un rapporto unico ed esclusivo con l'amministrazione di appartenenza che non determina nessuna retribuzione aggiuntiva – è inibito lo svolgimento della libera professione.

Sussiste altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) che attribuisce la competenza esclusiva allo Stato in materia di ordinamento civile. Nel caso di specie il legislatore regionale invade la competenza legislativa chiaramente spettante al legislatore statale, in quanto interviene, come si è evidenziato nella presente impugnazione, nel regolamentare la disciplina dei rapporti di lavoro del personale infermieristico del Servizio sanitario regionale.

L'art. 128, comma 9 della legge regionale impugnata, eccede altresì dalla competenza legislativa attribuita dallo Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 alla stregua delle considerazioni già esposte con riferimento alle precedenti disposizioni impuginate. Fermo restando quanto osservato in ordine alla materia dell'ordinamento civile, si esclude in ogni caso che la Regione possa invocare la potestà legislativa in materia di sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Sebbene lo Statuto riconosca alla Regione la competenza in questione (art. 5, n. 15), la stessa non può porsi in violazione di principi fondamentali fissati dalle leggi dello Stato sopra richiamate.

L'art. 128, comma 9 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 giugno 2022, n. 8, eccedendo dalla competenza legislativa attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, di cui all'art. 5 dello statuto speciale adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, nonché con l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, riguardo all'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti di cui trattasi, con riferimento all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'art. 3-*quater* del decreto-legge n. 127/2021.

P.Q.M.

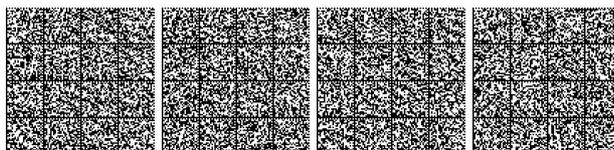
Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa;

Conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare costituzionalmente illegittime le norme regionali con esso censurate.

Roma, 9 agosto 2022

Avvocato dello Stato
CORSINI

Avvocati dello Stato
SANTINI



N. 58

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Assistenza specialistica ambulatoriale - Utilizzazione di eventuali risorse residue per l'acquisto delle relative prestazioni sanitarie assistenziali da soggetti privati accreditati - Prevista omessa applicazione per le medesime risorse delle disposizioni di cui all'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012 e del successivo decreto-legge n. 124 del 2019, art. 45, comma 1-ter.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 6 luglio 2022, n. 11 (Rafforzamento delle strutture sanitarie regionali per le attività di contrasto alla pandemia da Covid-19), art. 2, comma 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilio *ex lege* in Roma alla via dei Portoghesi, 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 11 del 6 luglio 2022 pubblicata sul BUR n. 30 del 7 luglio 2022, recante: «Rafforzamento delle strutture sanitarie regionali per le attività di contrasto alla pandemia da Covid-19».

PREMESSA

La legge della Regione Sardegna n. 11 del 6 luglio 2022 pubblicata sul B.U.R. n. 30 del 7 luglio 2022, recante «Rafforzamento delle strutture sanitarie regionali per le attività di contrasto alla pandemia da Covid-19», presenta profili di illegittimità costituzionale; come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 agosto 2022 viene pertanto proposto il presente ricorso *ex art.* 127 Cost. per i seguenti motivi.

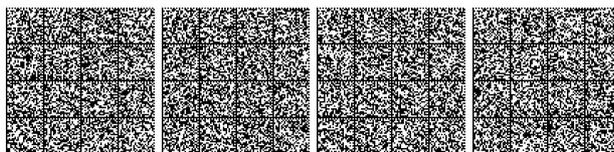
SULL'ARTICOLO 2, COMMA 2

L'art. 2 («Norme in materia di specialistica ambulatoriale») della legge in epigrafe si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed eccede dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale per la Sardegna: la norma in esame prevede che:

«1. Le risorse di cui all'art. 8 della L.R. n. 48/2018, come modificato dalla L.R. n. 16 art. 1, comma 2 lettera c) destinate per le annualità 2019, 2020 e 2021 all'integrazione delle risorse del capitolo SC05.6003 al fine di incentivare lo smaltimento delle liste d'attesa, e non spese dall'A.T.S. sono destinate, fino ad un massimo di 8 mln di euro, all'integrazione del fondo per l'accordo integrativo per gli specialisti ambulatoriali (missione 13-programma 03 - titolo i - cap. S C05.6003) per il riconoscimento, previo accordo regionale, delle prestazioni aggiuntive degli specialisti ambulatoriali.

2. Le eventuali risorse residue possono essere utilizzate per l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale da soggetti privati accreditati, tenendo conto dei criteri relativi al necessario riequilibrio territoriale. Per le risorse di cui al periodo precedente non si applicano le disposizioni di cui all'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) e del successivo decreto-legge n. 124a019, art. 45, comma 1-ter.».

L'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 impone, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'ospedaliera, una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, in misura percentuale che varia negli anni. Nella sola ipotesi disciplinata dall'art. 1, comma 277, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, il legislatore nazionale consente di derogare all'art. 15, comma 14 suddetto; infatti, la disposizione così recita: «277. Per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 276, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono coinvolgere anche le strutture private accreditate, in deroga all'art. 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per un ammontare non superiore all'importo complessivo su base nazionale pari



a 150 milioni di euro, ripartito come indicato nella tabella A dell' allegato 4 annesso alla presente legge, ed eventualmente incrementabile sulla base di specifiche esigenze regionali, nel limite dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 278. Le medesime strutture private accreditate rendicontano entro il 31 gennaio 2023 alle rispettive regioni e province autonome le attività effettuate nell'ambito dell'incremento di budget assegnato per l'anno 2022, anche ai fini della valutazione della deroga di cui al presente comma. La presente disposizione si applica anche alle regioni interessate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario di cui all' art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.».

Nel dettaglio, l'art. 2, comma 2 della legge in esame, nel riconoscere, per l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza specialistica ambulatoriale da soggetti privati accreditati, la possibilità di derogare ai limiti posti dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, prescinde dalle condizioni alla sola presenza delle quali l'art. 1, comma 277, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (liste di attesa) consente di derogare al richiamato art. 15, comma 14, decreto-legge n. 95/2012.

Dal quadro normativo sopra delineato, emerge chiaramente che, laddove il legislatore statale ha voluto derogare alla disciplina concernente il contenimento dei tetti di spesa per l'acquisto delle prestazioni da strutture private accreditate, lo ha fatto con apposite disposizioni normative (applicabili anche nelle regioni a statuto speciale come la regione Sardegna), disciplinando specifiche fattispecie e senza prevedere la possibilità per le regioni di individuarne in modo autonomo di ulteriori.

Ne deriva che l'art. 2, comma 2 della legge regionale in esame, violando la normativa nazionale richiamata, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione regionale eccede, peraltro, dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale per la Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) in quanto, sebbene l'art. 4, lettera i) affidi alla regione la competenza a legiferare in materia di «igiene e sanità pubblica», circoscrive tale competenza «nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Per i motivi esposti, la legge regionale in epigrafe, limitatamente alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 2, viene con il presente atto impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da attestazione della delibera del Consiglio dei ministri in data 4 agosto 2022 che si deposita, unitamente alla proposta di impugnativa.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi sopra esposti, dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 11 del 6 luglio 2022 pubblicata sul B.U.R. n. 30 del 7 luglio 2022, recante «Rafforzamento delle strutture sanitarie regionali per le attività di contrasto alla pandemia da Covid-19».

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Sardegna in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 23 agosto 2022

Vice avvocato generale dello Stato: DE GIOVANNI



n. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 settembre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Misure temporanee per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria - Conferimento ai medici, da parte delle Aziende del Servizio sanitario regionale, di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie - Previsione, qualora il reperimento di professionisti risulti infruttuoso, anche con l'estensione alle discipline equipollenti o affini, della possibilità di procedere al reclutamento di medici privi del diploma di specializzazione sulla base di linee di indirizzo regionali - Previsione che la Regione organizza e riconosce percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico-pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione - Previsione che il diploma di specializzazione è sempre richiesto per le specialità di Anestesia, rianimazione e terapia intensiva e del dolore, Medicina nucleare, Radiodiagnostica, Radioterapia e Neuroradiologia.

– Legge della Regione Calabria 7 luglio 2022, n. 22 (Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria), art. 2, commi 3, secondo periodo, 4, 5 e 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma - via dei Portoghesi n. 12 - fax 06-96514000, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - nei confronti della Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 22 del 7 luglio 2022 pubblicata nel BUR n. 129 del 7 luglio 2022 recante: «Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria».

Con delibera del 4 agosto 2022 il Consiglio dei ministri ha approvato la determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria n. 22 del 7 luglio 2022 pubblicata nel BUR n. 129 del 7 luglio 2022 recante: «Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria».

Con il presente atto, pertanto, si propone ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione avverso la legge predetta, che presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

I) Premessa

La legge della Regione Calabria n. 22 del 7 luglio 2022 pubblicata nel B.U.R. n. 129 del 7 luglio 2022 recante «Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria.», presenta profili di illegittimità costituzionale nelle disposizioni che vengono di seguito indicate e descritte, che violano l'art. 3, l'art. 117, secondo comma, lettera I) della Costituzione in materia di ordinamento civile e l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professionisti», per i seguenti motivi.

II) Le censure di incostituzionalità

L'art. 2 della legge in oggetto disciplina alcune misure temporanee per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria e consente alle Aziende del servizio sanitario regionale di conferire ai medici incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo.

Tuttavia, presentano profili di criticità le seguenti disposizioni contenute nell'articolo 2 in esame:

il secondo periodo del comma 3, nel quale si prevede che «Qualora risulti oggettivamente impossibile il reperimento di medici in possesso della specializzazione richiesta, la selezione potrà essere estesa anche a medici in possesso di diploma di specializzazione in disciplina equipollente o affine»;

il comma 4, nel quale si prevede che «Qualora il reperimento di professionisti risulti infruttuoso anche con l'estensione alle discipline equipollenti o affini, si potrà procedere al reclutamento di medici privi del diploma di specializzazione sulla base di linee di indirizzo regionali che definiscano le modalità di inserimento degli stessi all'interno delle strutture aziendali e di individuazione degli ambiti di autonomia esercitabili con il tutoraggio del personale strutturato»;

il comma 5, nel quale si prevede che «La regione organizza e riconosce percorsi formativi dedicati all'acquisizione di competenze teorico pratiche negli ambiti di potenziale impiego di medici privi del diploma di specializzazione»;

il comma 6, nel quale si prevede che «Il diploma di specializzazione è sempre richiesto per le specialità di anestesia, rianimazione e terapia intensiva e del dolore, medicina nucleare, radiodiagnostica, radioterapia e neuroradiologia».



Tutte le suddette norme si pongono in contrasto con le disposizioni di legge statali che, a fronte delle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, hanno previsto la possibilità per le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare, tra gli altri, i medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione, conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (così l'art. 2-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, i cui due termini sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2022, dall'art. 10, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52).

La possibilità di conferire incarichi di lavoro a medici specializzandi è, pertanto, già prevista dalla legge statale in base e a fronte di presupposti specifici, rispetto ai quali le su citate disposizioni regionali - che consentono l'attribuzione di incarichi a soggetti in possesso di specializzazioni affini o equipollenti (comma 3) e addirittura a soggetti privi di specializzazione (comma 4 e comma 6) - si pongono in contrasto.

Tali disposizioni determinano, pertanto, a fronte della identità di problematiche già affrontate dalla legislazione statale in via d'urgenza, una irragionevole disparità di disciplina nell'ambito territoriale di riferimento, in aperta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Con specifico riferimento alla disposizione di cui al comma 5, la stessa viola direttamente le competenze statali laddove sovrappone agli ordinari meccanismi di valutazione dell'esperienza formativa - come tali rimessi alle scuole di specializzazione nell'ambito del sistema universitario - un'attività di formazione dei medici da parte della Regione con potere di «riconoscimento» dei relativi risultati.

A tali elementi, relativi ad un profilo più prettamente sostanziale delle suddette disposizioni, si aggiunge poi l'argomento formale legato al fatto che le disposizioni regionali intervengono a disciplinare una materia di diretta derivazione europea e, quindi, inevitabilmente rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

Ciò determina, pertanto, una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera J) della Costituzione in materia di ordinamento civile, nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di «professioni».

Per le ragioni sopra esposte le disposizioni regionali sopra indicate vengono impugnate con il presente ricorso dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 4 agosto 2022, che si deposita.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria n. 22 del 7 luglio 2022 pubblicata nel BUR n. 129 del 7 luglio 2022 recante: «Misure per fronteggiare la situazione emergenziale sanitaria», limitatamente a:

secondo periodo del comma 3, laddove si prevede che «Qualora risulti oggettivamente impossibile il reperimento di medici in possesso della specializzazione richiesta, la selezione potrà essere estesa anche a medici in possesso di diploma di specializzazione in disciplina equipollente o affine»;

comma 4;

comma 5;

comma 6.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

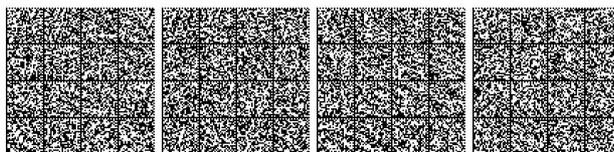
1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Calabria in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 25 agosto 2022

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



N. 109

Ordinanza del 27 maggio 2022 della Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana nel giudizio di responsabilità a carico di D. R.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine della pubblica amministrazione - Ipotesi di estinzione del reato - Previsione che il procuratore regionale presso la Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo nei confronti del condannato - Conseguentemente mancata previsione che il medesimo promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento anche nel caso di sentenza di estinzione del reato - In via consequenziale, omessa previsione che la sentenza di estinzione del reato, oltre alla sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, sia comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti, affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

- Legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), art. 7, comma 1; in via consequenziale, decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 51, comma 7.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA

Composta dai magistrati:

Andrea Luberti - Presidente (f.f.) Relatore;

Giuseppe Di Pietro - Consigliere;

Khelena Nikifarava - Referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di responsabilità, iscritto al numero 62377 del registro di segreteria promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di D _____, R _____ nato a _____ () in data _____, residente in _____ () - località _____, alla via _____;

Rappresentato e difeso dagli avvocati Tiziana Citernesi (avvtizianaciternesi@cnfpec.it) e Alessandro Formica (alessandro.formica@avvocatiperugiapec.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio della prima, sito in Sansepolcro (AR), alla via dei Lorena, 27.

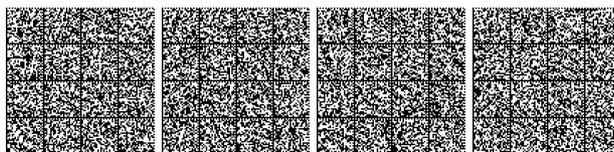
Visto il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile);

Esaminato l'atto di citazione, i documenti allegati, le memorie difensive e tutti gli atti e documenti della causa;

Udito, nell'udienza da remoto, svolta nella data del 10 marzo 2022, in base a quanta prevista dall'art. 85, commi 1 e 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (i cui termini sono stati ulteriormente premiati dall'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15), il presidente facente funzioni nonché relatore, Andrea Luberti, il pubblico ministero, in persona del viceprocuratore generale Roberto D'Alessandro e, per i convenuti, l'avvocato Alessandro Formica.

RITENUTO IN FATTO

Con atto di citazione regolarmente depositato e notificato la Procura regionale della Corte dei conti ha convenuto in giudizio il soggetto in epigrafe al fine di sentirlo condannare al risarcimento per euro 35.256,00 in favore dell'ANAS società per azioni (di seguito anche: ANAS).



Il danno erariale ipotizzato discende dalla condotta criminosa ascritta all'interessato nella sua qualità di dipendente dell'ANAS, ravvisabile essenzialmente nell'appropriazione di beni della stessa ANAS ovvero nella loro illecita utilizzazione. In punto di fatto, la procura erariale ha, in particolare, esposto quanto di seguito riassunto:

- a seguito di indagini, era emerso che il convenuto aveva ripetutamente utilizzato veicoli di proprietà pubblica, di cui aveva la disponibilità per ragioni di servizio, per finalità personali, nel periodo dal al ;
- con sentenza del 27 settembre 2016, n. 243, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, aveva pertanto condannato il medesimo al risarcimento del danno, in favore dell'ANAS, per euro 19.785,49;
- il risarcimento erogato in tale sede era comprensivo delle poste di euro 1.557,49 (in relazione all'illecito utilizzo di carburante): di euro 600,00 (a titolo di spese di manutenzione dei mezzi); di euro 17.628,00 (in ragione delle retribuzioni indebitamente percepite);
- parallelamente, era stato instaurato un procedimento penale, relativo all'imputazione per il reato di cui all'art. 310, comma 2, del codice penale (peculato d'uso);
- tale vicenda processuale era stata in prima battuta definita con la sentenza in data 18 maggio 2016, n. 61, emessa dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale penale di Arezzo, a seguito di richiesta di giudizio abbreviato da parte dell'imputato: — in seguito al ricorso in secondo grado, la Corte d'Appello di Firenze — Il sezione penale, con sentenza in data 9 settembre 2019, n. 4582, aveva dichiarato di «non doversi procedere per i reati ascritti perché estinti per intervenuta prescrizione», essendo maturati nel frattempo i relativi termini.

