

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 49

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 dicembre 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. 240. Sentenza 19 ottobre - 1° dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Possibilità di realizzare, a determinate condizioni, nuovi fabbricati in zona agricola, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Possibilità di realizzare interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa, quali interpretati da un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici espressamente richiamato dalla norma impugnata - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), nel rispetto degli indirizzi e delle prescrizioni di questo - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della tutela del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Possibilità, a determinate condizioni, di ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Ampliamento delle attività produttive - Previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive non costituiscono variante urbanistica - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, artt. 2, introduttivo delle lettere *g-bis*), *g-ter*) e *g-quater*) nel primo comma dell'art. 51 della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56; 3; 4; 5, introduttivo della lettera *e-ter*) al comma 3 dell'art. 12 della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20.

– Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, e 120.

Pag. 1



N. 241. Sentenza 10 novembre - 1° dicembre 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Stefano Esposito, deputato all'epoca dei fatti, per il delitto di diffamazione aggravata di cui all'art. 595 cod. pen. - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Torino - Difetto di nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare - Dichiarazione di non spettanza del potere esercitato - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).

– Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 18

N. 242. Sentenza 9 novembre - 1° dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Costo per fattispecie determinate, sulla base del sospetto diagnostico di malattia genetica rara formulato anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Totale messa a carico del Servizio sanitario regionale - Possibilità di eseguire la prestazione anche prima del sospetto diagnostico e al di fuori dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare - Disciplina della possibile consulenza del medico genetista - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali in materia di tutela della salute e della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA - Cessazione della materia del contendere.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Costo per fattispecie determinate, estese anche ai familiari, sulla base del sospetto diagnostico di malattia genetica rara formulato anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Totale messa a carico del Servizio sanitario regionale, alle condizioni previste dalla normativa statale - Esito comunicato allo specialista del presidio di riferimento della Rete delle malattie rare - Possibile presa in carico, da parte della Rete, del paziente e, eventualmente, dei familiari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28, artt. 1, comma 2, 5 e 6.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo. Pag. 23

N. 243. Sentenza 10 novembre - 2 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Diritti dell'imputato - Possibilità, allo scadere del termine a difesa eventualmente richiesto, di richiedere il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta - Esclusione, nell'interpretazione assurda a diritto vivente - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata.

– Codice di procedura penale, artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8.

– Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 3, lettera *b*); Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera *b*). Pag. 33



N. 244. Sentenza 19 ottobre - 2 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Distruzione o sabotaggio di opere militari - Sabotaggio per temporanea inservibilità - Attenuazione della pena quando il fatto, per la particolare tenuità del danno causato, sia di lieve entità - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto allo stesso fatto commesso dal comune cittadino e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Codice penale militare di pace, art. 167, primo comma.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 40

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Previsione che il programma di *screening* di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto è eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata - Inviti per l'esecuzione dei test e delle consulenze - Previsione, in caso di mancata risposta dell'assistito, salva documentata giustificazione, della irrogazione da parte della ASL competente della sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Istituzione di codice di esenzione D98 - Previsione che la Consulenza genetica oncologica (CGO), l'eventuale test molecolare, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare".

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Previsione che l'Assessorato regionale alle Politiche della salute provvede a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della Regione per il potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di *screening* e per l'organizzazione di una rete regionale *hub e spoke* in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate.

– Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello *screening* di popolazione e consulenza oncogenetica), artt. 2, comma 1; 3, comma 4; 5, comma 4; 16; 17, comma 3, lettere a) e b). Pag. 49

N. 82. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2020 - Prevista quantificazione delle quote di disavanzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2020 - Disavanzo finanziario da ripianare al 31 dicembre 2020 - Altri accantonamenti - Previsione di un "Fondo passività potenziale piano rientro giudizio di legittimità costituzionale" di importo pari a euro 29.948.247,68.



Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Previsto rendiconto generale per l'esercizio 2020 e documenti allegati.

- Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20 (Rendiconto generale per l'esercizio 2020), intero testo [e, in particolare, artt. 11, comma 2, e Relazione sulla gestione (A/1), allegato 32; 18, comma 3, e Relazione sulla gestione (A/1) e allegati collegati]..... Pag. 54

N. 142. Ordinanza del Tribunale di Roma del 12 maggio 2021

Circolazione stradale - Pubblicità sui veicoli - Limiti e condizioni per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie sui veicoli - Divieto di apporre sui veicoli pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi e a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture ad uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 2, come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada). Pag. 58

N. 143. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 21 ottobre 2022

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni previdenziali o assistenziali - Revoca di prestazioni previdenziali o assistenziali (nel caso di specie: assegno sociale) nei confronti di soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale, individuati dal comma 58 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 - Applicazione della revoca, con effetto non retroattivo rispetto alle prestazioni già percepite, a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato (nel caso di specie: condannato che sta espiando la pena in regime di detenzione carceraria).

- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, comma 61..... Pag. 73

N. 144. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia del 31 ottobre 2022

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al Ministero dell'economia e delle finanze, anziché al Ministero della giustizia.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Disposizioni transitorie - Prevista indizione delle elezioni per la scelta della componente togata del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Assicurazione, in tale ambito, della rappresentanza in Consiglio di almeno un magistrato tributario proveniente dalla magistratura ordinaria, uno da quella amministrativa, uno da quella contabile e uno da quella militare, fra coloro che sono utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 130 del 2022 - Previsione che il rispettivo corpo elettorale è formato dai magistrati tributari e dai giudici tributari provenienti dalla corrispondente magistratura - Eleggibilità nella componente togata dei soli giudici tributari e dei magistrati tributari che possano ultimare la consilia-tura prima del collocamento a riposo.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Componenti delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado - Requisiti - Assenza di condanne per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari o nelle ipotesi di sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza - Previsione che impone la sanzione massima della rimozione indiscriminatamente in tutte le suddette ipotesi di condanna.



Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Assegnazione degli incarichi - Previsioni che contemplano come requisito di accesso al concorso interno per il tramutamento alle funzioni superiori la necessità che il componente dell'ordinamento giudiziario tributario abbia garantito almeno un rapporto del 60 per cento tra i provvedimenti depositati entro il termine di un mese e provvedimenti complessivamente depositati.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsione che attribuisce al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria il potere di applicare *ex officio* ad altro organo giudiziario il giudice tributario, ogni volta in cui individui delle sedi in cui non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che assegnano ai giudici tributari onorari lo stabile e istituzionale esercizio di funzioni collegiali, anziché disporre che a costoro siano attribuibili soltanto funzioni monocratiche.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 1-*bis*; 7 e 12, in combinato disposto; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-*bis*; 11, commi 1, 4-*ter* e 5; 13; 13-*bis*; 15; 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e 2-*bis*; 24-*bis*; 32; da 36 a 41; 43; legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), artt. 1, comma 14, anche in combinato disposto con gli artt. 13 e 13-*bis* del medesimo decreto legislativo n. 545 del 1992; 8, comma 5. Pag. 83

N. 145. Ordinanza della Corte di cassazione del 9 agosto 2022

Impiego pubblico - Personale delle Autorità portuali - Esercizio di mansioni superiori - Applicabilità (ad eccezione del passaggio alla qualifica dirigenziale) della disciplina di acquisizione automatica della qualifica superiore di cui all'art. 2103 del codice civile.

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, nel testo vigente prima della sostituzione operata, rispettivamente, dagli artt. 7, comma 1, e 12, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera *f*), della legge 7 agosto 2015, n. 124). Pag. 108





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 240

Sentenza 19 ottobre - 1° dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Possibilità di realizzare, a determinate condizioni, nuovi fabbricati in zona agricola, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) - Possibilità di realizzare interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal Piano casa, quali interpretati da un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici espressamente richiamato dalla norma impugnata - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Interventi in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), nel rispetto degli indirizzi e delle prescrizioni di questo - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevolezza e violazione della tutela del paesaggio, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Possibilità, a determinate condizioni, di ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Ampliamento delle attività produttive - Previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive non costituiscono variante urbanistica - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Interventi in deroga agli strumenti urbanistici - Norme della Regione Puglia - Incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, artt. 2, introduttivo delle lettere *g-bis*), *g-ter*) e *g-quater*) nel primo comma dell'art. 51 della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56; 3; 4; 5, introduttivo della lettera *e-ter*) al comma 3 dell'art. 12 della legge della Regione Puglia 27 luglio 2001, n. 20.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, e 120.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° febbraio 2022, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2022, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

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

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

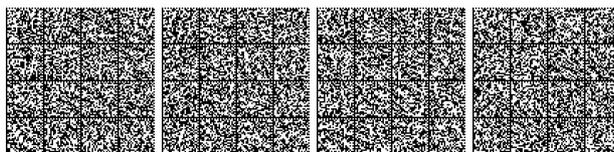
1.- Con ricorso iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato alcune disposizioni, in materia di edilizia e urbanistica, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 “Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee».

2.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che modifica l'art. 51, primo comma, della legge della stessa Regione 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), aggiungendovi le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*).

Il testo della disposizione contestata è il seguente:

«1. Al primo comma dell'articolo 51 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), dopo la lettera *g*) sono aggiunte le seguenti:

“*g-bis.*) Nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) e al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola.



g-ter.) L'esigenza della costituzione di nuovi fabbricati è consentita solo nel caso in cui quelli esistenti non abbiano alternative rispetto al riuso e/o alla trasformazione e va dimostrata attraverso la presentazione di un piano di sviluppo aziendale e/o di riconversione e/o di ammodernamento dell'attività agricola, asseverato da tecnico abilitato nel rispetto della normativa di settore.

g-quater.) I nuovi fabbricati vanno realizzati all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati, fatta salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale nonché di carattere igienico-sanitario previste per specifici insediamenti zootecnici."».

In sintesi, le previsioni introdotte consentono, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.

2.1.- Il ricorrente osserva che le nuove lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*) sono state inserite in una disposizione - come detto, l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980 - la cui efficacia è limitata «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali», come si legge nell'*incipit* del primo comma e come si desume anche dalla sua rubrica. Con essa il legislatore regionale avrebbe stabilito alcune limitazioni nelle more dell'entrata in vigore dei piani territoriali, con l'intento di salvaguardare il territorio da trasformazioni incontrollate.

L'approvazione definitiva nel 2000 del Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal Piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), avrebbe determinato la definitiva cessazione dell'efficacia del citato art. 51, sicché, aggiungendo al suo primo comma le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*), il legislatore regionale avrebbe utilizzato una disposizione divenuta inefficace come mero "veicolo" per introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR.

Nonostante il richiamo al «rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)», tale disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle norme tecniche di attuazione (NTA) del medesimo PPTR, il cui art. 83, al comma 6, estende a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale» le specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dallo stesso art. 83 per «i paesaggi rurali».

L'art. 2 impugnato violerebbe così innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», contravvenendo all'obbligo di co-pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che investe anche eventuali modificazioni al piano approvato. Per le medesime ragioni sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

Intervenendo irragionevolmente su una norma la cui efficacia è limitata «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali», la disposizione si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

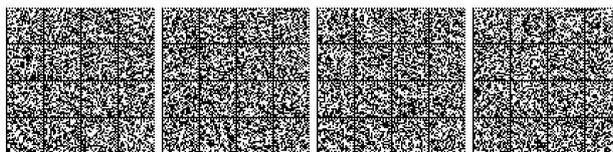
3.- Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, il cui testo è il seguente:

«Art. 3 - Interventi in aree individuate dal PPTR.

1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta Regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

La norma disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto "Piano casa", adottato in attuazione dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009.