La Procura erariale, in base all'accertamento della responsabilità a suo dire contenuto nella sentenza di primo grado, ha azionato il risarcimento del danno all'immagine, quantificando il relativo pregiudizio in capo all'ente di appartenenza (in base al disposto dell'art.1 comma 1-*sexies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20) in misura pari al doppio dell'utilità patrimoniale percepita dal convenuto a titolo di retribuzioni indebitamente erogate, già oggetto del precedente risarcimento.

In punto di diritto, la Procura erariale ha argomentato che non risulta formalmente agli atti una sentenza irrevocabile di condanna.

Tale presupposto, in astratto, sarebbe richiesto dal complesso coacervo normativa rappresentato dall'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come poco dopo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), n. 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Tuttavia, secondo l'interpretazione attorea, in un'ottica sostanziale, la sentenza dichiarativa della prescrizione implicherebbe, comunque, l'avvenuta verifica dell'assenza di cause di proscioglimento, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale. Pertanto, non difetterebbe il provvedimento giurisdizionale irrevocabile contenente una statuizione sulla sussistenza del reato e sulla responsabilità dell'imputato, richiesta dalla norma citata.

Il convenuto, dopo avere svolto attività pre-processuale, si è costituito con note di memoria in data 17 febbraio 2022, formulando le seguenti eccezioni e difese:

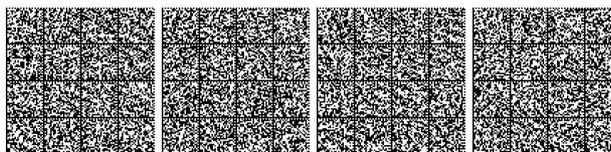
i. Nullità dell'atto di citazione: ai sensi dell'art. 51, comma 6, del codice, di giustizia contabile, contrariamente a quanto argomentato. *l'edictio actionis* sarebbe invalida per il difetto dei presupposti indefettibili di proponibilità dell'azione per il danno all'immagine. Infatti, come già accennato, mancherebbe una sentenza di condanna del convenuto passata in giudicato:

ii. Eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 7, del codice di giustizia contabile, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. Tale difesa è spiegata, in via subordinata, laddove il collegio ritenesse che il riferimento ivi contenuto alla «sentenza definitiva di condanna» in via estensiva.

Per l'esattezza, la difesa ha ipotizzato l'invalidità della norma laddove, con un'interpretazione analogica, tale riferimento fosse esteso anche alle sentenze dichiarative dell'estinzione del reato per prescrizione, strutturalmente diverse da quelle di condanna;

iii. Nullità dell'atto di citazione o, comunque, infondatezza nel merito della domanda. Anche a voler considerare il danno all'immagine in astratto risarcibile, mancherebbe anche l'ulteriore presupposto del *clamor fori* ai fini della sua configurabilità concreta. I fatti addebitati, infatti, sarebbero di epoca ormai risalente e, per di più, privi di particolare risonanza mediatica;

iv. Erronea quantificazione del danno. In ulteriore subordine, è stato richiesto di rettificare l'importo del risarcimento, richiesto dalla Procura erariale nella misura sopra descritta. In ogni caso, l'art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20 del 1994 (siccome introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge 9 novembre 2012, n. 190) sarebbe inapplicabile *ratione temporis* al caso di specie. L'ammontare di risarcimento dovrebbe essere quindi ridotto anche in considerazione della scarsa gravità del fatto e delle modeste condizioni reddituali del convenuto



v. Esercizio del potere riduttivo. In estremo subordine, è stato richiesto di pervenire a una mitigazione del danno tramite l'esercizio del potere riduttivo previsto dall'art. 833, comma 1, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2240, e dall'art. 52 del regio decreto 12 luglio 1924, n. 1214.

All'udienza da remoto in data 10 marzo 2022 le parti, come in epigrafe dettagliate, hanno insistito nelle rispettive richieste e argomentazioni, insistendo altresì per l'accoglimento delle richieste.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Pregiudizialmente, il collegio ritiene di statuire in ordine all'eccezione difensiva, proposta in relazione all'inammissibilità, nel caso di specie, della richiesta risarcitoria del danno all'immagine.

Al riguardo, contrariamente a quanto argomentato dalla Procura erariale e richiesto nell'atto di citazione, il collegio ritiene che difettino, alla luce di un'interpretazione letterale della disposizione, nonché della sua esegesi come formulata sia all'interno della Sezione (Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, 2 dicembre 2021, n. 443) che dalla prevalente, anche se non univoca, giurisprudenza della Corte dei conti in sede di appello (Corte dei conti, Sezione II centrale Appello, 12 luglio 2021, n. 233; Corte dei conti, Sezione II centrale Appello, 15 dicembre 2020, n. 298) i relativi elementi costitutivi. Pertanto, la Sezione, con il presente atto, nei termini che saranno illustrati, solleva questione di legittimità costituzionale della normativa applicabile, in quanto ritenuta rilevante e non manifestamente infondata.

Sul punto, quanto alla sussistenza dei presupposti per lo scrutinio di legittimità costituzionale, deve essere osservato quanto segue.

I. Le norme applicabili e di ritenuta illegittimità costituzionale.

La posta azionata dalla procura erariale è oggetto di una serie di norme di carattere specifico, che hanno disciplinato (in genere in senso restrittivo) la possibilità, per le procure regionali della Corte dei conti, di procedere in giudizio ai fini del ristoro del depauperamento non patrimoniale. Di seguito sono illustrati gli elementi essenziali della disciplina, protrattasi nel corso degli ultimi anni anche se introdotta per il tramite della decretazione di urgenza.

La voce risarcitoria in esame, ove esigibile dall'Erario, era stata elaborata dalla giurisprudenza contabile, quale figura in prima battuta traslata in via giurisprudenziale dal sistema civilistico. Essa era fondata sull'art. 10 del codice civile che, già in epoca risalente e antecedente alla generale applicabilità dell'art. 2059 del codice civile, consentiva il ristoro di un danno dall'indubbia natura non patrimoniale, sia pure con marcati risvolti patrimoniali astratti e indiretti. Tale circostanza (similmente alla previsione della risarcibilità del danno da lesione da diritto al nome) spiega allora la previsione della risarcibilità, in un articolato normativo per altro verso estremamente cauto nella tutela dei beni non marcatamente patrimoniali. In altri termini (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 2 aprile 2007, n. 8098) anche sotto il versante pubblicistico «il danno all'immagine (...) anche se non comporta apparentemente una diminuzione patrimoniale alla pubblica amministrazione, è suscettibile di una valutazione economica finalizzata al ripristino del bene giuridico leso».

Successivamente, tale tipologia di danno pubblico ha ricevuto una espressa disciplina normativa che l'ha delineata secondo un paradigma autonomo dal modello civilistico, nello specifico da parte dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 2009. In base a tale previsione «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97». Tale art. 7 disciplina(va) la trasmissione di ogni «sentenza irrevocabile di condanna» per i delitti contro la pubblica amministrazione, e consequenzialmente è tutt'oggi presupposto processuale dell'azione, pur se formalmente abrogato.

La legittimità di tale limitazione è stata confermata dalla pronuncia della Corte costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355, in considerazione del carattere proprio del danno all'immagine della pubblica amministrazione, che sarebbe in realtà strutturalmente diverso da quello azionabile a vantaggio dei privati. La Consulta ha infatti avuto modo di affermare, in tale occasione, che il danno all'immagine della pubblica amministrazione presenta caratteristiche sostanzialmente peculiari rispetto al corrispondente istituto risarcitorio civilistico. Esso, infatti, non costituirebbe (al pari di quanto accade per i privati) il mero ristoro di un pregiudizio afferente a un bene della personalità quale forma di tutela di un diritto fondamentale. Il fondamento del danno all'immagine della pubblica amministrazione sarebbe invece costituito dalla lesione del «prestigio» che si risolve, in buona sostanza, in un pregiudizio alla concretezza della cura degli interessi attribuiti alla sfera pubblica. Poiché il perseguimento dell'interesse curato da una pubblica amministrazione presuppone un minimum di cooperazione dei consociati, ogni struttura pubblica risulta affievolita dalla rappresentazione, presso la collettività, di amministratori o dipendenti operanti in difformità da quanto delineato in base all'art. 97 della Costituzione. Correlativamente, per le ragioni illustrate, sarebbe leso il buon andamento tutelato dalla menzionata disposizione costituzionale più che un bene non patrimoniale dell'ente.



Successivamente, il legislatore è intervenuto anche sotto il profilo della quantificazione del danno in commento, e in particolare con l'art. 1, comma 62, della legge n. 190 del 2012, che ha inteso fornire un criterio di natura normativa, azionato nel caso in esame.

Tale norma prevede che «(...) l'entità del danno all'immagine (...), si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente». La predeterminazione, sia pure presuntiva, del danno risarcibile, ha svincolato ancora di più tale voce di danno dall'omologa figura civilistica.

Il codice di giustizia contabile ha, da ultimo, con l'art. 51, comma 6, applicabile alla fattispecie in esame in forza dell'art. 2 del decreto legislativo n. 174 del 2016, dettato una formulazione apparentemente differente dei presupposti della relativa azione erariale, disciplinando la trasmissione delle sentenze di condanna con il citato art. 51, comma 7 e abrogando il primo (ma non il secondo) periodo del citato comma 30-ter, nonché il sempre già citato art. 7 della legge n. 97 del 2001.

La nuova norma si riferirebbe, secondo un autorevole indirizzo, in modo più ampio, a tutti «i delitti commessi a danno delle stesse» (pubbliche amministrazioni), indipendentemente dalla tassonomia dell'interesse tutelato. Sulla portata innovativa della disposizione da ultimo citata si è pronunciata *incidenter tantum* la stessa Corte costituzionale, con l'ordinanza 9 luglio 2019, n. 168 e con sentenza 19 luglio 2019, n. 191.

Nel confermare la pregressa giurisprudenza sulla legittimità della limitazione al risarcimento del danno all'immagine, la Consulta ha delineato in modo puntuale i presupposti della relativa azione erariale.

Infatti, la Corte costituzionale, con la prima pronuncia, ha accennato al carattere sostanzialmente modificativo, e non ricognitivo, della norma introdotta in sede di codificazione della procedura.

Dall'altro, la Consulta, con la seconda pronuncia, ha rinviato all'esegeta il compito di puntuale individuazione delle fattispecie per cui, in ossequio a tale impostazione si rientri nelle tassative ipotesi di risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione. Tuttavia, condizione della risarcibilità del danno all'immagine resterebbe pur sempre l'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna.

Deve essere precisato che quanto sopra esposto sotto il profilo sostanziale non rileva, in sé e per sé, quale oggetto della remissione (che riguarda, in realtà, l'interpretazione dei presupposti di carattere processuale). Piuttosto, la definizione dei caratteri essenziali del danno all'immagine «pubblico» rileva al più limitato fine di comprendere se il quantum di divaricazione rispetto alla disciplina civilistica permanga, o meno, nei limiti della ragionevolezza più volte scrutinata dalla Consulta nel giudizio di propria pertinenza.

Secondo l'opinione del collegio, come accennato, l'interpretazione di tale presupposto, sia alla luce dell'ermeneusi letterale, che di quella emergente dalla giurisprudenza di appello sul punto, non consente di ritenere superabile la limitazione alla sussistenza di un fatto criminoso accertato con definitiva sentenza di condanna. Per contro, in relazione alle vicende assimilabili alla presente, l'impossibilità di disporre il risarcimento ove l'azione penale sia definitivamente estinta determina il conseguente sospetto di illegittimità costituzionale, in base a quanto di seguito evidenziato.

Infatti, in ordine alle valutazioni afferenti alla remissione della questione di legittimità costituzionale, può essere argomentato quanto di seguito.

II. La sussistenza della giurisdizione contabile.

Risultando indiscussa la legittimazione del collegio a proporre la questione (così come per il complesso delle sezioni della Corte dei conti in tutte le sue articolazioni, ove l'attività svolta presenti carattere sostanzialmente giurisdizionale: v. Corte costituzionale, 14 febbraio 2019, n. 18) occorre in primo luogo riferire sulla sussistenza della giurisdizione contabile. Tale scrutinio, ancorché preliminare alla questione di legittimità costituzionale, in quanto incidente sulla rilevanza delle limitazioni de quibus nel giudizio in corso, è comunque compiuto nei più sommari, ma doverosi, limiti della strumentalità al riscontro sopra descritto (nei termini v. Corte costituzionale, 2 luglio 2008, n. 241).

Al riguardo, il collegio ritiene che il soggetto danneggiato (l'ANAS), pur presentando le caratteristiche formali di società per azioni, sia in realtà un ente pubblico e che pertanto, in relazione ai danni cagionati al patrimonio dello stesso siano in toto applicabili le norme che disciplinano il risarcimento del danno all'immagine alla pubblica amministrazione e comunque, più in generale, risulti radicata la giurisdizione contabile.

Tali considerazioni risultano pienamente conformi alla giurisprudenza espressa, tra l'altro, della Corte di cassazione a sezioni unite, proprio in punto di decisione sul riparto della giurisdizione.

Secondo tale orientamento, pressoché univoco, infatti, la natura giuridica dell'ANAS (quella, cioè, di ente pubblico) risulterebbe non modificata pur a seguito dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 138, che lo ha configurato come società per azioni.



Infatti, detta privatizzazione presenterebbe carattere solo formale, mentre sotto il versante sostanziale non avrebbe alterato i caratteri pubblicistici dell'ente. In particolare, tale affermazione è argomentata appunto in modo perentorio con riguardo al periodo in cui si collocano i fatti oggetto di contestazione. Infatti, sul tema, la Corte di cassazione a sezioni unite, con ordinanza 9 luglio 2014, n. 15594, nell'aderire all'orientamento illustrato, ha riferito che «Depone in questo senso, anzitutto, la genesi stessa dell'Anas s.p.a., direttamente derivante da un atto normativo e non, come è naturale in società di diritto privato, da un atto negoziale, ancorché posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza della capacità di agire iure privatorum che ad essa compete. Sotto questo profilo appare quindi lecito adoperare, a tal proposito, la definizione di «società legale»: società che, perciò stesso, si pone su un piano diverso dal fenomeno negoziale previsto e disciplinato dal codice civile, ancorché possa mutuarne, per espressa previsione di legge, una o più caratteristiche. Non meno indicativa — ed evidentemente correlata al suaccennato carattere legale della società — è la circostanza che suo statuto e le eventuali successive modificazioni di esso debbano essere approvati con decreto ministeriale, e che sempre con decreto ministeriale sia determinato il capitale sociale, al quale i residui passivi spettanti all'Anas sono conferiti mediante un atto amministrativo del competente ministero (art. 7, cit., commi 4 e 5). Ma il permanere dei connotati pubblicistici dell'Anas è testimoniato anche da ulteriori significative disposizioni. Viene qui in evidenza il comma 6 dell'articolo citato, che espressamente attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze le azioni sociali e stabilisce che i relativi diritti debbano essere esercitati di concerto col Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per ciò stesso non solo escludendo radicalmente *ex lege* la possibilità della coesistenza di un azionariato privato, ma improntando l'esercizio dei diritti sociali ad un paradigma quello del concerto interministeriale - palesemente «ispirato al modello dell'agire amministrativo, ben più che negoziale. E viene in evidenza altresì la disposizione (art. cit., comma 1-*quinquies*) che attribuisce all'Anas medesima le entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali, relativamente ai quali essa esercita i diritti ed i poteri dell'ente proprietario in virtù della concessione attribuitale dalla legge; quella che le conferisce una serie di funzioni di natura pubblica inerenti alle strade statali (i compiti di cui al decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143, art. 2, comma 1, lett. da *a*) a *g*), nonché *l*), alle quali è connesso anche l'esercizio di potestà autoritativa (ivi compreso l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale ed il potere di approvare i progetti dei lavori di costruzione e di emanare gli atti dei procedimenti espropriativi); quella che espressamente sottopone l'Anas s.p.a. al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dalla L. 21 marzo 1958, n. 259, art. 12 e l'autorizza ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (art. 7, cit., comma 11); e quella per cui il rapporto di lavoro del personale dipendente in essere al momento della trasformazione resta disciplinato dalle disposizioni proprie dei rapporti di lavoro instaurati con enti pubblici economici (art. cit., comma 9).»

Pertanto, la giurisdizione contabile sui danni a tale ente non sarebbe fondata sull'art. 12 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, relativo alle società a partecipazione pubblica.

Essa, piuttosto, poggerebbe sul complesso delle norme attributive della giurisdizione sul danno erariale (art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e attualmente art. 1 del codice di giustizia contabile).

La sostanziale assimilazione dell'ANAS a un ente pubblico, fondato sulla propria antologica essenza, spiega effetti anche sotto un diverso versante. Esso, che sarà precisato ultra, riguarda la stessa rilevanza nel giudizio in corso. Infatti, proprio in considerazione di tale natura, risultano applicabili ai dipendenti di tale ente pubblico in forma societaria le disposizioni relative ai reati contro la pubblica amministrazione, ivi comprese quelle che consentono, in tali fattispecie, il risarcimento del danno all'immagine.

III. L'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme anche alla luce del «diritto vivente».

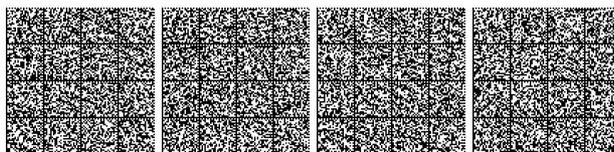
Come già argomentato, secondo il collegio tra i presupposti per l'azione erariale in esame non rientra la sentenza di assoluzione per estinzione del reato, ivi compreso il caso di prescrizione.

Nel caso di specie, come si è accennato nelle premesse in punto di fatto del presente arresto, la Procura regionale della Corte dei conti ha infatti azionato il risarcimento del danno all'immagine, ritenendo di poter applicare una nozione sostanziale dell'espressione «sentenza irrevocabile di condanna» contenuta nel citato art. 7 della legge n. 97 del 2001.

In base a tale considerazione sostanziale del valore della pronuncia, la sentenza di assoluzione in appello per estinzione del reato presupposto per prescrizione, ave preceduta da una condanna penale di primo grado intervenuta nei termini, potrebbe essere equiparata a una sentenza di condanna.

L'avviso del collegio (e da qui deriva la sospetta illegittimità delle relative previsioni) è che a tale assimilazione ostino una serie di ragioni.

Innanzitutto, la lettera della norma è chiara nonché di meridiano fondamento logico-giuridico e pertanto (art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale) essa non può essere oggetto di un'attività ermeneutica, diretta a sopperire a una lacuna inesistente.



In secondo luogo, difetta in radice anche lo stesso presupposto dell'analogia. Infatti, non è corretto affermare, come sostenuto nell'atto di citazione, che la sentenza estintiva del reato per prescrizione contenga l'accertamento della responsabilità dell'imputato. Al riguardo, l'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, prevede solo che qualora ricorra una causa di estinzione del reato il giudice pronunci una sentenza di assoluzione ove «dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato», con una valutazione ufficiosa della sola evidenza.

Invece, nelle sentenze di condanna (art. 533 del codice di procedura penale) la responsabilità penale deve essere provata «oltre ogni ragionevole dubbio».

In caso di ricorrenza di cause estinti ve del reato, pertanto, sussiste una radicale modificazione delle regole di valutazione ai fini dell'assoluzione, il che risulta giustificato dalla sostanziale pregiudizialità di tale evenienza.

Infatti, l'assenza di responsabilità deve essere dichiarata solo laddove emerga ex actis, sia cioè evidente e imponga quindi l'adozione di una pronuncia oggettivamente più favorevole, nel caso di specie, all'imputato.

Peraltro, a conferma di tale assunto, tale pronuncia difetta dell'efficacia di giudicato ai sensi dell'art. 651 del codice di procedura penale, ed esorbita dagli atti che integrano la fattispecie del danno all'immagine.

La giurisprudenza contabile che ha affrontato detta problematica non ha raggiunto approdi ermeneutici univoci, risultando tuttavia prevalente l'opinione qui illustrata come più aderente al dato normativo.

In senso favorevole all'assimilazione, e valorizzando il dato sostanziale dell'intervento di un giudicato di condanna non riformato, si è per vero espressa parte della giurisprudenza di primo (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, 3 dicembre 2021, n. 208 e, in precedenza, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza 27 novembre 2018, n. 284): quest'ultima riconosce peraltro espressamente la propria posizione come minoritaria) e di secondo grado (Corte dei conti, Sezione III centrale Appello, 21 dicembre 2018, n. 476).

Nonostante l'articolato e apprezzabile sforzo ermeneutico in senso opposto e negativo si è comunque schierata (oltre che, come ricordato, questa Sezione) altra giurisprudenza contabile, soprattutto in grado di appello (Sezione II centrale Appello, 3 aprile 2012, n. 212 e n. 213; Sezione di appello per la Regione Siciliana, 19 marzo 2013, n. 87; le sopra citate Corte dei conti, Sezione II centrale Appello, n. 298 del 2020 e n. 233 del 2021).

Particolarmente rilevanti al riguardo appaiono le considerazioni profuse dalla più recente tra dette pronunce. Tale arresto è stato reso in relazione a una fattispecie di reato estinto per messa alla prova (articoli 168-bis e 168-ter del codice penale; articoli 464-bis / 464-novies del codice di procedura penale).

Comunque, dopo aver ribadito la permanenza dei requisiti sostanziali più volte esaminati, il plesso giurisdizionale di appello, con una serie di argomentazioni di assoluto rilievo sistematico, che non possono che essere recepite nella presente ordinanza, ha ribadito di ritenere che «al quesito se una sentenza di proscioglimento per estinzione del reato possa ritenersi assimilabile alla sentenza irrevocabile di condanna occorra fornire risposta negativa. La giurisprudenza della Suprema Corte ha costantemente rimarcato l'antologica differenza che esiste tra la sentenza di condanna e la pronuncia di proscioglimento per una causa estintiva del reato, sia essa dovuta a prescrizione — fattispecie che occupa il maggiore spazio nella casistica giurisprudenziale — sia essa derivante dell'esito favorevole della messa alla prova».

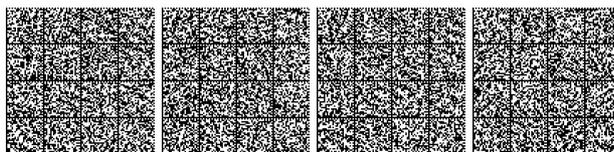
Tale ipotesi è assimilabile a quella di estinzione per prescrizione atteso che, anche in dette fattispecie è prevista la possibilità di assoluzione ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale. Del pari, in entrambi i casi (come in tutti quelli di estinzione) è ravvisabile la rinuncia all'opzione punitiva per ragioni di opportunità, il che non dovrebbe però ledere il danneggiato.

Il collegio pertanto ritiene che, pur condividendo quanto significato dalla citata pronuncia di secondo grado n. 476 del 2018, secondo cui si deve ritenere che «il “fatto dannoso” sottostante all'azione erariale non venga antologicamente meno a causa della prescrizione del reato» sia proprio il contrasto di tale, fondata, argomentazione con il dato letterale a impedire l'interpretazione proposta, nella generalità delle fattispecie di estinzione del reato, oltre che nel caso specifico della prescrizione.

IV. La rilevanza nel giudizio in corso.

La rilevanza delle norme denunciate come incostituzionali emerge per *tabulas*. Infatti, il reato contestato al convenuto in sede penale, per cui in primo grado è stata disposta sentenza di condanna, poi caducata per prescrizione, è indubbiamente compreso tra i reati contro la pubblica amministrazione.

Per contro, in considerazione della natura della pronuncia di secondo grado, la condizione dell'intervenuta condanna per reati a danno della pubblica amministrazione non risulta sussistente e la relativa azione sarebbe di conseguenza inammissibile per difetto della possibilità giuridica di azionare il relativo diritto.



Poiché l'ente che ha subito il pregiudizio è (in forza delle considerazioni dipanate) un ente pubblico, ne consegue che seguendo l'*iter* logico della condicio sine qua non in carenza della preclusione normativa descritta il risarcimento in favore di tale amministrazione ben potrebbe trovare accoglimento.

Proprio le conseguenze dell'applicazione della conferente normativa si pongono allora in contrasto con i parametri di legittimità che saranno di seguito specificati. Nemmeno si pone, nel caso in esame, un problema di irrilevanza della questione per effetto dell'astratta inconfigurabilità del dolo o della colpa grave da parte dell'agente, nel caso di modifica della norma seguente alla condotta.

Infatti, l'eventuale illegittimità costituzionale non avrebbe a oggetto norme sostanziali che disciplinano l'agere della pubblica funzione, ma previsioni che disciplinano quoad effectum le conseguenze di dette violazioni.

Il rapporto tra genere e specie giustifica l'estensione a tutti i casi di estinzione del reato della questione di legittimità costituzionale, pur se scaturita in punto di fatto da un'ipotesi di prescrizione.

V. La non manifesta infondatezza e i parametri costituzionali violati. Deve essere precisato che il collegio non ignora la portata dei precedenti della Corte costituzionale, rappresentati dalle già citate pronunce, che hanno scrutinato la legittimità di taluni aspetti della disciplina risarcitoria sin qui ricostruita.

In particolare:

- la sentenza 15 dicembre 2010, n. 355 (i cui argomenti sono stati poi confermati in via incidentale dall'ordinanza 9 luglio 2019, n. 168) ha escluso la violazione degli articoli 3, 24, 54 e 97 della Costituzione, nella parte in cui, consentendo alla procura contabile di agire in giudizio soltanto in presenza del preventivo esercizio dell'azione penale, introdurrebbe un'irrazionale differenziazione di tutela tra le fattispecie di danno all'immagine e le altre tipologie di danno subito dalla pubblica amministrazione aventi anch'esse rilievo patrimoniale, precludendo la piena tutela in tutte le ipotesi in cui soggetti ad essa collegati da un rapporto di servizio le abbiano causato il danno all'immagine;

- la sentenza 19 luglio 2019, n. 191, ha escluso la violazione degli 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, nella parte in cui, per la generalità delle fattispecie criminose, esclude l'esercizio dell'azione del pubblico ministero contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato accertativa della responsabilità.

Pertanto, non viene messa in discussione in detta sede l'opzione legislativa di restringere l'azionabilità del danno all'immagine, ma le modalità con cui, in concreto, tale opzione è stata disciplinata.

Difatti, ai fini dell'azione erariale, può essere giustificata la previsione che impone l'esercizio dell'azione penale per uno dei reati sopra indicati, e di conseguenza ragionevole che il legislatore abbia richiesto una sentenza contraddistinta dall'irrevocabilità. Tuttavia, detta conclusione non può essere trasposta alle fattispecie in cui, per il diverso assetto normativo ovvero per situazioni oggettivamente non dominabili, la durata del processo determini l'estinzione del medesimo.

Ad avviso del collegio, la norma *de qua* viola, in primo luogo, il combinato disposto dei precetti costituzionali rappresentati dall'art. 3 (interpretato sia alla luce del canone di eguaglianza che di quello di ragionevolezza della limitazione) e dall'art. 54 della Costituzione. Infatti, detta regolamentazione, pure a fronte di condotte ugualmente disdicevoli, tenute da soggetti titolari di funzioni pubbliche, determina una serie di conseguenze diverse per il solo decorrere del tempo afferente a un diverso (ma connesso) procedimento.

La disciplina risulta violativa anche l'art. 24 della Costituzione, in quanto lede, per le medesime ragioni, la possibilità per la Procura erariale di agire in giudizio per far valere una posta risarcitoria, con conseguente venir meno della stessa. La violazione di detto principio costituzionale risulta rafforzata anche dalle pregresse valutazioni compiute in relazione all'art. 3 della Costituzione, sempre sotto il versante della ragionevolezza.

In linea di principio, infatti l'estinzione del reato (non solo nel caso di prescrizione, ma nella generalità dei casi) presuppone, la lesione del bene protetto dalla norma penalistica, lasciando la condotta non punita per mere ragioni di politica eliminale.

Di conseguenza, costituisce principio ordinamentale quello secondo cui (art. 106, comma 1, del codice penale) il reato estinto continua a produrre effetti giuridici.

Anche sotto il versante risarcitorio la stessa Consulta (sentenza 30 luglio 2021, n. 182) ha di recente ricordato che «Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte rilevato (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2019, n. 12 del 2016 e n. 217 del 2009) che, a differenza del sistema delineato nel codice del 1930 (ove l'assetto delle relazioni tra processo civile e processo penale era improntato ai principi di unitarietà della funzione giurisdizionale e di preminenza della giurisdizione penale), quello risultante dal codice in vigore è, al contrario, informato ai diversi principi dell'autonomia e della separazione. Infatti, nell'ipotesi in cui l'azione civile per le restituzioni o il risarcimento venga esercitata nella sua sede propria (quella del giudizio civile) in pendenza di un processo penale per lo stesso fatto, non trova più appli-



cazione — nel nuovo codice di rito — la regola della cosiddetta pregiudizialità penale (che imponeva la sospensione del giudizio civile sino al passaggio in giudicato della sentenza penale: art. 3 cod. proc. pen. del 1930, ma il processo civile prosegue, di norma, autonomamente (art. 75, comma 2 cod. proc. pen.), salve le ipotesi eccezionali in cui il danneggiato abbia proposto la domanda in sede civile dopo essersi costituito parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado (art. 75, comma 3, cod. proc. pen.). Del pari, diversamente dal codice abrogato al quale prevedeva che la sentenza penale assumesse efficacia vincolante nel giudizio civile di danno: art. 23 cod. proc. pen. del 1930), il codice attuale stabilisce la diversa regola per cui la sentenza penale irrevocabile di assoluzione non ha efficacia di giudicato nel processo civile se il danneggiato ha esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2, cod. proc. pen. (art. 652, comma 1, cod. proc. pen.).

Corollario di detta impostazione è, da un lato l'irrelevanza delle cause estintive del reato sugli effetti civili: dall'altro, la possibilità, per il giudice dell'impugnazione penale, di pronunciarsi anche sulle consequenziali statuizioni civilistiche.

Tali possibilità non risultano esercitabili nel caso di danno pubblico all'immagine. Ne consegue che il sistema sospettato di illegittimità risulta riproduttivo non solo del principio della pregiudizialità penale «forte», propria del previgente codice di procedura penale, ma di una pregiudizialità «fortissima», valevole sinanco nei casi in cui l'azione penale risulti caducata per il decorso del tempo successivamente alla sentenza di condanna in primo grado.

Inoltre, la violazione del parametro dell'art. 24 è ancora più manifesta ove detta norma sia letta in combinato disposto con il principio di ragionevole durata del processo (art. 111, comma secondo, ultimo periodo della Costituzione). La previsione più volte indicata, a fronte di condotte reputate analogamente lesive dell'immagine della pubblica amministrazione, fa dipendere l'esito di un'azione erariale da un dato processuale estrinseco.

Esso è e fondamentalmente non governabile dalla parte pubblica, e attribuisce conseguenze peggiori per l'imputato all'indebita protrazione del giudizio penale. La disciplina in esame risulta violativa anche dell'art. 97 della Costituzione.

Tale norma, tra l'altro, tutela il buon andamento della pubblica amministrazione, anche sotto il versante finanziario, e rappresenta, come già ritenuto dalla Corte costituzionale nelle pronunce citate, l'ubi consistam della risarcibilità del danno all'immagine «pubblico».

Afferendo il giudizio *de quo* alla materia della contabilità pubblica, risulta violato infine l'art. 103, comma 2, della Costituzione, da cui discende il principio di effettività della giurisdizione contabile (per la sua applicabilità trasversale e, comunque, per il recepimento per via mediata dall'art. 2 del codice giustizia contabile). Detto principio preclude che, a fronte di una posta creditoria in astratto spettante, la medesima possa essere vanificata a seguito del decorso del tempo di altro procedimento giurisdizionale.

Per tale ragione, il collegio assume le determinazioni già illustrate e meglio specificate nel dispositivo. Il fumus di illegittimità, come sopra accennato, riguarda la totalità di fattispecie estintive, oltre al caso specificamente rilevante della prescrizione del reato in appello, dopo la sentenza di condanna in primo grado. Infatti, rappresentando la prescrizione un *genus* della *species* delle fattispecie di estinzione, esse presentano il medesimo modo di operare (consistendo in un *ex post* rispetto alla fattispecie criminosa).

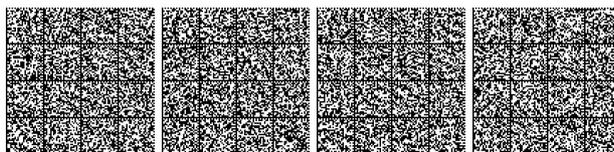
Deve essere specificato, quanto all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che tale disposizione risulta formalmente abrogata.

Tuttavia, tale norma era applicabile all'epoca dei fatti, con conseguente possibilità dello scrutinio di legittimità costituzionale (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza 24 aprile 2013, n. 78) e la sua incostituzionalità presenta, in ogni caso, effetti sul presupposto normativo dell'azionabilità del danno in questione.

Infatti, come più volte accennato, il rinvio alla disposizione contenuta nell'art. 7 della legge n. 97 del 2001 presenta le caratteristiche di un rinvio «statico» o «fisso», siccome diretto a circoscrivere un fenomeno giuridico (l'azionabilità del danno all'immagine) a rigidi e di agevole individuabilità.

La questione di costituzionalità riverbera, inoltre sull'art. 51, comma 7, primo periodo, del codice di giustizia contabile, secondo quanto già precisato dalla stessa Corte costituzionale e in ossequio al principio secondo cui l'eventuale incostituzionalità, secondo i principi della stessa Consulta, è estensibile alle disposizioni che presentino medesimo contenuto lessicale (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza 11 giugno 2014, n. 170).