3.1.- Il ricorrente premette che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia (Testo *A*)», come novellato dall'art. 10, comma 1, lettera *b*), numero 2), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della «ristrutturazione edilizia», comprendendovi anche interventi in precedenza qualificabili come «nuova costruzione» (ai sensi della successiva lettera *e*), tra cui «gli interventi di



demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico», nonché, «nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, [con] incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

La novella del 2020 avrebbe peraltro escluso da tale regime i descritti interventi edilizi se realizzati «con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», prevedendo nella stessa lettera *d*) dell'art. 3, comma 1, t.u. edilizia una specifica clausola di salvaguardia. In base ad essa rimane fermo che, con riferimento a tali immobili, «gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

3.1.1.- Il ricorrente riferisce che sul significato da attribuire all'espressione «con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», contenuta al citato art. 3, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, t.u. edilizia, è stato posto un quesito interpretativo al Ministero della cultura (MIC), anche a seguito di una serie di circolari e pareri «non del tutto allineati tra loro» espressi «da diversi organi del Consiglio superiore dei lavori pubblici». Tra essi segnala (oltre a note difformi delle Regioni Liguria e Emilia-Romagna) la circolare del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro della pubblica amministrazione del 2 dicembre 2020 e il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici dell'8 luglio 2021, richiamati nell'impugnato art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Nel citato parere il Consiglio superiore dei lavori pubblici dell'8 luglio 2021 aveva ritenuto che su «immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) - sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico, o architettonico intrinseco - [è] consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella "ristrutturazione edilizia", che nella definizione del D.P.R. 380/2001 comprende anche modifiche alla sagoma, al sedime, ai prospetti ed al volume preesistente». Il ricorrente sottolinea come tale parere - contraddetto da quello, di poco successivo, espresso dal medesimo Consiglio superiore dei lavori pubblici il 15 luglio 2021 - è stato disatteso dal MIC, che con la nota interpretativa del 21 settembre 2021 ha concluso nel senso che «tutti gli immobili ricadenti nelle aree paesaggisticamente tutelate sono [...] immobili tutelati, e per essi è sempre necessaria l'autorizzazione paesaggistica nel caso di realizzazione di interventi anche di lieve entità», e che gli interventi di demolizione e ricostruzione su di essi «potranno, quindi, essere qualificati come mera "ristrutturazione edilizia" invece che come "nuova costruzione" soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

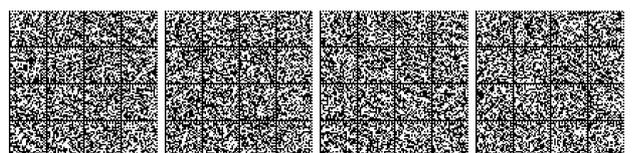
Secondo tale interpretazione, sarebbe pertanto irrilevante, ai fini dell'applicazione della clausola di salvaguardia dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), ultimo periodo, t.u. edilizia, che «il regime di tutela sia stato specificamente imposto con un provvedimento amministrativo o per legge e che il medesimo regime trovi applicazione esclusivamente in relazione ad edifici aventi caratteri intrinseci di pregio architettonico oppure ad edifici, ricadenti in ambiti tutelati, che potrebbero apparire privi di pregio».

3.1.1.1.- Alla luce del descritto quadro normativo, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che il legislatore regionale - richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa esposta nel citato parere del Consiglio dei lavori pubblici dell'8 luglio 2021, non coerente con gli ordinari canoni ermeneutici e comunque difforme rispetto alla norma statale - ha ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume, che si dovrebbero invece considerare come interventi di «nuova costruzione», ai sensi della lettera *e*) dello stesso art. 3, comma 1.

Scopo della norma regionale sarebbe di attrarre tali interventi modificativi - diversamente da quanto stabilisce la legge statale - nelle ristrutturazioni edilizie, così da non incorrere nel divieto di nuove costruzioni previsto dagli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66 delle NTA del PPTR in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

L'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 violerebbe così l'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, Cost., per contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, espressione sia della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto diretta a tutelare il paesaggio, sia di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio», quale è la definizione delle categorie di interventi edilizi.

Sarebbero inoltre violati gli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza del richiamo a un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici in seguito «smentito» dallo stesso organo con la (di poco successiva) nota del 15 luglio 2021.



3.1.2.- In secondo luogo, l'art. 3 impugnato riprodurrebbe, in sostanza, la norma contenuta nell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, abrogato a opera dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», a seguito di un impegno assunto dalla Regione dopo un'interlocuzione con il Governo, risultando «pleonastica» la clausola della necessaria conformità degli interventi straordinari previsti dal «Piano casa» a prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive del PPTR, a fronte dello scopo perseguito, di consentire nuove costruzioni nonostante i divieti dello stesso PPTR.

In conclusione, ne risulterebbero violati ancora l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio, e di nuovo gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

4.- Con il terzo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, il cui testo è il seguente:

«Art. 4 - Ampliamento delle attività produttive.

1. L'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume.

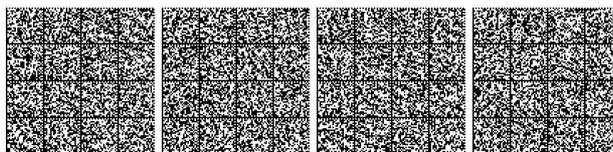
2. Gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1, non costituiscono variante urbanistica e sono rilasciati secondo le disposizioni di cui all'articolo 3, lettera *e*) e all'articolo 20, del d.p.r. 380/2001».

4.1.- Il comma 1 della disposizione impugnata rinvia dunque all'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che disciplina i «[r]accordi procedurali» con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive, subordinando all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso «non individu[i] aree» o «individu[i] aree insufficienti» per l'insediamento di dette attività. L'attuazione nella Regione della citata normativa sullo sportello unico per le attività produttive è stata operata con la deliberazione della Giunta regionale dell'11 dicembre 2018, n. 2332 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'applicazione dell'art. 8 del D.P.R. n. 160/2010 «Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive». Modifiche e integrazioni alla d.G.R. 22 novembre 2011, n. 2581), anch'essa richiamata nel comma 1 dell'art. 4 impugnato.

Consentendo l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata per conferenza di servizi, la disposizione in esame si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Essa violerebbe i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), che fissa non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee.

4.2.- Il comma 2 dello stesso art. 4 in esame prevede poi che «gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1» non siano assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e siano «rilasciati» applicando le norme sul «[p]rocedimento per il rilascio del permesso di costruire», disciplinato dall'art. 20 t.u. edilizia, alla stregua degli «interventi di nuova costruzione», come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), dello stesso testo unico.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto, prevedendo procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o escludendo determinate modificazioni dalla categoria delle varianti, sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, che richiede la partecipazione del MIC.



5.- Con il quarto motivo di ricorso è censurato l'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che integra l'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), aggiungendo al suo comma 3, dopo la lettera *e-bis.*), la lettera *e-ter.*), che prevede un «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980».

Il citato comma 3 dell'art. 12 disciplina le ipotesi in cui «[I]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

La nuova lettera *e-ter.*) riguarda espressamente gli «interventi» previsti dall'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, norma incisa dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, impugnato con il primo motivo di ricorso.