La definizione delle spese è rinviata, in considerazione della natura della pronuncia, all'esito definitivo del giudizio di merito.



P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, impregiudicata ogni ulteriore questione afferente al merito della vicenda, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 24, 54, 97, 103, 111 della Costituzione, nei termini meglio descritti nella motivazione:

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, nella parte in cui dispone, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, che il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo «nei confronti del condannato» e, consequenzialmente, nella parte in cui non prevede che il procuratore regionale della Corte dei conti «promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale» anche nel caso di «sentenza di estinzione del reato», oltre che nel caso di «sentenza irrevocabile di condanna»;

- solleva altresì, sempre in via consequenziale, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 7, primo periodo, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nella parte in cui non prevede che «la sentenza di estinzione del reato», oltre alla «sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse» sia «comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato»;

2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) ordina che, ai sensi dell'articolo 23, commi quarto e quinto, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia:

- notificata alla Procura regionale della Corte dei conti, alla parte privata in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

- comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Nulla sulle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto nella camera di consiglio da remoto in data 10 marzo 2022.

Il Presidente f.f. ed estensore: LUBERTI

Depositata in segreteria il 27 maggio 2022

Il direttore di segreteria: AGOSTINI

22C00176

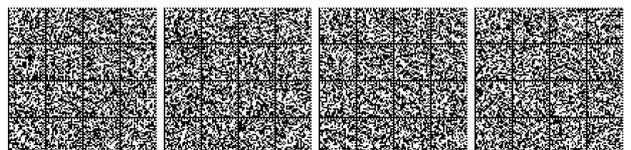
N. 110

Ordinanza del 18 luglio 2022 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di M. A.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, secondo comma, cod. pen. (nella versione originaria introdotta dalla legge n. 186 del 2014 e vigente fino alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 195 del 2021) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In subordine: Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).



TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dr. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di M. A. (...) - nato a (...) il (...) res. in via Iv (...), (...) elettivamente dom.to presso l'avv. Isabella Colombo del Foro di Bergamo (elezione nel verbale Polizia di Stato del (...); libero assente; difeso dall'avv. di ufficio Alice Piazzini del Foro di Firenze; imputato dei seguenti reati:

Capo A)

Delitto p. e p. dagli articoli 624-61, n. 2, 625, n. 4 e u.c. c.p. perché, a fine di ingiusto profitto ed al fine di realizzare il reato di cui al capo D), all'interno della gioielleria denominata «...» sita in via (...) n. (...), si impossessava, sottraendolo al detentore, di un braccialetto a piccole maglie in oro giallo, che l'indagato prelevava repentinamente dal bancone del negozio, dopo aver fatto allontanare il proprietario (...), chiedendo il prezzo di altri monili ed allontanandosi successivamente.

Con l'aggravante della destrezza e del nesso teleologico. Con recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In (...) il (...).

Capo B)

Delitto p. e p. dagli articoli 624-61, n. 2, 625 n. 4 e u.c. c.p. perché, a fine di ingiusto profitto ed al fine di realizzare il reato di cui al capo D), all'interno della gioielleria denominata «...» sita in via (...) n. (...), si impossessava, sottraendolo al detentore, di una medaglietta a forma romboidale con cornice in oro bianco ed all'interno una piastrina in oro giallo, che l'indagato prelevava repentinamente dal bancone del negozio, dopo aver fatto allontanare il proprietario (...), chiedendo di poter visionare altri gioielli ed allontanandosi successivamente.

Con l'aggravante della destrezza e del nesso teleologico. Con recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In (...) il (...).

Capo C)

Delitto p. e p. dagli articoli 624-61, n. 2, 625 n. 4 e u.c. c.p. perché, a fine di ingiusto profitto ed al fine di realizzare il reato di cui al capo D), all'interno della gioielleria denominata «...» sita in via (...), si impossessava, sottraendolo al detentore, di un braccialetto in oro giallo con delle sfere, che l'indagato prelevava repentinamente dal bancone del negozio, dopo aver fatto allontanare il gestore (...), chiedendo di poter visionare altri gioielli ed allontanandosi successivamente.

Con l'aggravante della destrezza e del nesso teleologico. Con recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In (...) il (...).

Capo D)

Delitto di cui all'art. 56-648-ter.1 del codice penale perché, avendo commesso i reati di furto di cui ai capi A), B), C) cercando di vendere la refurtiva (meglio indicata nei predetti capi d'imputazione) all'interno del negozio di compro oro denominato «...», sito in via (...) n. (...), compiva atti idonei e diretti in modo non equivoco trasferire i suddetti beni in modo da ostacolarne l'identificazione della provenienza.

Con recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

In (...) il (...).

OSSERVA

1. Premessa. Il procedimento *a quo*.

1.1. A. M. era rinviato a giudizio davanti al Tribunale di Firenze per rispondere di tre diversi furti pluriaggravati, in ipotesi commessi il (...) presso alcune gioiellerie di (...), nonché del tentato autoriciclaggio dei monili oggetto dei precedenti furti, in ipotesi posto in essere lo stesso (...); rispetto a tutti i reati in questione era contestata la recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

Nel corso delle udienze del 20 settembre 2021 e del 20 dicembre 2021 si svolgeva l'istruttoria dibattimentale. All'udienza del 2 maggio 2022 le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di anni tre e mesi tre di reclusione ed euro 1.500 di multa. Il difensore chiedeva il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, l'esclusione della contestata aggravante *ex art.* 625, n. 4 del codice penale e l'applicazione del minimo della pena.



All'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano.

1.2. Dall'istruttoria svolta è emersa chiaramente la responsabilità dell'imputato per i fatti ascritti.

L'imputato in data (...) si recava in successione presso tre diverse gioiellerie di (...); ivi chiedeva di poter visionare alcuni gioielli di vario tipo e, inducendo con degli espedienti gli addetti alle vendite a girarsi o allontanarsi dal bancone (per esibire ulteriori gioielli o per recarsi alla bilancia), con gesti fulminei sottraeva alcuni monili: nei tre esercizi, rispettivamente, un bracciale in oro giallo con quattro sfere (in vendita al prezzo di 300 euro circa); un bracciale in oro giallo (in vendita al prezzo di 500 euro circa); una medaglietta romboidale in oro giallo e bianco (in vendita al prezzo di 100 euro circa). Gli esercenti si accorgevano solo a distanza di tempo, nel risistemare i monili, della mancanza dei citati preziosi. Il prevenuto lo stesso pomeriggio si recava presso un esercizio compro oro denominato «...» di (...) e ivi cercava di vendere i tre oggetti precedentemente sottratti, compilando la necessaria modulistica; la commessa, tuttavia, che era stata allertata dalla collega di una delle gioiellerie, chiamava la polizia e intratteneva l'imputato.

All'arrivo degli operanti del Commissariato di (...) il predetto era trovato ancora in possesso dei tre gioielli; questi erano poi esibiti agli esercenti delle tre gioiellerie, che li riconoscevano. Presso due delle gioiellerie erano anche acquisite le immagini di videosorveglianza interna; risultava ripreso proprio l'imputato nell'atto di sottrarre i gioielli (è evidente l'identità tra il soggetto ritratto nelle citate immagini e l'imputato ritratto nel fotosegnalamento, sia quanto alle fattezze fisiche sia quanto all'abbigliamento indossato); due dei tre esercenti hanno anche riconosciuto l'imputato nell'ambito di un idoneo album fotografico.

Il prevenuto si è dunque reso responsabile dei tre furti in contestazione.

Egli è responsabile altresì del tentato autoriciclaggio dei tre gioielli. Gli atti posti in essere erano infatti di per sé idonei ad alienare i tre monili, oggetto del precedente delitto non colposo, sì da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

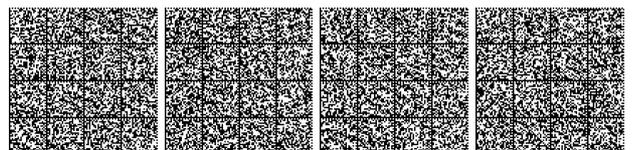
Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, «Integra il delitto di autoriciclaggio l'immissione nel mercato dei beni provento di furto mediante vendita a terzi, attesa la natura economica di tale attività che trasforma i beni in denaro e produce reddito, così dissimulando l'origine illecita degli stessi e ostacolando concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa» (Cassazione Sez. 2 - sentenza n. 36180 del 14 settembre 2021 Cc. rv. 281967 - 01). Nel caso di specie, tra l'altro, la vendita era ancor più idonea a ostacolare la citata identificazione in ragione della natura del soggetto destinatario del trasferimento, vale a dire un esercizio («...») che normalmente ritrasferisce gli oggetti acquistati, che vengono modificati o addirittura destinati alla fusione. Il delitto non si è perfezionato per ragioni indipendenti dalla volontà dell'imputato. Si deve infine rilevare che il delitto di autoriciclaggio è suscettibile di essere realizzato in forma tentata: plurime sentenze della Corte di cassazione (Cassazione Sez. 5 n. 1846/2022, Sez. 5 n. 138/2022, Sez. 2 n. 15254/2020, Sez. 5 n. 55922/2018) si sono occupate del tentato autoriciclaggio, senza mai mettere in dubbio che tale forma tentata sia configurabile.

1.3. L'imputato era capace d'intendere e di volere al momento dei fatti. La documentazione prodotta dalla difesa — comprovante in capo al prevenuto problemi di tossicodipendenza da cocaina e correlati al gioco d'azzardo — risulta in realtà piuttosto generica e per di più relativa a periodi diversi da quello in cui si sono verificati i fatti in esame.

Inoltre, se è vero che, secondo la giurisprudenza di legittimità, anche il vizio del gioco può comportare un disturbo della personalità e che ai fini del riconoscimento del vizio totale o parziale di mente anche i disturbi della personalità possono rientrare nel concetto di «infermità», tuttavia in base alla stessa giurisprudenza detti disturbi devono essere di consistenza, intensità e gravità tali da incidere concretamente sulla capacità di intendere o di volere, escludendola o scemandola grandemente; deve inoltre ricorrere un nesso eziologico con la specifica condotta criminosa, per effetto del quale il fatto di reato sia ritenuto causalmente determinato dal disturbo mentale (così, tra le altre, Cassazione Sez. 6 - sentenza n. 33463 del 10 maggio 2018 rv. 273793 - 01).

Nel caso di specie, al contrario, le modalità della condotta — connotata da aspetti di fraudolenza e di premeditazione — portano ad escludere che il prevenuto fosse in uno stato di mente tale da escludere la capacità d'intendere e/o di volere o, anche solo, che tale capacità fosse grandemente scemata. Si deve escludere in particolare che egli fosse interessato da un impulso cogente ed incontrollabile ad agire. Anche la sequenza temporale dei fatti depone in tal senso: subito dopo avere commesso il primo furto, anziché cercare di monetizzare il provento del reato, l'imputato si è recato presso due ulteriori gioiellerie, dove ha realizzato gli ulteriori atti predatori; solo in seguito si recava presso il (...) per vendere i gioielli sottratti; viceversa, se fosse stato vittima di un impulso irrefrenabile, egli sarebbe corso a vendere il primo gioiello sottratto subito dopo il compiuto furto.

Inoltre, anche il fatto che i reati siano stati posti in essere lontano dal luogo di residenza dell'imputato (la provincia di (...)), senza che siano emerse ragioni lecite della presenza del medesimo in (...), induce a ritenere che detti reati siano stati oggetto di programmazione e realizzati in una sorta di trasferta delittuosa.



Del resto, anche i precedenti giudiziari risultanti dal certificato penale — lungi dall'evidenziare situazioni d'incapacità (con l'applicazione contestuale di misure di sicurezza) — rappresentano il compimento di numerosi reati contro il patrimonio (insolvenza fraudolenta, furto, indebito utilizzo di carte di credito).

Alla luce di quanto precede non appare necessario lo svolgimento di una perizia psichiatrica (Cassazione Sez. 2 - sentenza n. 50196 del 26 ottobre 2018 rv. 274684 - 01).

1.4.1. Quanto alle contestate circostanze aggravanti, rispetto ai tre furti ricorre la circostanza aggravante della destrezza *ex art.* 625, n. 4 del codice penale, avendo il prevenuto sottratto i gioielli con gesti rapidi approfittando della distrazione degli addetti alle vendite, da lui stesso provocata (Cassazione Sez. 4, sentenza n. 2340 del 29 novembre 2017 rv. 271757 - 01; Sez. U., sentenza n. 34090 del 27 aprile 2017 rv. 270088 - 01).

1.4.2. Non sussiste viceversa la circostanza aggravante del nesso teleologico: già sul piano logico, infatti, benché i vari reati fossero certamente oggetto di una programmazione unitaria (ciò che giustifica il riconoscimento del regime della continuazione) non sono i furti ad essere commessi per poter poi realizzare l'autoriciclaggio; è bensì l'autoriciclaggio (tentato) ad essere posto in essere per rendere liquido il profitto conseguente ai furti.

1.4.3. Sussiste — sia rispetto ai furti, sia rispetto al tentato autoriciclaggio — la contestata recidiva reiterata specifica infraquinquennale.

Il certificato penale evidenzia infatti numerosi precedenti specifici e recenti, commessi in varie parti del territorio nazionale (oltre ad ulteriori reati non rilevanti ai fini della recidiva perché di natura contravvenzionale o perché accertati successivamente ai fatti in esame): un decreto penale del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce del 2013 per insolvenza fraudolenta; tre decreti penali dei giudici per le indagini preliminari dei Tribunali di Catanzaro e Lamezia del 2014 (due esecutivi il 30 luglio 2014, il terzo il 26 maggio 2016) per insolvenza fraudolenta; un decreto penale del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bergamo del 2017 (esecutivo il 18 maggio 2017) per furto con destrezza (commesso il ...); una sentenza di condanna del 9 gennaio 2019 (irrev. 8 febbraio 2019) per indebito utilizzo continuato di carte di credito (commesso il ...). Con tale ultima sentenza era già applicata al predetto la recidiva reiterata *ex art.* 99, comma 4 del codice penale.

Alla luce di tali precedenti gli attuali reati manifestano una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato, evidentemente insensibile ai ripetuti provvedimenti adottati nei suoi confronti e quindi da un lato maggiormente rimproverabile e dall'altro da ritenersi tanto più incline a reiterare delitti contro il patrimonio o comunque con finalità di lucro.

1.5. Si possono riconoscere all'imputato le circostanze attenuanti generiche, sia per adeguare il rigore sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici alla modesta gravità del caso concreto (tutti i beni sottratti e oggetto del tentato autoriciclaggio sono stati recuperati dalla polizia il giorno stesso della commissione dei reati e riconsegnati alle persone offese nell'arco di pochi giorni; il valore dei beni non è irrisorio e quindi non tale da giustificare la circostanza attenuante *ex art.* 62, n. 4 del codice penale, ma comunque non è elevato), sia in ragione delle condizioni di disagio personale e familiare dell'imputato (dalla documentazione prodotta emerge la presenza di quattro figli, di cui una affetta da una grave forma di disabilità), sia in ragione del percorso — dal medesimo intrapreso in tempi recenti — quanto al problema della ludopatia.

1.6. Rispetto al tentato autoriciclaggio va applicata altresì la circostanza attenuante di cui all'*art.* 648-*ter*.1, comma 2 del codice penale, quale vigente all'epoca dei fatti (prima della modifica — in senso più sfavorevole all'imputato — operata dall'*art.* 1, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 195/2021).

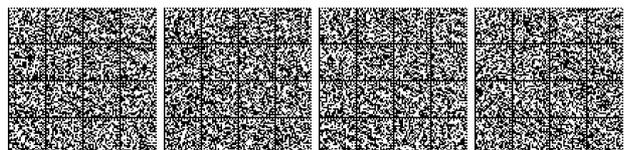
1.6.1. Tale norma recita(va): «Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni».

A fronte di una fattispecie base per la quale era prevista la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000, era cioè prevista una circostanza attenuante ad effetto speciale la cui sussistenza dipendeva dalla gravità del reato presupposto.

1.6.2. La norma non precisava (né la precisazione è fornita nella versione successiva, che prevede una diminuzione fino al terzo) uno specifico criterio di calcolo del massimo edittale del reato presupposto; in particolare, nulla si diceva (e nulla si dice) circa la rilevanza a tal fine delle circostanze, aggravanti o attenuanti, ad effetto speciale (o indipendenti o autonome) o ad effetto comune.

1.6.3. La questione non risulta essere stata oggetto di particolare approfondimento da parte della giurisprudenza di legittimità, né con riferimento al reato di autoriciclaggio, né con riguardo all'analogia circostanza prevista per il reato di riciclaggio.