5.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione, per la sua genericità, si potrebbe riferire a interventi da realizzare, oltre che nelle zone agricole secondo quanto previsto alle nuove lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*) del primo comma dell'art. 51 (introdotte, come visto, per consentire nuovi fabbricati necessari all'esercizio dell'attività agricola), anche nelle aree boschive e nelle fasce di rispetto dalle acque, dove l'edificazione è stata dapprima vietata o consentita in modo limitato dallo stesso art. 51, e successivamente sottoposta dal PPTR a specifiche prescrizioni e condizioni.

L'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria (fino a 0,1 mc/mq) comporterebbe, per un verso, una deroga unilaterale alla disciplina del PPTR, necessariamente da condividere con lo Stato, come prescritto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e violerebbe pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Per altro verso, lo stesso incremento «indiscriminato» dell'indice di fabbricabilità delle zone omogenee di tipo E (ovvero le zone agricole) contrasterebbe con i parametri di densità edilizia di cui al d.m. n. 1444 del 1968, e in particolare con l'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per tali zone, ove ne sia consentita l'edificazione. Sarebbe così violato il principio fondamentale di «governo del territorio» contenuto all'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), e dunque dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.- Con atto depositato il 9 marzo 2022 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

6.1.- Quanto all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, la Regione ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per difetto di specifica motivazione e inconferenza dei parametri invocati. Non sarebbero indicati i termini concreti in cui la disposizione impugnata avrebbe violato i parametri costituzionali invocati né le norme richiamate a parametro interposto, né sarebbe chiarito in cosa consiste il vulnus arrecato alle aree a destinazione agricola e ai paesaggi rurali.

6.1.1.- Nel merito, le questioni sarebbero in ogni caso non fondate dal momento che il ricorrente partirebbe «da un equivoco e da un errore di prospettiva».

L'art. 2 conterrebbe disposizioni di esclusiva natura urbanistica, operanti su un piano diverso dalle NTA del PPTR, in quanto destinate a integrare solo la disciplina urbanistica degli strumenti comunali, «li dove carente se non proprio assente con riferimento alle zone agricole». Molti comuni pugliesi sarebbero ancora dotati di strumenti urbanistici «di vecchia generazione (Piani Regolatori Generali o, addirittura, Programmi di Fabbricazione), non [...] adeguati alla nuova normativa urbanistica» succeduta alla legge reg. Puglia n. 56 del 1980 e recanti una disciplina delle zone agricole «assai scarsa e lacunosa». Per essi, l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980 conserverebbe tuttora efficacia.

Lungi dal rappresentare un «veicolo» per inserire nell'ordinamento una disciplina non coerente con quella contenuta nelle NTA del PPTR, l'art. 2 impugnato introdurrebbe alcuni presupposti per l'edificazione di nuovi fabbricati in zona agricola, senza derogare alle norme di tutela paesaggistica del PPTR, il cui rispetto è espressamente richiamato per ben due volte nel testo della disposizione.

6.2.- Quanto all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, la Regione ripropone in via preliminare la medesima eccezione di inammissibilità per genericità delle censure.

6.2.1.- Nel merito, la disposizione impugnata non avrebbe di mira l'ampliamento della categoria delle demolizioni e ricostruzioni consentite in aree vincolate.

Nel rispetto della competenza statale in materia di qualificazione degli interventi edilizi, il legislatore regionale si sarebbe limitato a operare un rinvio di tipo «dinamico» all'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia e alle circolari ministeriali interpretative, senza distinguere tra edifici oggetto di vincoli specifici e edifici situati in ambiti vincolati, dovendo entrambi essere considerati immobili vincolati e sottoposti a tutela.



L'espressa previsione dell'obbligo di rendere gli interventi del "Piano casa" conformi «alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR» e di acquisire i «nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica», manterrebbe l'ambito di applicazione dell'art. 3 entro i limiti del rispetto della normativa paesaggistica sovraordinata.

Sarebbe significativo in particolare il riferimento operato dal ricorrente all'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 e alla sua abrogazione, in quanto la differenza, nelle rispettive clausole di richiamo al PPTR, tra il citato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*) e l'art. 3 impugnato escluderebbe che quest'ultimo abbia reintrodotto una norma analoga a quella contenuta nel primo.

Non sarebbero violate, pertanto, né «le normative di principio», né l'art. 9 Cost. e neppure gli artt. 3 e 97 Cost. Parametro, quest'ultimo, inconferente in un'ipotesi di esercizio della funzione legislativa e non di un'attività amministrativa.

6.3.- Anche sull'impugnazione dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, la Regione reitera in via preliminare la già indicata eccezione di inammissibilità.

6.3.1.- Nel merito, la non fondatezza delle questioni deriverebbe ancora una volta «da un errore di prospettiva e da un equivoco di fondo». Il legislatore regionale non avrebbe inteso derogare alle prescrizioni del d.m. n. 1444 del 1968, giacché la disposizione regola un procedimento derogatorio e speciale, com'è quello previsto dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

Nemmeno avrebbe inteso sottrarre gli insediamenti in esame a ogni valutazione urbanistica, ambientale e paesaggistica. La norma avrebbe il solo scopo di chiarire che per «ampliamento dell'attività produttiva» si deve intendere ogni incremento percentuale di volumi e di superfici coperte. Proprio al fine di scongiurare il rischio di letture equivoche, la Regione avrebbe adottato un nuovo testo della disposizione approvando l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro» e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee».

6.3.1.1.- Quanto al comma 2 dell'art. 4, per la difesa regionale gli ampliamenti sino al venti per cento, ove incidenti su aree sottoposte a vincolo, non sarebbero sottratti al vaglio degli organi ministeriali preposti alla tutela, da effettuare necessariamente nell'ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio abilitativo.

6.4.- Quanto all'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, è nuovamente eccepita l'inammissibilità delle questioni, per motivi analoghi a quelli già dedotti.

6.4.1.- Nel merito, la Regione osserva preliminarmente che l'art. 54, comma 1, lettera *s*), della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - Legge di stabilità regionale 2022) ha integralmente sostituito la lettera *e-ter*.) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, inserita dalla disposizione impugnata, con la seguente: «*e-ter*) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

La nuova norma avrebbe delimitato l'ambito di applicazione della precedente, superando quindi i dubbi di equivoceità e incertezza paventati dal ricorrente.