Con riferimento a quest'ultima, alcune pronunzie invero affermano più o meno espressamente la rilevanza, ai fini del citato computo, delle circostanze aggravanti: così Cassazione Sez. 2, sentenza n. 46754 del 2021 e Cassazione Sez. 2, sentenza n. 4146/2020 hanno escluso la citata attenuante allorché il delitto presupposto era un furto aggravato dall'esposizione alla pubblica fede *ex art.* 625, n. 7 del codice penale (con un massimo edittale quindi di sei anni).



Analogamente Cassazione Sez. 2, sentenza n. 3935 del 2017 ha ritenuto superato il limite dei cinque anni in un caso in cui il delitto presupposto era un'appropriazione indebita (massimo edittale all'epoca di tre anni) aggravata da due circostanze comuni (verosimilmente, in ragione dei fatti esposti, le circostanze *ex art. 61, n. 7 e n. 11 del codice penale*) e Cassazione Sez. 2, sentenza n. 35445 del 2019 ha ritenuto superato il citato limite (e quindi escluso l'attenuante invocata) in un caso di appropriazione indebita aggravata *ex art. 61, n. 11 del codice penale e 7 della legge n. 203/1991*.

Nelle due ultime pronunzie citate la Corte di cassazione ha motivato la citata conclusione in ragione di una presunta regola generale ricavabile dall'art. 63, comma 2 del codice penale; «ponendo il legislatore espressa eccezione a tale regola generale, ricavabile dall'art. 63, comma 2 del codice penale, nel disciplinare altri istituti (per esempio ai fini della prescrizione, *ex art. 157 del codice penale od ai fini di cui all'art. 278 del codice di procedura penale o di cui all'art. 4 stesso codice*)».

Nessun riferimento è rinvenibile — né in senso positivo, né in senso negativo — circa la rilevanza delle circostanze attenuanti ai fini del calcolo del massimo edittale del reato presupposto.

1.6.4. Ad avviso di questo giudice le citate sentenze di legittimità non sono condivisibili e, per determinare l'applicabilità o meno dell'attenuante in questione, occorre avere riguardo unicamente alla cornice edittale base del reato presupposto, senza che possano avere rilevanza le circostanze, aggravanti o attenuanti (a prescindere dal fatto che siano ad effetto speciale o ad effetto comune e che determinino la cornice sanzionatoria in modo indipendente o a partire da quella prevista per la fattispecie base).

Come sottolineato dalle Sezioni Unite, sentenza n. 36272 del 31 marzo 2016, in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova (ammissibile *ex art. 168-bis del codice penale per i reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, oltre che per i delitti indicati dall'art. 550, comma 2 del codice di procedura penale*), non esiste alcuna regola generale quanto ai criteri di calcolo della pena massima del reato, ove tale pena massima sia indicata ai fini della selezione dei reati cui sia applicabile un determinato istituto; al contrario, «i criteri per la selezione dei reati attraverso il riferimento alla quantità di pena sono influenzati dagli istituti a cui si riferiscono e sono utilizzati, di volta in volta, in base a valutazioni discrezionali del legislatore».

Così, per citare le norme di più frequente applicazione, ai fini della competenza *ex art. 4 del codice di procedura penale* non si tiene conto delle circostanze, fatta eccezione per le aggravanti c.d. autonome e le aggravanti ad effetto speciale, ma comunque non si tiene conto della recidiva (pur qualificata e quindi ad effetto speciale); tale criterio è poi richiamato da varie altre disposizioni, come l'art. 33-*bis*, comma 2 del codice di procedura penale in materia di attribuzione monocratica o collegiale dei procedimenti, l'art. 266 del codice di procedura penale ai fini dell'ammissibilità delle intercettazioni, l'art. 550, comma 1 del codice di procedura penale in materia di citazione diretta a giudizio.

Viceversa in materia di misure cautelari si tiene conto *ex art. 278 del codice di procedura penale* — oltre che delle circostanze aggravanti autonome o ad effetto speciale — anche della circostanza aggravante (ad effetto comune) *ex art. 61, n. 5 del codice penale e della circostanza attenuante (ad effetto comune) ex art. 62, n. 4 del codice penale*; il criterio è poi richiamato dall'art. 379 del codice di procedura penale in materia di arresto in flagranza e fermo.

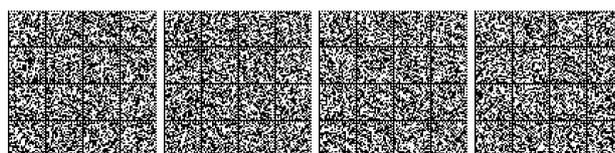
In materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, non essendovi alcun riferimento nell'art. 168-*bis* del codice penale alla possibile rilevanza delle circostanze, occorre avere riguardo secondo la citata sentenza delle Sezioni Unite unicamente «alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese quelle ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

In materia di particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale si deve tenere conto di tutte le circostanze autonome e ad effetto speciale, cioè non solo delle aggravanti ma anche delle attenuanti.

Se dunque non esiste una regola generale, ma «semplicemente [...] una linea di tendenza, che non assurge a criterio generale», occorre avere riguardo — come affermano le Sezioni Unite nella sentenza n. 36272/2016 — principalmente alla lettera della legge, che «costituisce la prima regola interpretativa (art. 12 preleggi) e, allo stesso tempo, il limite di ogni altro criterio ermeneutico cui ricorrere solo quando il testo risulti poco chiaro o di significato non univoco» (in ordine alla portata essenziale del dato letterale delle norme penali si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 14 aprile 2021).

Applicando tale criterio ermeneutico fondamentale, nel caso della norma di cui all'art. 648-*ter*.1, comma 2 del codice penale si deve giungere alla conclusione che ai fini dell'applicabilità dell'attenuante occorre avere riguardo unicamente alla fattispecie base del reato presupposto, senza alcun riguardo per le circostanze (di qualunque tipo).

Nel caso ora in esame il reato presupposto è il furto, punito nel massimo — nella fattispecie base — con tre anni di reclusione. Va pertanto applicata la circostanza attenuante in questione.



1.6.5. Del resto, quand'anche si ritenesse che nel diritto penale sostanziale «un canone classico [...] da sempre collega il riferimento della pena edittale alla fattispecie incriminatrice nel suo complesso» (argomento speso dal procuratore generale nella propria requisitoria, ritenuto non decisivo dalle Sezioni Unite), in tal caso ciò dovrebbe «condurre a considerare, in assenza di specificazioni normative di segno contrario, la rilevanza di tutte le circostanze, aggravanti e attenuanti, comuni e speciali» (Sezioni Unite, sentenza n. 36272/2016).

E in effetti, allorché ai fini dell'applicazione del regime della continuazione occorre individuare il reato più grave, secondo l'orientamento prevalente della Corte di cassazione «la violazione più grave va individuata in astratto in base alla pena edittale prevista per il reato ritenuto dal giudice in rapporto alle singole circostanze in cui la fattispecie si è manifestata e all'eventuale giudizio di comparazione fra di esse» (Cassazione Sez. U., sentenza n. 25939 del 28 febbraio 2013 rv. 255347 - 01). Più recentemente, si veda nello stesso senso Cassazione Sez. 5. sentenza n. 16169/2022: «allorché occorra individuare il reato più grave, deve farsi riferimento alla pena edittale, ovvero alla gravità “astratta” dei reati per i quali è intervenuta condanna, dandosi rilievo esclusivo alla pena prevista dalla legge per ciascun reato, senza che possano venire in rilievo anche gli indici di determinazione della pena di cui all'art. 133 del codice penale, [...]. Ciò posto, però, occorre considerare che la nozione di “violazione più grave” ha una valenza complessa, che muovendo dalla sanzione edittale comminata in astratto per una determinata fattispecie criminosa, implica la valutazione delle sue concrete modalità di manifestazione. Nel sistema del codice penale, infatti, per sanzione edittale deve intendersi la pena prevista in astratto con riferimento al reato contestato e ritenuto in concreto in sentenza, tenendo conto, cioè, delle singole circostanze in cui la fattispecie si è manifestata, salvo che specifiche e tassative disposizioni escludano la rilevanza delle circostanze o di talune di esse. Di conseguenza, una volta che sia stata riconosciuta la sussistenza delle circostanze attenuanti e che sia stato effettuato il doveroso giudizio di bilanciamento delle stesse rispetto alle aggravanti, l'individuazione in astratto della pena edittale non può prescindere dal risultato finale di tale giudizio, dovendosi calcolare nel minimo l'effetto di riduzione per le attenuanti e nel massimo l'aumento per le circostanze aggravanti».

Analogamente, ai fini ora in esame, qualora si ritenga che la sanzione edittale debba essere intesa avendo riguardo alla cornice edittale della fattispecie circostanziata, necessariamente si dovrà tenere conto di tutte le circostanze, aggravanti ma anche attenuanti, e del relativo giudizio di bilanciamento.

Nel presente procedimento si è detto che con riguardo ai furti si devono applicare l'aggravante della destrezza e la recidiva qualificata, ma anche le circostanze attenuanti generiche. Queste ultime risultano di particolare pregnanza, laddove i precedenti giudiziari sono sì numerosi e specifici, ma non particolarmente gravi (soltanto con la sentenza del Tribunale di Bergamo del 9 gennaio 2019, irrev. 8 febbraio 2019, era applicata una pena finale detentiva); analogamente la condotta dell'imputato è stata connotata sì da destrezza, ma non particolarmente insidiosa. Il giudizio di bilanciamento deve effettuarsi quindi in termini di equivalenza (il carattere reiterato della recidiva preclude un bilanciamento più favorevole con riguardo ai furti). A seguito di tale bilanciamento il massimo edittale previsto per i furti è di tre anni di reclusione.

Va dunque applicata comunque la circostanza attenuante di cui all'art 648-ter.1, comma 2 del codice penale, (quale vigente all'epoca dei fatti).

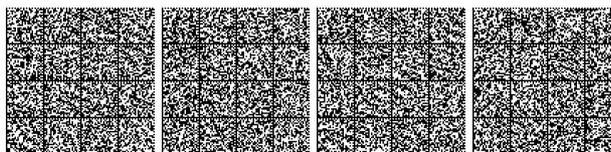
1.7. Come si è già accennato, quanto ai tre furti il bilanciamento delle circostanze *ex art. 69* del codice penale deve operarsi in termini di equivalenza.

Viceversa, in ordine al tentato autoriciclaggio, quanto al bilanciamento della recidiva reiterata specifica infraquinquennale e delle menzionate circostanze attenuanti, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine al divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata fissato dall'art. 69, comma 4 del codice penale ed in particolare al divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale (quale introdotto dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 e vigente fino alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 195/2021) sulla recidiva reiterata e, in subordine, del divieto di prevalenza di una pluralità di circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata.

2. Rilevanza delle questioni.

2.1. La citata disposizione di cui all'art. 69, quarto comma del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, prevede un divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma del codice penale.

2.2. Nel caso in esame ricorre per l'appunto la recidiva reiterata (peraltro specifica e infraquinquennale); quest'ultima non solo è stata correttamente contestata, ma si deve concretamente applicare: in considerazione del carattere recente dei precedenti giudiziari, dell'omogeneità tra gli stessi e il reato ora in esame, del tipo di devianza di cui gli stessi sono espressione, dell'insufficienza in chiave dissuasiva delle condanne già irrogate, si deve ritenere che la ricaduta nel reato sia effettivo sintomo di una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato.



Come si è rilevato, nel caso in esame sono riconoscibili all'imputato la circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale (nella versione originaria introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 e vigente fino alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 195/2021) e le circostanze attenuanti generiche.

Tali attenuanti per la loro pregnanza — ed in particolare per la tipologia e la modesta gravità in concreto dei reati presupposto e per la situazione di disagio in cui viveva l'imputato e il percorso successivamente intrapreso — meriterebbero di essere ritenute prevalenti rispetto alla citata recidiva qualificata e di essere applicate nella loro estensione massima o quasi massima.

2.3. Il divieto posto dall'art. 69, quarto comma del codice penale osta ad un tale giudizio di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata.

L'auspicata dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 69, comma 4 del codice penale — nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale (nella versione originaria) sulla recidiva reiterata o, in subordine, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata — renderebbe possibile un giudizio di bilanciamento in termini di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva qualificata.

2.4. Il fatto che, successivamente ai fatti oggetto del presente processo, l'art. 648-ter.1 del codice penale sia stato modificato ad opera del decreto legislativo n. 195/2021 (che ha reso ad effetto comune la circostanza attenuante in questione, ora prevista dal terzo comma dell'art. 648-ter.1 del codice penale) non pare privare di rilevanza le questioni ora sollevate.

La nuova disciplina è infatti più sfavorevole per l'imputato (minore essendo l'efficacia attenuante della circostanza), per cui — per il divieto di applicazione retroattiva delle norme successive sfavorevoli — deve trovare ancora applicazione la disciplina originaria introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186. La questione sollevata in via principale risulta dunque comunque rilevante.

Quanto alla questione sollevata in via subordinata, la citata modifica legislativa non pare incidere, non essendo rilevante nella prospettiva in cui detta questione è posta il fatto che le circostanze siano ad effetto comune o speciale.

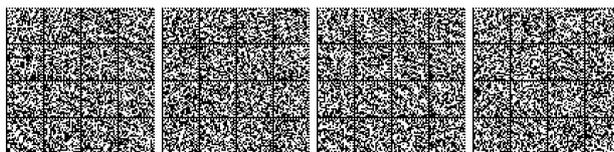
3. Non manifesta infondatezza.

3.1. Il precetto normativo pare di dubbia legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha già affrontato in plurime occasioni e sotto differenti profili la questione della legittimità della norma censurata.

Dopo avere in alcune prime pronunce ritenuto inammissibili le questioni sollevate (poiché le ordinanze di remissione muovevano dall'erroneo presupposto che la riforma del 2005 avesse reso obbligatoria l'applicazione della recidiva reiterata), la Corte ha con diverse sentenze (n. 251/2012, n. 105/2014, n. 106/2014, n. 205/2017) dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma del codice penale nella parte in cui vieta la prevalenza di singole circostanze attenuanti (di cui agli articoli 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, 648, comma 2 del codice penale, 219, comma 3 della legge fallimentare, 609-bis, comma 3 del codice penale), oggettive e ad effetto speciale, sulla recidiva reiterata.

In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2012 ha così ricostruito il quadro normativo, l'operatività del divieto e i limiti in cui lo stesso è sindacabile: «Nell'attuale formulazione, l'art. 69, quarto comma del codice penale costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base, come nel caso regolato dall'art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. È rispetto a questo tipo di circostanze che il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma del codice penale, ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della "finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15) e, in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale



circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata. Come è stato sottolineato da questa Corte, il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di “valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell’ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili da questa Corte “soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio” (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso non possono giungere a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale».

Con la sentenza n. 74/2016 la Corte costituzionale si è pronunciata con riguardo alla circostanza attenuante di cui all’art. 73, comma 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (ad effetto speciale, ma espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale più che di una minor offensività del fatto).

Con alcune più recenti sentenze (n. 73/2020, n. 55/2021 e n. 143/2021) la Corte è giunta a dichiarare l’illegittimità costituzionale del citato divieto di prevalenza anche con riguardo a singole circostanze attenuanti ad effetto comune (relative al vizio parziale di mente, al concorso anomalo e al fatto di lieve entità del sequestro di persona a scopo di estorsione), connotate da profili peculiari.

3.2. Nell’attuale processo il citato divieto fissato dall’art. 69, comma 4 del codice penale pare trasmodare in una manifesta irragionevolezza sia nella misura in cui operi con riguardo alla circostanza attenuante di cui all’art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale, sia nella misura in cui operi a fronte di una pluralità di circostanze attenuanti.

3.3.1. Sotto il primo profilo, si deve rilevare che la circostanza attenuante speciale di cui all’art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale (nella versione originaria introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 e vigente fino alla sostituzione operata dall’art. 1, comma 1, lettera *f*) del decreto legislativo n. 195/2021) comporta una diminuzione di pena ad effetto speciale e determinata in modo indipendente dalla fattispecie base: reclusione da uno a quattro anni e multa da euro 2.500 a euro 12.500, anziché reclusione da due a otto anni e multa da euro 5.000 a euro 25.000.

3.3.2. Vi è quindi una notevole divaricazione tra la cornice edittale stabilita dal legislatore per la fattispecie base di cui all’art. 648-ter.1, comma 1 del codice penale e quella prevista per l’ipotesi attenuata di cui al secondo comma (minimo e massimo edittali sono entrambi dimezzati).

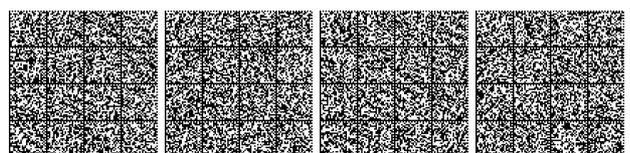
3.3.3. Tale diminuzione dipende dalla minore offensività del fatto in relazione alla minor gravità del reato presupposto (punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni).

3.3.4. Occorre altresì rilevare che la condotta e l’oggetto materiale del delitto di autoriciclaggio sono individuati in modo molto ampio, sì da farvi rientrare una gamma assai variegata di comportamenti («impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l’identificazione della loro provenienza delittuosa»); parimenti molto ampio è il ventaglio dei possibili reati presupposto (non limitato a specifici delitti tassativamente indicati, com’era previsto nelle prime formulazioni della norma incriminatrice del riciclaggio, ma estesa a qualunque delitto non colposo)(1); a fronte di tali connotati della fattispecie di reato, la risposta sanzionatoria si connota per un’apprezzabile severità. In tale quadro, la circostanza attenuante in questione svolge la funzione essenziale di mitigare il citato rigore sanzionatorio per quelle fattispecie che presentino una minore gravità oggettiva in ragione della provenienza del denaro o dei beni oggetto delle condotte di autoriciclaggio da delitti di minore gravità. In effetti, se per l’autoriciclaggio la previsione dell’attenuante era coeva alla prima incriminazione del fatto di reato, l’introduzione dell’analogia attenuante prevista per il riciclaggio era contestuale all’estensione — con la legge n. 328/1993 e in ossequio alle previsioni delle convenzioni internazionali — della rosa dei possibili reati presupposto dal novero limitato di reati molto gravi precedentemente previsto (venutosi a stratificare nel corso degli anni) all’intera categoria dei delitti non colposi.(2)

3.3.5. Così come rilevato dalla Corte costituzionale con riguardo alle altre circostanze oggettive ad effetto speciale di cui alle già menzionate sentenze, il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite, assicurato ai fatti di autoriciclaggio aventi ad oggetto denaro, beni e utilità provenienti dai reati presupposto meno gravi «esprime una dimensione offensiva la cui effettiva portata è sconosciuta dalla norma censurata, che indirizza l’individuazione della pena concreta verso un’abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sentenza n. 251/2012). In altri termini, due fatti — quello di autoriciclaggio di denaro, beni o utilità provenienti dai delitti più gravi (ad es. sequestro a scopo di estorsione, rapina, concussione, peculato, bancarotta fraudolenta, ecc.) e quello di autoriciclaggio di denaro, beni o utilità provenienti da

(1) Per effetto delle successive modifiche apportate nel 2021, possono ora costituire il reato presupposto anche i delitti colposi e le contravvenzioni più gravi.

(2) Il decreto legislativo n. 195/2021 nell’ampliare ulteriormente la rosa dei possibili reati presupposto (sia del riciclaggio, sia dell’autoriciclaggio), estendendola anche ai delitti colposi e alle contravvenzioni più gravi, ha previsto un’ulteriore circostanza attenuante con riferimento ai fatti riguardanti denaro, beni e utilità provenienti dalle contravvenzioni.



delitti decisamente meno gravi (ad es. furto, truffa, esercizio arbitrario delle proprie ragioni, reato di cui all'art. 388 del codice penale, ecc.) «che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, e ciò “determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma della Costituzione, che pone il fatto alla base della responsabilità penale”» (sentenza n. 251/2012).

Come ormai rilevato più volte dalla Corte (sentenza n. 251/2012 e successive), «la recidiva reiterata “riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare ‘neutralizzata’ da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità”».

3.3.6. Inoltre, rispetto a un autoriciclaggio di beni provenienti da delitto punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, l'imputato verrebbe di fatto a subire un aumento di pena sensibilmente superiore a quello previsto dallo stesso art. 99, comma 4 del codice penale: l'annullamento di una riduzione pari alla metà equivale infatti ad un aumento del 100% anziché ad un aumento della metà o dei due terzi, quale quello previsto a seconda dei casi dall'art. 99, comma 4 del codice penale.

Esemplificando, a fronte di un fatto punibile con la pena minima, il reo che benefici dell'attenuante *ex art. 648-ter.1*, comma 2 del codice penale si vedrà applicata la pena di anni uno di reclusione anziché la pena di anni due⁽³⁾; ove tale attenuante fosse invece neutralizzata dall'equivalenza forzata con la recidiva reiterata, l'applicazione della pena di anni due di reclusione significherebbe legare alla citata recidiva un aumento del 100% (anni due di reclusione anziché anni uno), in luogo di quello della metà (50%) o dei due terzi (66,6%) previsto dall'art. 99, comma 4 del codice penale.

Si rilevi peraltro che a tale aumento si accompagna l'ulteriore aumento vincolato (nella misura di almeno un terzo della pena applicata per il reato più grave), sempre riconnesso alla recidiva reiterata (già applicata in precedente sentenza, come nel caso in esame), previsto dall'art. 81, comma 4 del codice penale ai fini della continuazione.

3.3.7. Alla luce di quanto precede la norma censurata pare illegittima, in quanto in contrasto sia con l'art. 3 sia con l'art. 25, comma 2 della Costituzione, posto che determina l'applicazione irragionevole della stessa pena a fatti oggettivamente diversi e in modo non rispettoso del principio di offensività.

3.3.8. La norma qui censurata pare violare anche il disposto dell'art. 27, comma 3 della Costituzione sotto il profilo del principio di proporzionalità della pena e della finalità rieducativa della stessa.

La Corte costituzionale nelle precedenti sentenze già menzionate ha rilevato che la citata norma «nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza “una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma della Costituzione, diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze” (sentenze n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011)» (sentenze n. 106 e n. 105 del 2014)” (sentenza n. 205/2017). Anche nel caso in esame il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante di cui all'art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale pare impedire il necessario adeguamento, determinando un trattamento sanzionatorio sproporzionato, con conseguente contrasto anche con la finalità rieducativa della pena: in quanto sproporzionata, la pena non potrebbe mai infatti essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa; al contrario il condannato — che per effetto della recidiva reiterata si veda assoggettato ad una pena enormemente più alta di quella che gli sarebbe altrimenti applicata — non potrebbe che percepire come irragionevole la pena stessa e non aderirebbe quindi al trattamento rieducativo.

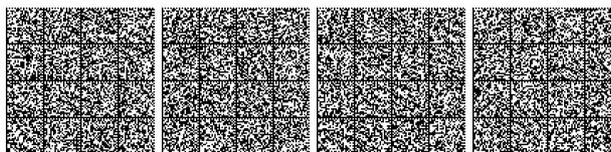
3.4. Venendo alla seconda questione, che si propone in via subordinata, si deve rilevare che nel caso di specie sono riconoscibili all'imputato più circostanze attenuanti (la circostanza *ex art. 648-ter.1*, comma 2 del codice penale e le circostanze attenuanti generiche).

In tale quadro, il divieto legislativo di prevalenza delle attenuanti comporta a maggior ragione un trattamento sanzionatorio sproporzionato, ancor maggiore essendo l'incidenza sullo stesso delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata.

Nell'esempio già formulato (avente ad oggetto, per comodità espositiva, la forma consumata e l'applicazione della pena nel minimo) il reo che benefici dell'attenuante *ex art. 648-ter.1*, comma 2 del codice penale e delle attenuanti generiche nella loro massima estensione si vedrà applicata per l'autoriciclaggio la pena di mesi otto di reclusione anziché la pena di anni due di reclusione⁽⁴⁾; ove tali attenuanti fossero invece neutralizzate dall'equivalenza forzata con la recidiva reite-

(3) Per semplicità si fa riferimento al reato consumato anziché a quello tentato.

(4) Per semplicità si fa riferimento al reato consumato anziché a quello tentato.



rata, l'applicazione della pena di anni due di reclusione significherebbe legare alla citata recidiva un aumento del 200% della pena (anni due, e cioè mesi ventiquattro, di reclusione in luogo dei mesi otto che sarebbero applicati in assenza della recidiva), in luogo di quello della metà (50%) o dei due terzi (66,6%) previsto dall'art. 99, comma 4 del codice penale.

Vengono quindi in rilievo, con ancora maggior evidenza, gli attriti tra tale deroga al giudizio di bilanciamento e i principi di ragionevolezza, proporzionalità della pena e finalità rieducativa della pena, già in precedenza illustrati.

4. Impossibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale (la disposizione è peraltro interpretata in modo costante dalla giurisprudenza in conformità al citato dato letterale).

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953;

Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma del codice penale come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648-ter.1, comma 2 del codice penale (nella versione originaria introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 e vigente fino alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera f) del decreto legislativo n. 195/2021) sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma del codice penale, per violazione degli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma della Costituzione, e — in subordine — nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma del codice penale; per violazione degli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale;

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4 della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 18 luglio 2022

Il giudice: ATTINÀ

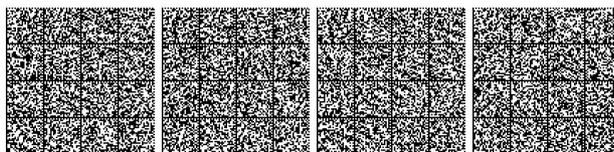
22C00177

N. 111

*Ordinanza del 15 giugno 2022 del Giudice di Pace di Udine nel procedimento civile
promosso da A. V. contro Prefettura UTG di Udine*

Circolazione stradale - Revoca della patente di guida - Revoca della patente di guida a seguito della sentenza di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per esito positivo della messa alla prova - Previsione che non è possibile conseguire una nuova patente di guida prima di tre anni a decorrere dalla data di accertamento del reato.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 219, comma 3-bis (*recte*: comma 3-ter).



IL GIUDICE DI PACE DI UDINE

Letto il ricorso per l'annullamento del provvedimento di revoca della patente di guida depositato in data 29 aprile 2022 dal sig. A. V. nato a ..., rappresentato, difeso e domiciliato da e presso l'avv. Emanuele Iori con studio a Udine, via Marangoni n. 56;

Rilevato che il provvedimento di revoca della patente è stato emesso dalla Prefettura UTG Udine a seguito della sentenza di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza per messa alla prova introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67;

Rilevato che la predetta sentenza n. 699/2021 è divenuta irrevocabile in data 29 giugno 2021;

Rilevato, altresì, che nel provvedimento di revoca della prefettura UTG Udine notificato in data ... non è stabilito il termine da cui decorre il triennio per il conseguimento della nuova patente di guida, secondo il parere della Avvocatura generale dello Stato (circolare n. 15224 del 9 novembre 2020 del Ministero dell'interno);

Rilevato che, tuttavia, secondo l'Avvocatura generale dello Stato termine triennale di cui all'art. 219, comma 3-ter del codice della strada per conseguire nuovamente la patente di guida, decorre dal passaggio in giudicato della sentenza che abbia accertato il reato;

Rilevato che nel caso di messa alla prova la sentenza è di estinzione del reato e non di accertamento del reato;

Rilevato che qualora il legislatore avesse voluto ritenere che il termine per il conseguimento di una nuova patente di guida decorresse dalla irrevocabilità della sentenza avrebbe specificato tale decorrenza, come ad esempio nell'art. 224, C.d.S., dove si fa riferimento alla sentenza irrevocabile di condanna ed alla definitività del decreto penale di condanna;

Rilevato, quindi, che per accertamento del reato, e, quindi, per la decorrenza del termine triennale, si deve fare riferimento o alla data del fatto (ipotesi più favorevole all'interessato) o dalla data in cui il provvedimento prefettizio di revoca della patente diventa definitivo (ipotesi più sfavorevole per l'interessato).

P.Q.M.

Ciò premesso, questo giudice di pace solleva la questione di legittimità costituzionale in ordine al termine di decorrenza per il conseguimento di nuova patente di guida a seguito della messa alla prova e, quindi, a seguito di pronuncia di estinzione del reato dell'art. 219, comma 3-bis del codice della strada ne nella parte in cui stabilisce tale termine dall'accertamento del reato da intendersi come accertamento del fatto (o commissione del fatto), cosicché da non essere in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, qualora si accedesse all'interpretazione della prefettura UTG Udine, confortata anche da sentenze (Cons. Stato V 22 dicembre 2016, n. 5429), della decorrenza dal passaggio in giudicato della sentenza penale, la stessa creerebbe disparità di trattamento a seconda della definizione del procedimento penale nei diversi Tribunali dello Stato.

Inoltre, la disparità di trattamento è conseguente anche alla mancata indicazione del termine di decorrenza triennale nel provvedimento di revoca. Ciò premesso, sospende il procedimento di opposizione al provvedimento di revoca della patente promosso dal sig. A. V.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 219, comma 3-bis C.d.S. nella parte indicata.

Udine, 13 giugno 2022

Il giudice di pace: KRAUS



N. 112

Ordinanza del 27 luglio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria sui ricorsi riuniti proposti da Bazzucchi Stefano ed altri contro Comune di Nocera Umbra ed altri

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Umbria - Recupero urbanistico-edilizio - Censimento, per i Comuni di cui all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza ministeriale n. 2694 del 1997, nonché per tutti gli altri Comuni della Regione, degli edifici non conformi agli strumenti urbanistici realizzati prima del 31 dicembre 2000 e oggetto di sgombero totale a seguito del sisma del 1997 - Previsione di una correlata estensione della facoltà di adottare un'apposita variante allo strumento urbanistico generale volta al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati, prevedendone il raccordo con gli insediamenti esistenti, per consentirne la sanatoria - Obbligo di accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi della medesima disciplina regionale.

– Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), art. 66.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'UMBRIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 22 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto dai sig.ri Stefano Bazzucchi e Nadia Bazzucchi, rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Rampini e Marta Polenzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Rampini in Perugia, piazza Piccinino n. 9;

Contro:

Comune di Nocera Umbra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Luigi Marchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via XIV settembre n. 73;

Provincia di Perugia e Regione Umbria, non costituiti in giudizio;

nei confronti di Claudio Peruccaccia, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 24 del 2020, proposto dalla sig.ra Paola Bisciaio, proprio ed in qualità di legale rappresentante p.t. de Il Molino s.a.s. di Bisciaio Paola & C., rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Rampini e Marta Polenzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Rampini in Perugia, piazza Piccinino n. 9;

Contro:

Comune di Nocera Umbra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Luigi Marchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via XIV settembre n. 73;

Provincia di Perugia e Regione Umbria, non costituiti in giudizio;

nei confronti di Claudio Peruccaccia, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 23 del 2020, proposto dalla sig.ra Noemi Picchiarelli, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Rampini e Marta Polenzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Mario Rampini in Perugia, piazza Piccinino n. 9;

Contro:

Comune di Nocera Umbra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Luigi Marchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via XIV settembre n. 73;

Provincia di Perugia, Regione Umbria, non costituiti in giudizio;

nei confronti di Claudio Peruccaccia, non costituito in giudizio;



PER L'ANNULLAMENTO

Quanto al ricorso n. 22 del 2020, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 45 del 9 settembre 2019, avente ad oggetto «Variante generale al P.R.G. - Parte Strutturale. Presa d'atto del parere favorevole, con prescrizioni, espresso dalla Regione Umbria con determinazione dirigenziale n. 6299 del 26 giugno 2019. Approvazione definitiva ai sensi dell'art. 30 comma 1, della legge regionale n. 1/2015» pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 45 del 22 ottobre 2019, nella parte in cui ha approvato la variante ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 per gli edifici provvisori realizzati a seguito del sisma del 1997, limitatamente alla mancata inclusione delle strutture di proprietà dei ricorrenti;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresi: la determinazione dirigenziale Regione Umbria n. 6299 del 26 giugno 2019; l'accordo definitivo di cui alla Conferenza istituzionale ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2015 tra Comune di Nocera Umbra, Provincia di Perugia e Regione Umbria, sottoscritto in data 26 giugno 2019; le non meglio specificate mail intercorse tra il Comune di Nocera Umbra e la Regione Umbria, nonché la nota prot. n. 009947 del 21 maggio 2019 (non conosciuta) e la nota prot. n. 113846 del 12 giugno 2019 (non conosciuta) ed i relativi allegati, ivi comprese le eventuali tabelle riepilogative; la deliberazione di Consiglio comunale n. 65 del 23 novembre 2018; in quanto occorrer possa, la deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 19 aprile 2016 e la determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 171 del 19 gennaio 2016 (non conosciuta).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati dal sig. Stefano Bazzucchi in data 8 novembre 2021, per l'annullamento:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 34 del 23 luglio 2021 avente ad oggetto «art. 31, legge regionale n. 1/2015 e successive modificazioni ed integrazioni - Approvazione definitiva Piano Regolatore Generale - parte operativa» pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 49 del 7 settembre 2021, nella parte in cui ha recepito «in coerenza con il P.R.G. - P.S. le strutture provvisorie realizzate in seguito al sisma del 1997 risultate idonee ad essere mantenute in quanto compatibili con i vincoli di carattere naturalistici, ambientali e paesaggistici, ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11/2005», limitatamente alla mancata inclusione delle strutture di proprietà dei ricorrenti;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresa, in quanto occorrer possa la deliberazione di Consiglio comunale n. 53 del 30 dicembre 2020 di adozione del P.R.G. - P.O.