Con riguardo alla lamentata violazione dei limiti inderogabili di cui all'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge urbanistica e al d.m. n. 1444 del 1968, secondo la Regione il previsto incremento non sarebbe applicabile agli edifici residenziali in zona agricola, per i quali l'art. 7, numero 4), del citato decreto ministeriale prevede la massima densità fondiaria di mc 0,03 mc/mq, ma esclusivamente agli edifici strumentali alla conduzione del fondo e all'esercizio delle attività agricole e connesse.

Per altro verso, l'art. 5 in esame non introdurrebbe un generalizzato incremento dell'indice fondiario, ma una mera semplificazione procedimentale, diretta a ricondurre le relative varianti urbanistiche alla competenza comunale, esentandole dal controllo di compatibilità regionale e provinciale. Resterebbe nondimeno ferma l'applicazione della normativa di tutela paesaggistica.



7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 6 settembre 2022 una memoria, in cui ha replicato alle difese della Regione e insistito per l'accoglimento delle questioni, respingendo innanzitutto le eccezioni di inammissibilità sollevate in riferimento a tutti i motivi di ricorso, sostenendo che sono stati compiutamente evidenziati i termini delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

7.1.- Nel merito dell'impugnazione dell'art. 2, le considerazioni sulla parziale attuazione degli strumenti comunali di pianificazione urbanistica sarebbero irrilevanti, non provate e comunque contraddette dall'evidente cessazione di efficacia dell'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dall'art. 2 in esame, a seguito dell'entrata in vigore del PUTT/P, nel 2000, sostituito dal PPTR nel 2015.

Sarebbe in ogni caso lesa la competenza legislativa dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Il citato art. 2 contrasterebbe, infatti, con i principi fondamentali espressi dall'art. 9 t.u. edilizia, che disciplina la «[a]ttività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», individuando gli interventi consentiti nei comuni sprovvisti di strumenti edilizi (al comma 1) e nelle aree in cui non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti da quelli generali come presupposto per l'edificazione (al comma 2).

7.2.- Quanto all'art. 3, la sua illegittimità costituzionale deriverebbe dall'aver fornito un'errata interpretazione riduttiva (superata da altri pareri e circolari ministeriali) della clausola di salvaguardia di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, in violazione della competenza legislativa statale in materia, peraltro pacificamente riconosciuta dalla stessa Regione.

7.3.- Quanto all'art. 4, l'affermazione secondo cui il legislatore regionale non avrebbe inteso derogare all'invocata disciplina statale sarebbe apodittica. Inoltre, la modifica normativa operata dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, non sarebbe idonea a superare il rilevato vulnus costituzionale e presenterebbe a sua volta ulteriori profili di illegittimità costituzionale, dedotti con il distinto ricorso iscritto al n. 30 reg. ric. 2022.

7.4.- Quanto all'art. 5, la difesa erariale ribadisce le ragioni di impugnazione già esposte.

8.- Nel giudizio è stata depositata il 22 marzo 2022 un'opinione scritta di Italia Nostra Onlus, quale *amicus curiae*, ammessa dal Presidente della Corte con decreto del 6 luglio 2022. L'opinione aderisce alla posizione del ricorrente, di cui ripropone in sostanza le ragioni, richiamando diffusamente la giurisprudenza costituzionale in materia.

9.- Anche la Regione Puglia ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, in cui ha insistito nelle rassegnate conclusioni.

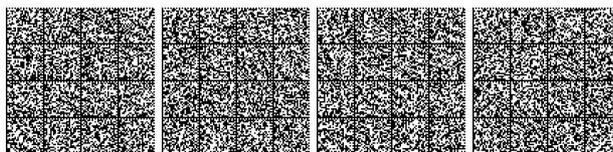
9.1.- Sull'art. 2, la Regione osserva che l'*incipit* dell'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dalla disposizione impugnata, andrebbe interpretato semplicemente nel senso che le limitazioni insediative in esso previste non sarebbero più applicabili una volta entrate in vigore le norme regolatrici prevalenti contenute nei predetti piani. Le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*), aggiunte dall'art. 2, non introdurrebbero norme di natura transitoria, «bensì duratura e indeterminata», e sarebbero «dotat[e] di autonoma rilevanza, validità ed efficacia», pur nel rispetto della disciplina paesaggistica.

La censura sostenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria illustrativa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., sarebbe inammissibile, costituendo un tentativo di ampliare illegittimamente il *thema decidendum*, con il richiamo fra l'altro di una norma interposta (l'art. 9 t.u. edilizia) non indicata nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.

9.2.- Sull'art. 3, la Regione cita la recente sentenza di questa Corte n. 192 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione, «nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR». Dalla pronuncia si desumerebbe che, se la legge regionale prevede invece il rispetto delle prescrizioni del PPTR, come è nel caso in esame, non vi sarebbe vulnus né ai principi costituzionali di co-pianificazione e di leale collaborazione, né alle altre norme costituzionali invocate dal ricorrente.

9.3.- Sugli artt. 4 e 5 sono richiamate le difese svolte in precedenza.

9.4.- Quanto all'opinione scritta dell'*amicus curiae*, nella menzionata memoria illustrativa, la Regione Puglia osserva che il ricorrente avrebbe censurato le disposizioni della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 non perché, come si sostiene nell'opinione scritta, esse consentono di realizzare in zona agricola fabbricati necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, bensì perché favorirebbero il proliferare degli insediamenti abitativi. Di conseguenza, le relative deduzioni dell'*amicus curiae* dovrebbero essere «stralciate dagli atti di causa» e comunque non utilizzate al fine del decidere.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato alcune disposizioni in materia di edilizia e urbanistica della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso è censurato l'art. 2 della legge regionale impugnata, che modifica l'art. 51, primo comma, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, aggiungendovi le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*).

Le previsioni così introdotte consentono, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.

1.1.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980 avrebbe una funzione di salvaguardia del territorio «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali» (come si legge nell'*incipit* del primo comma), al fine di evitare trasformazioni incontrollate in attesa della pianificazione. L'approvazione nel 2000 del Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), poi sostituito nel 2015 dal Piano paesaggistico territoriale (PPTR), avrebbe fatto cessare definitivamente l'efficacia dello stesso art. 51. Aggiungendo ora al suo primo comma le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*), il legislatore regionale avrebbe utilizzato una disposizione divenuta inefficace come mero «veicolo» per introdurre una nuova disciplina delle aree agricole, al fine di consentirne la trasformazione in deroga al PPTR.

Nonostante il richiamo al «rispetto delle norme di tutela paesaggistica» del PPTR, tale disciplina si sovrapporrebbe in modo non coerente a quella contenuta nelle norme tecniche di attuazione (NTA) dello stesso PPTR - in particolare nell'art. 83, al comma 6 -, che estendono a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale» le specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dallo stesso art. 83 per «i paesaggi rurali».

L'art. 2 impugnato violerebbe così innanzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», contravvenendo all'obbligo di copianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, che investe anche eventuali modificazioni al piano approvato. Per le medesime ragioni sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione.

Intervenendo irragionevolmente su una norma la cui efficacia è limitata «sino all'entrata in vigore dei Piani territoriali», la disposizione si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza il ricorrente sostiene inoltre che sarebbe lesa anche la competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Il citato art. 2 contrasterebbe infatti con i principi fondamentali espressi dall'art. 9 t.u. edilizia, che disciplina la «[a]ttività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», individuando gli interventi consentiti nei comuni sprovvisti di strumenti edilizi (al comma 1) e nelle aree in cui non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti da quelli generali come presupposto per l'edificazione (al comma 2).

1.2.- La Regione Puglia ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione, in quanto non sarebbero indicati i termini concreti della lamentata violazione dei parametri costituzionali invocati né le norme richiamate a parametro interposto, né sarebbe chiarito in cosa consiste il vulnus arrecato alle aree a destinazione agricola e ai paesaggi rurali.

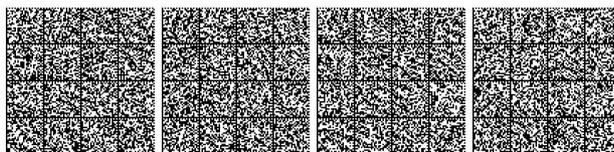
1.2.1.- L'eccezione non è fondata per quanto riguarda i parametri diversi dall'art. 97 Cost.

In linea con la costante giurisprudenza di questa Corte sull'onere di motivazione nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 135, n. 119 e n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021), il ricorrente ha chiaramente e adeguatamente esposto le ragioni poste a fondamento della lamentata violazione dei parametri invocati, che individua nella deroga unilaterale introdotta dal legislatore regionale al piano paesaggistico (segnatamente all'art. 83 delle NTA del PPTR, che prevede le misure di salvaguardia e di utilizzazione dei paesaggi rurali). In ciò consisterebbero sia la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), per contrasto con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145), sia il vulnus al principio di leale collaborazione, in relazione all'obbligo di copianificazione.

Quanto all'effettiva sussistenza della lamentata deroga unilaterale (o, come deduce la difesa regionale, alla «inconferenza dei parametri interposti»), il relativo esame appartiene al merito e non all'ammissibilità delle questioni.

Anche la censura di irragionevolezza e conseguente violazione dell'art. 3 Cost. risulta sufficientemente motivata con la considerazione che la disposizione impugnata sarebbe introdotta in una disposizione ormai priva di efficacia.

1.2.2.- Non si può giungere alla stessa conclusione di non fondatezza dell'eccezione di difetto di motivazione per quanto riguarda la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. Non solo, infatti, non si precisa quale sarebbe il principio violato, tra quelli contenuti nel citato art. 97, ma, anche ipotizzando che sia richiamato implicitamente il principio di



buon andamento della pubblica amministrazione, di cui al secondo comma, manca del tutto nel ricorso l'esposizione di motivi del vulnus costituzionale che non si esauriscano nella già dedotta irragionevolezza.

Tale questione deve dunque essere dichiarata inammissibile.

1.2.3.- Ugualmente inammissibile, in quanto proposta per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, oltre che riferita a un parametro non compreso nella delibera del Consiglio dei ministri di promovimento del ricorso, è la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9 t.u. edilizia. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nelle memorie difensive è possibile prospettare soltanto argomenti a sostegno delle questioni sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette ad ampliare il *thema decidendum* (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2022, n. 261 e n. 154 del 2017); inoltre, nei giudizi in via principale deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 129 del 2021, n. 83 del 2018).

1.3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

1.3.1.- Si esamina in primo luogo, per la sua pregiudizialità logico-giuridica, la censura di violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), cui si accompagna la lamentata violazione del principio di leale collaborazione.

La possibilità di realizzare, «in zona agricola, [...] nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola», è consentita dalla lettera *g-bis.*) del primo comma dell'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, aggiunta dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, «[n]el rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR)», oltre che delle ulteriori condizioni indicate nelle successive lettere *g-ter.*) e *g-quater.*)

Inoltre, la lettera *g-quater.*), nel prescrivere che i nuovi fabbricati debbano essere realizzati «all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, onde evitare la realizzazione di insediamenti isolati», fa comunque «salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale».

La presenza delle clausole citate esclude che la disposizione impugnata deroghi unilateralmente alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR.

È poi generico e indimostrato l'assunto del ricorrente secondo cui la nuova disciplina «si sovrappone in modo non coerente a quella contenuta nelle NTA del PPTR». L'art. 83 delle NTA del PPTR, invocato nel ricorso quale previsione di tutela paesaggistica derogata dalle disposizioni censurate, disciplina le «[m]isure di salvaguardia ed utilizzazione per i paesaggi rurali», ma non prevede un divieto assoluto e generalizzato di nuovi fabbricati nelle zone agricole. L'assenza di un divieto esplicito, del resto, si desume anche dal comma 2, lettera a2), dello stesso art. 83, alla cui stregua «si considerano non ammissibili [...] i piani, progetti e interventi [...] che comportano», tra l'altro, «ristrutturazione edilizia e nuova edificazione che non garantiscano il corretto inserimento paesaggistico, il rispetto delle tipologie edilizie e dei paesaggi agrari tradizionali, nonché gli equilibri ecosistemico-ambientali». Dalla previsione è consentito desumere, a contrario, che nuovi fabbricati possono essere realizzati, sulla base di piani, progetti o interventi che presentino i prescritti requisiti.