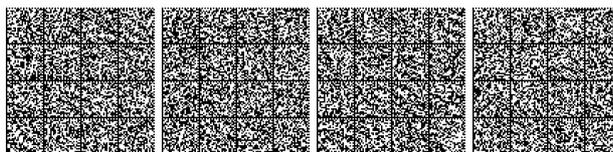
Quanto al ricorso n. 24 del 2020, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 45 del 9 settembre 2019 avente ad oggetto «Variante generale al P.R.G. - Parte Strutturale. Presa d'atto del parere favorevole, con prescrizioni, espresso dalla Regione Umbria con determinazione dirigenziale n. 6299 del 26 giugno 2019. Approvazione definitiva ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 1/2015» pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 45 del 22 ottobre 2019, nella parte in cui ha approvato la variante ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 per gli edifici provvisori realizzati a seguito del sisma del 1997, limitatamente alla mancata inclusione della struttura di proprietà della ricorrente;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresi: la determinazione dirigenziale Regione Umbria n. 6299 del 26 giugno 2019; l'accordo definitivo di cui alla Conferenza istituzionale ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2015 tra Comune di Nocera Umbra, Provincia di Perugia e Regione Umbria, sottoscritto in data 26 giugno 2019; le non meglio specificate mail intercorse tra il Comune di Nocera Umbra e la Regione Umbria, nonché la nota prot. n. 009947 del 21 maggio 2019 (non conosciuta) e la nota prot. n. 113846 del 12 giugno 2019 (non conosciuta) ed i relativi allegati, ivi comprese le eventuali tabelle riepilogative; la deliberazione di Consiglio comunale n. 65 del 23 novembre 2018; in quanto occorrer possa, la deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 19 aprile 2016 e la determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 171 del 19 gennaio 2016 (non conosciuta).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla sig.ra Paola Bisciaio in data 8 novembre 2021, per l'annullamento:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 34 del 23 luglio 2021, avente ad oggetto «art. 31, legge regionale n. 1/2015 e successive modificazioni ed integrazioni. Approvazione definitiva Piano Regolatore Generale - parte operativa», pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 49 del 7 settembre 2021, nella parte in cui ha recepito «in coerenza con il P.R. G. - P.S. le strutture provvisorie realizzate in seguito



al sisma del 1997 risultate idonee ad essere mantenute in quanto compatibili con i vincoli di carattere naturalistici, ambientali e paesaggistici, ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11/2005», limitatamente alla mancata inclusione della struttura di proprietà della ricorrente;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresa, in quanto occorrer possa, la deliberazione di Consiglio comunale n. 53 del 30 dicembre 2020 di adozione del P.R.G. - P.O.

Quanto al ricorso n. 23 del 2020, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 45 del 9 settembre 2019, avente ad oggetto «Variante generale al P.R.G. - Parte Strutturale. Presa d'atto del parere favorevole, con prescrizioni, espresso dalla Regione Umbria con determinazione dirigenziale n. 6299 del 26 giugno 2019. Approvazione definitiva ai sensi dell'art. 30 comma 1, della legge regionale n. 1/2015», pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 45 del 22 ottobre 2019, nella parte in cui ha approvato la variante ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 per gli edifici provvisori realizzati a seguito del sisma del 1997 limitatamente alla mancata inclusione della struttura di proprietà della ricorrente, nonché in quanto occorrer possa, nella parte in cui ha omesso di ripерimetre l'area boscata ricadente nel foglio 118, particella già 194 ora 610 e 611;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresi: la determinazione dirigenziale Regione Umbria n. 6299 del 26 giugno 2019; l'accordo definitivo di cui alla Conferenza istituzionale ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2015 tra Comune di Nocera Umbra, Provincia di Perugia e Regione Umbria, sottoscritto in data 26 giugno 2019; le non meglio specificate mail intercorse tra il Comune di Nocera Umbra e la Regione Umbria, nonché la nota prot. n. 009947 del 21 maggio 2019 (non conosciuta) e la nota prot. n. 113846 del 12 giugno 2019 (non conosciuta) ed i relativi allegati, ivi comprese le eventuali tabelle riepilogative; la deliberazione di Consiglio comunale n. 65 del 23 novembre 2018; in quanto occorrer possa, la deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 19.4.2016 e la determinazione dirigenziale della Regione Umbria n. 171 del 19 gennaio 2016 (non conosciuta).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla sig.ra Noemi Picchiarelli in data 8 novembre 2021, per l'annullamento:

— della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Nocera Umbra n. 34 del 23 luglio 2021, avente ad oggetto «art. 31, legge regionale n. 1/2015 e successive modificazioni ed integrazioni. Approvazione definitiva Piano Regolatore Generale - parte operativa», pubblicata nel B.U.R. Umbria - serie Avvisi e Concorsi - n. 49 del 7 settembre 2021, nella parte in cui ha recepito «in coerenza con il P.R.G. - P.S. le strutture provvisorie realizzate in seguito al sisma del 1997 risultate idonee ad essere mantenute in quanto compatibili con i vincoli di carattere naturalistici, ambientali e paesaggistici, ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11/2005», limitatamente alla mancata inclusione della struttura di proprietà della ricorrente e, in quanto occorrer possa, nella parte in cui ha omesso di ripерimetre l'area boscata ricadente nel foglio 118, particella già 194 ora 610 e 611;

— nonché, sempre nei limiti di cui sopra, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o collegato, ivi compresa, in quanto occorrer possa la deliberazione di Consiglio comunale n. 53 del 30 dicembre 2020 di adozione del P.R.G. - P.O.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

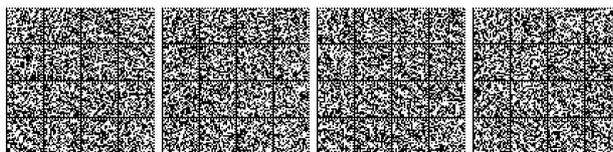
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nocera Umbra;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2022 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. Fatti di causa.

Con i tre ricorsi introduttivi in epigrafe i ricorrenti – tutti proprietari di immobili situati nel territorio del Comune di Nocera Umbra - hanno chiesto l'annullamento della D.C.C. n. 45 del 9 settembre 2019, avente ad oggetto «Variante generale al P.R.G. - Parte Strutturale. Presa d'atto del parere favorevole, con prescrizioni, espresso dalla Regione Umbria con determinazione dirigenziale n. 6299 del 26 giugno 2019. Approvazione definitiva ai sensi dell'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 1/2015», nella parte in cui ha approvato la variante ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 per gli edifici provvisori realizzati a seguito del sisma del 1997, limitatamente alla mancata inclusione delle strutture rispettivamente di proprietà dei ricorrenti.

1.1. Nell'ampia ricostruzione in fatto, i ricorrenti hanno ripercorso il complesso *iter* seguito dal Comune di Nocera Umbra che, approvato un primo censimento degli edifici non conformi con D.C.C. n. 69 del 2005, ha dapprima avviato la procedura volta all'approvazione di una variante speciale per la regolarizzazione delle citate strutture in parallelo



rispetto alla adozione della variante generale al PRG, per poi pervenire all'approvazione con la gravata D.C.C. n. 45 del 2019 della sola variante generale al P.R.G., comprensiva delle Tavole SP. 6. ap -relazione tecnica illustrativa e SP1. SP.ap, di censimento definitivo degli immobili provvisori ai sensi dell'art. 66, legge regionale n. 11 del 2005.

In estrema sintesi, i ricorrenti stigmatizzano il procedimento seguito dall'Amministrazione comunale con il coinvolgimento della Regione Umbria, contestando in particolare la scelta di non approvare una variante speciale dedicata come previsto dall'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, e lamentano che gli immobili di rispettiva proprietà, benché già inseriti negli elenchi redatti all'esito del censimento e da ultimo aggiornati nel 2014, siano stati espunti dagli elaborati dedicati della D.C.C. n. 45 del 2019, senza, peraltro, specifica motivazione.

1.2. I tre ricorsi articolano motivi di censura sovrapponibili, riassumibili come segue:

i. Violazione degli articoli 66 e 67 della legge regionale n. 11 del 2005; violazione dell'art. 18, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2005 (oggi art. 32, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2015); violazione dell'art. 30 della legge regionale n. 31 del 1997; eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza manifeste. Si censura la scelta comunale di adozione con unico atto della variante generale e di quella speciale prevista dall'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, in quanto quest'ultima avrebbe dovuto seguire l'*iter* semplificato di cui all'art. 18, comma 3, legge regionale n. 11 del 2005 (oggi art. 32, comma 3, legge regionale n. 1 del 2015); dall'applicazione di tale procedura semplificata discenderebbe, altresì, che la Regione (succeduta alla Provincia) sarebbe intervenuta quando ormai il proprio potere di sottoporre ad esame la variante speciale era ampiamente consumato;

ii. Violazione degli articoli 28, 29 e 32 della legge regionale n. 1 del 2015; eccesso di potere per incompetenza, difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità ed ingiustizia manifeste, in quanto la Conferenza istituzionale si è pronunciata su un elenco ristretto di n. 164 immobili asseritamente arbitrariamente redatto dagli uffici comunali e mai sottoposto all'esame del Consiglio comunale, che con la deliberazione n. 65 del 2018 aveva invece adottato un elenco di n. 184 strutture, tra le quali figuravano quelle dei ricorrenti. Il procedimento seguito per l'approvazione della variante *ex art.* 66 della legge regionale n. 11 del 2005 sarebbe illegittimo in quanto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, comma 1, e dell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2015, la delibera di adozione della variante n. 35 del 2012, richiamata nella delibera di approvazione n. 45 del 2019, con tutti i suoi elaborati, avrebbe dovuto essere sottoposta all'esame della Conferenza istituzionale;

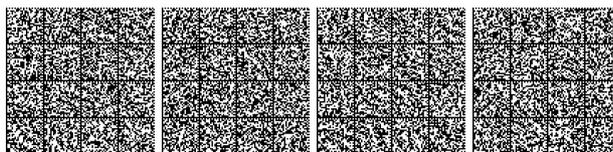
iii. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, violazione dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005; eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta. Le parti attrici evidenziano che l'approvazione della variante *ex art.* 66 della legge regionale n. 11 del 2005 senza inserimento degli immobili dei ricorrenti è idonea a ledere in via immediata e diretta gli stessi, comportando l'impossibilità di ottenere la sanatoria ai sensi del comma 8 dell'art. 66 stesso; di conseguenza detta scelta, ancorché inserita in un atto di pianificazione generale, in quanto costituente sostanziale diniego di sanatoria edilizia, sarebbe soggetta all'onere motivazionale di cui all'art. 3 della legge n. 241 del 1990 al fine di rendere comprensibile la scelta dell'Amministrazione ed eventualmente censurabile la ragione sottesa allo stralcio delle strutture rispetto alla variante adottata;

iv. Violazione dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, violazione dell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2015; eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, difetto dei presupposti, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia manifeste, con specifico riferimento alle prescrizioni imposte dalla Regione Umbria per le strutture provvisorie con riferimento al rispetto delle fasce di rispetto di cui alla previgente zonizzazione di piano regolatore;

v. In via subordinata, violazione degli articoli 28, 29 e 30 della legge regionale n. 1 del 2015, violazione dell'art. 9 della legge n. 1150 del 1942; eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria, difetto dei presupposti, difetto di motivazione, irragionevolezza; l'illegittimità del procedimento seguito dal Comune di Nocera Umbra nella parte in cui ha omissis di pubblicare il P.R.G. adottato all'esito dell'accoglimento delle prescrizioni indicate dalla Regione Umbria.

1.3. Con atti per motivi aggiunti depositati in tutti e tre i ricorsi, i ricorrenti sono insorti avverso l'approvazione della Parte operativa del Piano regolatore generale, con D.C.C. n. 34 del 23 luglio 2021, chiedendone l'annullamento nella parte in cui ha recepito «in coerenza con il P.R.G. - P.S. le strutture provvisorie realizzate in seguito al sisma del 1997 risultate idonee ad essere mantenute in quanto compatibili con i vincoli di carattere naturalistici, ambientali e paesaggistici, ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11/2005», limitatamente alla mancata inclusione delle strutture di proprietà dei ricorrenti.

Con i motivi aggiunti, oltre a lamentare l'illegittimità derivata del provvedimento gravato per i motivi già esposti nei ricorsi introduttivi, è stato proposto un autonomo motivo di doglianza per violazione dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, violazione dell'art. 18, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2005 (oggi art. 32, comma 3, della



legge regionale n. 1 del 2015); eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza manifeste. La deliberazione impugnata sarebbe, in particolare, illegittima nella parte in cui ha inserito apposito art. 60 delle N.T.A. - P.O., dedicato alle strutture provvisorie, in violazione dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, con evidente fine giustificativo del precedente operato comunale, nonché integrativo in via postuma della motivazione del contenuto degli atti di adozione e approvazione del P.R.G. parte strutturale.

1.4. Si è costituito per resistere in tutti e tre i giudizi il Comune di Nocera Umbra, argomentando nel merito circa l'infondatezza delle censure delle parti ricorrenti ed evidenziando l'importanza strategica della variante generale al P.R.G. - recante un contenuto più ampio e non conflittuale con la variante specifica per la quale i ricorrenti invocano un *iter* separato - che ha consentito un complessivo riassetto del territorio comunale fortemente inciso dal sisma del 1997.

1.5. Le parti si sono scambiate memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza.

1.6. All'udienza pubblica del 12 luglio 2022 il Collegio, evidenziata l'opportunità di una trattazione congiunta dei tre ricorsi, ha rilevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 - dapprima abrogato dall'art. 271 della legge regionale n. 1 del 2015 e successivamente reintrodotta dall'art. 53, comma 2, della legge regionale n. 13 del 2016 - nei termini illustrati nei successivi paragrafi. Evidenziato, in particolare, che la disposizione citata si presenta integralmente riproduttiva dell'art. 258 della legge regionale n. 1 del 2015 - già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale del 5 aprile 2018 n. 68 - e, conseguentemente, affetta dai medesimi vizi per contrasto con l'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, il Collegio ha invitato i difensori delle parti costituite a discutere sul punto.

2. Preliminarmente deve essere disposta, ai sensi dell'art. 70 del codice del processo amministrativo, la riunione dei ricorsi in epigrafe, per ragioni di connessione oggettiva ed in parte soggettiva.

Sempre in via preliminare, rileva il Collegio che non sono state eccepite né appaiono rilevabili d'ufficio questioni in rito; pertanto i ricorsi non si presentano allo stato suscettibili di definizione in rito.

3. Sulla rilevanza della questione.

Posto quanto sopra, come emerge dalla seppur sommaria ricostruzione dei motivi in diritto, le censure mosse nei tre ricorsi in epigrafe – sostanzialmente sovrapponibili - sono incentrate sulla lamentata violazione da parte del Comune di Nocera Umbra della peculiare procedura prevista dall'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, con particolare riguardo alla mancata inclusione degli immobili di proprietà dei ricorrenti nell'elenco delle strutture non conformi passibili di regolarizzazione. La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 66 della legge regionale Umbria n. 11 del 2005 si presenta, quindi, rilevante, in quanto la decisione del presente giudizio non può prescindere dall'applicazione di tale disposizione.

3.1. Per la migliore comprensione dei dubbi di legittimità costituzionale rilevati dal Collegio, appare necessario premettere una sommaria ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

Nell'ambito della disciplina della pianificazione urbanistica comunale dettata dalla legge regionale Umbria 22 febbraio 2002, n. 11, l'art. 66, rubricato «Recupero urbanistico-edilizio» detta una peculiare disciplina concernente gli edifici realizzati a seguito degli eventi sismici del 1997 in sostituzione di immobili resi inagibili a causa degli stessi e non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, disponendo: «1. I comuni di cui all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza ministeriale n. 2694/1997, nonché tutti gli altri comuni della Regione Umbria, censiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, gli edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000 da privati o da enti pubblici, anche con il contributo pubblico, in sostituzione delle abitazioni principali, delle attività produttive, dei servizi e dei relativi accessori, che per effetto della crisi sismica dell'anno 1997 sono stati oggetto di sgombero totale. I risultati del censimento sono pubblicati all'Albo pretorio del Comune e contemporaneamente trasmessi in copia alla Regione e alla Provincia.

2. I conduttori dei beni immobili di cui al comma 1, destinati alla ripresa delle attività produttive, dei servizi e dei relativi accessori, sono tenuti a presentare entro trenta giorni dalla pubblicazione del censimento, la richiesta ai fini dell'acquisto dell'edificio. Per le strutture di cui alla legge regionale 12 agosto 1998, n. 30, art. 9, comma 2, il valore di cessione è pari al trenta per cento del contributo assegnato allo scopo; per le altre strutture il valore di cessione è stabilito sulla base della stima del valore dell'immobile, elaborata secondo criteri determinati dalla Giunta regionale, ridotta del trenta per cento. Al momento dell'acquisto si applica la riduzione stabilita dalla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23, art. 52, comma 4.

3. I comuni, entro novanta giorni dal censimento di cui al comma 1, nel rispetto di quanto previsto al comma 4 e nei limiti delle richieste presentate ai sensi del comma 2, possono adottare apposita variante allo strumento urbanistico generale, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati, prevedendone il raccordo con gli insediamenti esistenti. La variante è adottata ed approvata con le procedure di cui agli articoli 18, comma 3 o 67, comma 3.

4. Le varianti, mediante la definizione di zone di recupero urbanistico, prevedono: a) di realizzare un'adeguata urbanizzazione, quantificando le dotazioni territoriali e funzionali necessarie, ai sensi delle vigenti normative, attraverso apposita convenzione tra il comune e l'interessato o atto d'obbligo, per definire modalità, criteri, tempi ed oneri



per l'attuazione degli interventi; *b*) di rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienico-sanitario, acquisendo il parere favorevole degli organi preposti alla loro tutela; *c*) di realizzare un razionale inserimento territoriale ed ambientale prevedendo le modalità di adeguamento edilizio, tipologico ed estetico degli edifici interessati, nonché gli elementi di arredo urbano necessari.

5. Gli edifici non raccordabili con gli insediamenti esistenti come previsto al comma 3, possono essere individuati in sede di variante, come ambito agricolo per la riqualificazione degli edifici medesimi, previa costituzione del vincolo di destinazione d'uso ai sensi all'art. 34, comma 8 e di asservimento del terreno ai sensi dell'art. 35, comma 11.

6. Le previsioni urbanistiche oggetto delle varianti di cui sopra debbono confermare le volumetrie ed altezze degli edifici interessati con eventuale possibilità di modifica entro il limite del dieci per cento; ulteriori modifiche delle previsioni possono essere apportate decorsi cinque anni dall'approvazione della variante.

7. L'atto di trasferimento degli immobili di cui al comma 2 è stipulato entro centoventi giorni dal rilascio del titolo abilitativo di cui al comma 8.

8. Il proprietario o avente titolo presenta al comune la richiesta per il titolo abilitativo a sanatoria, entro e non oltre trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BUR della deliberazione consiliare di approvazione della variante. Il titolo abilitativo è rilasciato con le modalità ed oneri previsti agli articoli 18 e 23, comma 6, della legge regionale n. 21/2004 con il solo obbligo di accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente art. 9. Per gli edifici oggetto del censimento di cui al comma 1, che per ragioni di contrasto con gli interessi di cui al comma 4, lettera *b*) e/o con un razionale inserimento territoriale ed ambientale di cui alla lettera *c*) dello stesso comma 4, non risulti possibile l'inclusione nelle varianti di cui al presente articolo, o nel caso in cui il comune non abbia approvato tali varianti, si applicano, decorso il termine di cui al comma 11, le disposizioni di cui al Titolo I della stessa legge regionale n. 21/2004. ...

11. Il termine di sospensione dei provvedimenti amministrativi di demolizione e rimessa in pristino di cui all'art. 48, comma 1, della legge regionale n. 21/2004 è prorogato al 31 dicembre 2013, per gli immobili ricompresi nel censimento di cui al comma 1.

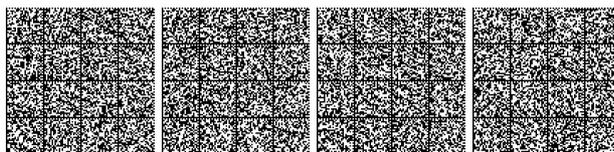
11-bis Per quanto non espressamente previsto con il presente articolo si applicano le disposizioni contenute all'articolo 52 della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23».

Il legislatore regionale ha quindi previsto, previo censimento di detti edifici (comma 1), la possibilità per i Comuni - possibilità originariamente prevista solo per i Comuni di cui all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza ministeriale n. 2694/1997, poi estesa con l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2006 a tutti i Comuni della Regione Umbria - di adottare una apposita variante allo strumento urbanistico generale volta al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati, prevedendone il raccordo con gli insediamenti esistenti (disciplinata ai commi 3-6), variante finalizzata a consentire la sanatoria dei immobili stessi «con il solo obbligo di accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo», secondo la previsione del comma 8.

Con l'approvazione del «Testo unico governo del territorio e materie correlate», legge regionale Umbria del 21 gennaio 2015 n. 1, la disciplina dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005 è stata integralmente trasposta all'art. 258 dello stesso testo unico; l'art. 271, comma 1, lettera *p*) della legge regionale n. 1 del 2015 ha espressamente abrogato la legge regionale n. 11 del 2005.

Del tutto analogo, infatti, si presentava l'art. 258 della legge regionale n. 1 del 2015, anch'esso rubricato «Recupero urbanistico-edilizio», che per completezza si riporta: «1. I comuni di cui all'art. 1, comma 2, dell'ordinanza ministeriale n. 2694/1997, nonché tutti gli altri comuni della Regione Umbria che, alla data di entrata in vigore del presente testo unico hanno effettuato ai sensi dell'art. 66 della legge regionale n. 11/2005 il censimento degli edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000 da privati o da enti pubblici, anche con il contributo pubblico, in sostituzione delle abitazioni principali, delle attività produttive, dei servizi e dei relativi accessori, che per effetto della crisi sismica dell'anno 1997 sono stati oggetto di sgombero totale, pubblicano i risultati del censimento all'Albo pretorio del comune e contemporaneamente li trasmettono in copia alla Regione e alla provincia.

2. I conduttori dei beni immobili di cui al comma 1, destinati alla ripresa delle attività produttive, dei servizi e dei relativi accessori, sono tenuti a presentare entro trenta giorni dalla pubblicazione del censimento, la richiesta ai fini dell'acquisto dell'edificio. Per le strutture di cui alla legge regionale 12 agosto 1998, n. 30 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive), art. 9, comma 2, il valore di cessione è pari al trenta per cento del contributo assegnato allo scopo; per le altre strutture il valore di cessione è stabilito sulla base della stima del valore dell'immobile, elaborata secondo criteri determinati dalla Giunta regionale, ridotta del trenta per cento. Al momento dell'acquisto si applica la riduzione stabilita dalla legge regionale n. 23/2003, art. 52, comma 4.



3. I comuni, entro novanta giorni dal censimento di cui al comma 1, nel rispetto di quanto previsto al comma 4 e nei limiti delle richieste presentate ai sensi del comma 2, possono adottare apposita variante allo strumento urbanistico generale, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree degli edifici interessati, prevedendone il raccordo con gli insediamenti esistenti. La variante è adottata ed approvata con le procedure di cui all'art. 32, comma 3.

4. Le varianti, mediante la definizione di zone di recupero urbanistico, prevedono: *a)* di realizzare un'adeguata urbanizzazione, quantificando le dotazioni territoriali e funzionali necessarie, ai sensi delle vigenti normative, attraverso apposita convenzione tra il comune e l'interessato o atto d'obbligo, per definire modalità, criteri, tempi ed oneri per l'attuazione degli interventi; *b)* di rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienicosanitario, acquisendo il parere favorevole degli organi preposti alla loro tutela; *c)* di realizzare un razionale inserimento territoriale ed ambientale prevedendo le modalità di adeguamento edilizio, tipologico ed estetico degli edifici interessati, nonché gli elementi di arredo urbano necessari.

5. Gli edifici non raccordabili con gli insediamenti esistenti come previsto al comma 3, possono essere individuati in sede di variante, come ambito agricolo per la riqualificazione degli edifici medesimi, previa costituzione del vincolo di destinazione d'uso quindicennale decorrente dalla data di ultimazione dei lavori, registrato e trascritto nei modi di legge, nonché di asservimento del terreno ai sensi dell'art. 91, comma 14.

6. Le previsioni urbanistiche oggetto delle varianti di cui sopra debbono confermare le volumetrie ed altezze degli edifici interessati con eventuale possibilità di modifica entro il limite del dieci per cento; ulteriori modifiche delle previsioni possono essere apportate decorsi cinque anni dall'approvazione della variante.

7. L'atto di trasferimento degli immobili di cui al comma 2 è stipulato entro centoventi giorni dal rilascio del titolo abilitativo di cui al comma 8.

8. Il proprietario o avente titolo presenta al comune la richiesta per il titolo abilitativo a sanatoria, entro e non oltre trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BUR della deliberazione consiliare di approvazione della variante. Il titolo abilitativo è rilasciato a seguito del pagamento degli oneri previsti all'art. 154, comma 2 del presente testo unico e con le modalità previsti all'art. 23, comma 6, della legge regionale 3 novembre 2004 n. 21 (Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia) con il solo obbligo di accertamento della conformità alle previsioni della variante approvata ai sensi del presente articolo.

9. Per gli edifici oggetto del censimento di cui al comma 1, che per ragioni di contrasto con gli interessi di cui al comma 4, lettera *b)* e o con un razionale inserimento territoriale ed ambientale di cui alla lettera *c)* dello stesso comma 4, non risulti possibile l'inclusione nelle varianti di cui al presente articolo, o nel caso in cui il comune non abbia approvato tali varianti, si applicano, decorso il termine di cui al comma 10, le disposizioni di cui al Titolo V, Capo VI.

10. I provvedimenti amministrativi di demolizione e rimessa in pristino, relativi agli immobili realizzati in difformità dalle previsioni urbanistiche a seguito degli eventi sismici iniziati il 26 settembre 1997, sono sospesi fino alla data del 31 dicembre 2013, al fine di verificare la possibilità del rientro alla normalità nelle aree interessate, attraverso l'individuazione di adeguati strumenti di governo del territorio.

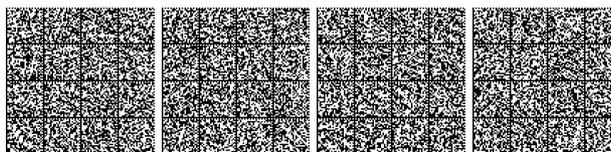
11. Per quanto non espressamente previsto con il presente articolo si applicano le disposizioni contenute all'art. 52 della legge regionale n. 23/2003».

La disciplina citata era completata dalla previsione di cui all'art. 264 della legge regionale n. 1 del 2015, che al comma 13 prevedeva che «[i] titoli abilitativi relativi alle istanze di condono edilizio sono rilasciati previa acquisizione dei pareri per interventi nelle aree sottoposte a vincolo imposti da leggi statali e regionali vigenti al momento della presentazione delle istanze medesime, fatto salvo quanto previsto in materia sismica e di tutela dei beni paesaggistici e culturali».

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2015, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in via principale con riferimento ad una pluralità di disposizioni della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, tra cui il citato art. 258 e l'art. 264, comma 13.

In pendenza del giudizio, con legge regionale del 23 novembre 2016 n. 13, recante «Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 - Testo unico governo del territorio e materie correlate», il legislatore regionale è intervenuto su diverse disposizioni sottoposte all'attenzione della Corte costituzionale; per quanto qui interessa, con gli articoli 49 e 51, primo comma, ha espressamente abrogato gli articoli 258 e 264, comma 13, della legge regionale n. 11 del 2015.

Con sentenza 5 aprile 2018, n. 68 la Corte costituzionale, per quanto qui interessa, rilevato che «le norme abrogate sono rimaste in vigore per un arco temporale rilevante, dal 29 gennaio 2015 fino al 26 novembre 2016, durante il quale non vi è alcuna prova che non siano state applicate», ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 258 e del connesso art. 264, comma 13, della legge regionale Umbria n. 1 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, e terzo comma, della Costituzione con le motivazioni sulle quali si tornerà nel prosieguo.



Il giudizio di legittimità costituzionale non ha, tuttavia, interessato le ulteriori previsioni introdotte dalla citata legge regionale 23 novembre 2016 n. 13 che, al secondo comma dell'art. 53, rubricato «Modificazione all'art. 271 e riviviscenza», ha disposto che «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge vige nuovamente l'art. 66 della legge regionale n. 11/2005».

3.2. Come già ricordato, il citato testo dell'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, «nuovamente vigente» è posto a fondamento delle doglianze avanzate dalle parti ricorrenti nei giudizi in epigrafe, che censurano i gravati provvedimenti comunale tanto per l'*iter* seguito - mancata adozione di una variante speciale ai sensi dell'art. 66, legge regionale n. 11 del 2005 in luogo della ricomprensione della specifica disciplina per le strutture realizzate a seguito del sisma del 1997 e successivamente censite nell'ambito della variante generale al P.R.G. - che per l'omessa motivazione circa l'espunzione degli immobili di proprietà dei ricorrenti dagli elenchi citati.

Pertanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare.

4. Sulla non manifesta infondatezza e sull'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

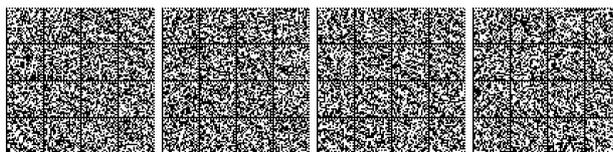
Quanto alla valutazione circa la non manifesta infondatezza della questione, va evidenziato - come del resto già prospettato nella questione di legittimità costituzionale in via principale proposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con riferimento alla speculare previsione dell'art. 258 della legge regionale n. 1 del 2015, ritenuta fondata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 68 del 2018 - che la disciplina contenuta nella disposizione censurata sostanzialmente introduce un'ipotesi di condono edilizio straordinario, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 - in particolare con l'art. 36 - e con le disposizioni statali in materia di ordinamento civile e penale, violazione in tal modo l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

La complessa procedura delineata dall'art. 66 della legge regionale n. 11 del 2005, infatti, prevede la possibilità per i Comuni dell'Umbria - tutti indistintamente stante la modifica introdotta al primo comma dell'art. 66 dall'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2006 - a seguito di un apposito censimento, di approvare una variante allo strumento urbanistico volta ad armonizzare le previsioni urbanistiche con la presenza di «edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000 da privati o da enti pubblici, anche con il contributo pubblico, in sostituzione delle abitazioni principali, delle attività produttive, dei servizi e dei relativi accessori, che per effetto della crisi sismica dell'anno 1997 sono stati oggetto di sgombero totale», così da consentire all'esito, su istanza del proprietario o avente titolo, il rilascio per i medesimi edifici di un titolo abilitativo a sanatoria (comma 8).

Non ritiene il Collegio che sia possibile una interpretazione delle disposizioni citate che consenta di superare gli evidenziati dubbi di legittimità costituzionale, in quanto il ricorso alla procedura delineata nel citato art. 66 non appare poter avere finalità differenti dalla sanatoria degli immobili individuati nel primo comma dello stesso articolo, potendo diversamente il Comune ricorrere per l'approvazione di varianti allo strumento urbanistico all'ordinaria procedura attualmente disciplinata dall'art. 32 della legge regionale n. 1 del 2015.

Dunque, la disciplina sopra richiamata consente di sanare opere realizzate in condizioni peculiari legate alle conseguenze degli eventi sismici del 1997 e originariamente non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, in violazione del principio di doppia conformità (ossia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli interventi sia al momento della presentazione della domanda di titolo in sanatoria) posto dal primo comma dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 per l'accertamento di conformità urbanistica, che costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza 14 aprile 2017 n. 107) e si pone quale norma interposta rispetto all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La citata disciplina regionale, introducendo di fatto un condono *extra ordinem*, che esula dalla competenza del legislatore regionale, invade altresì la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, secondo quanto già affermato da un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale, sentenze 8 novembre 2017 n. 232 e sentenza 21 ottobre 2015 n. 233). In tema di condono edilizio «straordinario», la Corte costituzionale ha, difatti, chiarito che «spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al quando e al quantum: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005). Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004). ... Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della



sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (Corte costituzionale n. 233 del 2015 cit.).

Tali principi sono stati riaffermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 2018.

In questa sede (in particolare al § 14), rilevato come «la disciplina dettata dall'impugnato art. 258, nella parte in cui mira a sanare opere non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, finisca per introdurre un condono edilizio straordinario. Si tratta, infatti, di una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, che prescrive, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo o in difformità da esso, l'accertamento della conformità degli stessi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione della domanda», la Corte ha ritenuto di «dichiara[re] l'illegittimità costituzionale dell'art. 258 e del connesso art. 264, comma 13, della legge regionale n. 1 del 2015, in quanto disciplinano una ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale».

4.1. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge regionale Umbria 22 febbraio 2005 n. 11, «nuovamente vigente» ai sensi dell'art. 53 della legge regionale Umbria 23 novembre 2016 n. 13, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

5. Per quanto esposto, previa riunione dei ricorsi in epigrafe, deve essere pertanto disposta, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza.

Deve essere, altresì, disposta la sospensione dei giudizi riuniti sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Devono essere, infine, ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione Prima), pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione, visti l'art. 134, comma 1, della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge regionale Umbria n. 11 del 2005 e ne rimette la decisione alla Corte costituzionale.

Dispone la sospensione dei giudizi riuniti e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio e al Presidente della Giunta Regionale.

Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio Regionale dell'Umbria.

Così deciso in Perugia nella Camera di consiglio del giorno 12 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente;

Enrico Mattei, consigliere;

Daniela Carrarelli, Primo referendario, estensore.

Il Presidente: POTENZA

L'estensore: CARRARELLI

22C00180



MODALITÀ PER LA VENDITA

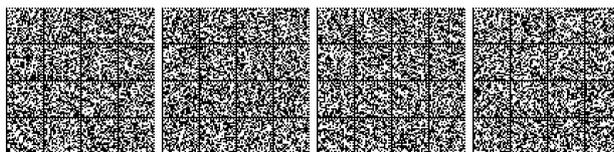
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e 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

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.





€ 4,00