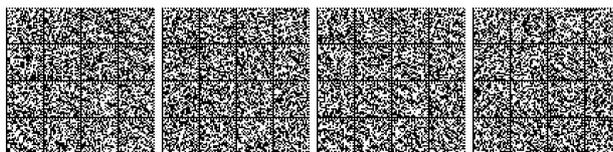
L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 non deroga dunque alle prescrizioni del PPTR a tutela dei paesaggi rurali, ma si limita a consentire nuove costruzioni destinate alla produzione agricola che siano compatibili con dette prescrizioni, cui espressamente lo stesso art. 2 rinvia. Né indicazioni di segno contrario possono essere desunte dal comma 6 dell'art. 83 delle NTA, che semplicemente estende l'applicabilità delle prescrizioni paesaggistiche contenute nei precedenti commi dello stesso art. 83 a «tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale».

In definitiva, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è violato, giacché la disciplina regionale impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche. Per le medesime ragioni, non è leso il principio di leale collaborazione.

1.3.2.- Non sussiste nemmeno il lamentato contrasto con l'art. 3 Cost. per la pretesa irragionevolezza dell'inserimento della novella in una disposizione ritenuta non più efficace.

Per quanto la tecnica legislativa utilizzata dalla Regione per introdurre la disposizione oggetto di censura - aggiungendo le lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*) all'elenco delle «previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali» - si presenti discutibile, essa non sembra trasmodare in irragionevolezza tale da inficiarne la legittimità costituzionale.

Ferma restando ogni valutazione nel merito della scelta sostanziale operata, la collocazione della nuova disciplina nel tessuto normativo preesistente rientra nella facoltà di scelta del legislatore regionale, il quale non incontra altri



limiti, nell'individuazione del testo sul quale intervenire con modifiche innovative, che non sia quello della manifesta irragionevolezza, ciò che qui non ricorre.

Il contesto nel quale si innesta la nuova disciplina è infatti pur sempre pertinente, dal momento che, sia la norma preesistente, sia il frammento normativo inserito, riguardano il tema dei limiti all'edificazione in determinate aree del territorio regionale. Né, d'altro canto, si può sostenere, come fa l'Avvocatura, che l'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, nel quale è inserita la novella, non operi più, essendosi verificata la condizione alla quale è subordinata l'applicabilità delle sue previsioni. La norma stessa infatti continua ad essere vigente e idonea a produrre, ove ricorrano le condizioni per la sua concreta applicazione, i suoi effetti (ciò che accadrebbe per esempio se la vigenza del piano territoriale venisse meno, per qualsiasi motivo), allo stesso modo con cui sono dunque destinate a produrli le modifiche apportate con la disposizione qui in esame, che non è evidentemente soggetta alla stessa condizione.

2.- Con il secondo motivo di ricorso è censurato l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

La norma disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto "Piano casa", adottato in attuazione dell'intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009 e finalizzata al rilancio dell'economia mediante il sostegno all'attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente.

Tali interventi, precisa la stessa disposizione, sono consentiti «[a]i sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 [...], così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021», e «alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica».

2.1.- Un primo profilo di censura si incentra sulla parte della norma impugnata che qualifica gli interventi del "Piano casa" realizzabili in aree comprese nel PPTR come ristrutturazioni edilizie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, nell'interpretazione che di quest'ultima disposizione ha proposto il Consiglio superiore dei lavori pubblici nel parere espressamente richiamato dal legislatore regionale.

Va premesso che l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia - come novellato dall'art. 10, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito - ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della «ristrutturazione edilizia», ricomprendendovi anche interventi in precedenza qualificati come «nuova costruzione» ai sensi della successiva lettera e), quali la «demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche».

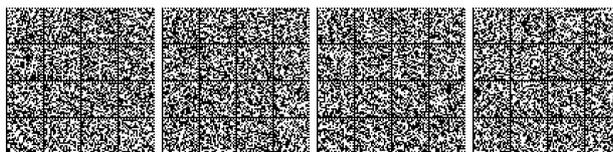
La citata novella del 2020 riserva, tuttavia, un regime particolare ai descritti interventi qualora realizzati - per quello che qui rileva - «con riferimento a immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio». Per questi ultimi, in base a una specifica clausola di salvaguardia contenuta nella stessa lettera d), ultimo periodo, «[r]imane fermo che [...] gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in un parere espresso in relazione a una circolare ministeriale (entrambi richiamati nella disposizione impugnata), ha ritenuto che l'espressione «immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio», contenuta nel citato art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, si riferisca ai soli immobili specificamente vincolati e non a quelli inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma privi di intrinseco valore storico, artistico o architettonico.

Il ricorrente lamenta che il legislatore regionale - richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa che, in contrasto con i canoni ermeneutici, restringe il significato della norma statale - in tal modo abbia ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume, che si dovrebbero invece considerare come interventi di «nuova costruzione», ai sensi della lettera e) dello stesso art. 3, comma 1, t.u. edilizia.

Scopo della norma regionale sarebbe di attrarre tali interventi modificativi - diversamente da quanto stabilito dalla legge statale - nelle ristrutturazioni edilizie, così da eludere il divieto di nuove costruzioni previsto dalle NTA del PPTR (in particolare, agli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66) in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

L'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 violerebbe così l'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., per contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, espressione sia della competenza esclusiva dello Stato in



materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto diretta a tutelare il paesaggio, sia di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», quale è la definizione delle categorie di interventi edilizi.

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 3 e 97 Cost. per l'irragionevolezza del richiamo di un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici successivamente «smentito» dallo stesso organo con la (di poco successiva) nota del 15 luglio 2021.

2.2.- In secondo luogo, l'art. 3 impugnato riprodurrebbe, in sostanza, la norma contenuta nell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, mentre la clausola della necessaria conformità degli interventi straordinari previsti dal “Piano casa” a prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive del PPTR sarebbe «pleonastica» a fronte dello scopo perseguito, di consentire nuove costruzioni nonostante i divieti dello stesso PPTR.

Sarebbero così violati: l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali; il principio di leale collaborazione; l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio; gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

2.3.- La Regione ha reiterato l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di specifica motivazione e inconferenza dei parametri, già sollevata in riferimento all'art. 2 della stessa legge regionale.

L'eccezione non è fondata - tranne che per la censura di violazione dell'art. 97 Cost., per i motivi esposti in precedenza -, essendo anche in questo caso adeguata l'esposizione delle ragioni poste a base delle censure e appartenendo al merito il giudizio sulla lamentata inconferenza dei parametri invocati.

2.4.- Nel merito, va esaminata in primo luogo la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa è fondata, nei limiti di seguito esposti.

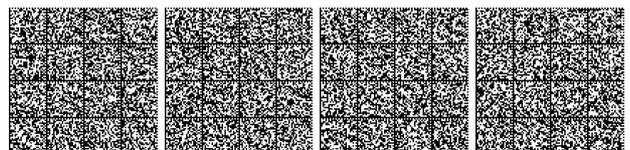
Non vi è dubbio che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, comprensivo della descritta clausola di salvaguardia, esprima un principio fondamentale della materia «governo del territorio», alla luce del costante orientamento di questa Corte secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011).

Facendo proprio un possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti, la disposizione regionale impugnata interpreta il citato art. 3, comma 1, lettera *d*), nel senso che il regime più rigoroso degli «interventi di ristrutturazione edilizia» si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del “Piano casa”, incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato. In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato; e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233 del 2015).

La Regione nega per vero che la norma incida sulla definizione degli interventi edilizi, in quanto il rinvio che opera al testo unico dell'edilizia e alle circolari ministeriali, contenuto nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, sarebbe «di tipo “dinamico”, nel senso di riferirsi a tutte le eventuali modifiche alle norme statali o ai relativi atti di natura interpretativa-esplicativa, quali le circolari e i pareri, che dovessero intervenire». Sennonché, proprio il richiamo a determinati pareri e circolari, tra i diversi (e contrastanti) già elaborati all'epoca di approvazione della indicata legge regionale n. 39 del 2021, rivela l'intendimento dello stesso legislatore regionale di “fissare” il rinvio all'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia nel testo vigente all'epoca, onde qualificare come ristrutturazioni edilizie, e non come nuove costruzioni, gli interventi straordinari del “Piano casa” consentiti in aree individuate dal PPTR.

Sussiste dunque la violazione del principio fondamentale della materia fissato dalla legge statale e dunque dell'art. 117, comma terzo, Cost. Per eliminare il vulnus è peraltro sufficiente un intervento ablativo parziale, limitato alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021,».



In questo modo, l'*incipit* della disposizione regionale assume effettivamente la natura di rinvio mobile, consentendo fra l'altro l'applicazione della citata clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche medio tempore introdotte dall'art. 28, comma 5-*bis*, lettera *a*), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'art. 14, comma 1-*ter*, lettera *a*), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

Le altre questioni riguardanti lo stesso vincolo interpretativo, promosse in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sono assorbite.

2.4.1.- Restano da esaminare le ulteriori questioni riguardanti il medesimo art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021. Esse si fondano sull'asserita reintroduzione in esso dell'abrogato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che - pur non vincolando a una determinata interpretazione della disciplina statale in tema di ristrutturazioni edilizie - avrebbe già consentito la realizzazione di interventi straordinari in deroga al PPTR. Si tratta dunque di questioni autonome, che non possono essere considerate assorbite, giacché con esse il ricorrente lamenta che gli interventi straordinari consentiti dall'art. 3 in esame possono derogare alla disciplina contenuta nel PPTR, anche oltre gli specifici divieti di nuove costruzioni in determinate aree tutelate.

Tali questioni non sono fondate.

A escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata -relativamente alle questioni sopra indicate - è sufficiente, anche in questo caso, la circostanza che essa imponga espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR. In proposito si può richiamare quanto già esposto sopra con riguardo all'art. 2 della stessa legge regionale.

Sul punto si deve sottolineare, inoltre, come con la recente sentenza n. 192 del 2022 questa Corte - investita dal Consiglio di Stato di un'analogha questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione, «nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla [...] legge regionale [n. 14 del 2009] debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR».

Nella pronuncia si osserva che, «[p]osto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile [...] in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR»; ed ancora che «[l]a conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli "indirizzi" e "direttive" del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione».

La diversa clausola contenuta ora all'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che si riferisce a «prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR», soddisfa le condizioni richieste dalla citata pronuncia e non può dunque essere considerata pleonastica, come sostiene il ricorrente.

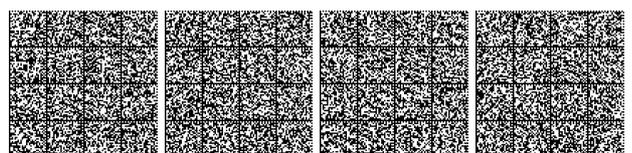
Non sono pertanto violati né l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, giacché la norma impugnata non ha reintrodotta quella abrogata, derogatoria del PPTR.

L'effettività della clausola del necessario rispetto del PPTR elimina inoltre il rischio di un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 Cost., ed esclude altresì la lamentata lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

3.- Con il terzo motivo di ricorso è censurato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

3.1.- Il comma 1 di tale disposizione prevede che «[l]'ampliamento delle attività produttive» di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (attuato nella Regione Puglia con la deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332) «non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume».

La norma rinvia dunque all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010 (oltre che alla richiamata deliberazione della Giunta regionale pugliese), che disciplina i «[r]accordi procedurali» con gli strumenti urbanistici dei progetti di insediamento di attività produttive e subordina all'esito di una conferenza di servizi, convocata dal responsabile dello Spor-



tello unico per le attività produttive, la variazione dello strumento urbanistico comunale, qualora esso «non individu[i] aree o individu[i] aree insufficienti» per l'insediamento di dette attività.

Consentendo l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata affidata alla conferenza di servizi, la disposizione in esame si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.m. n. 1444 del 1968, che fissa non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio (artt. 3 e 5), ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza dei fabbricati (art. 9) da osservare per le diverse zone territoriali omogenee.

3.2.- Il comma 2 dello stesso art. 4 prevede che «gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive di cui al comma 1» non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche e sono «rilasciati» applicando le norme sul «[p]rocedimento per il rilascio del permesso di costruire», disciplinato dall'art. 20 del t.u. edilizia, alla stregua degli «interventi di nuova costruzione», come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera e), dello stesso testo unico.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con l'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, in quanto, prevedendo procedure semplificate per l'approvazione delle varianti, o escludendo determinate modificazioni dalla categoria delle varianti, sottrarrebbe gli ampliamenti delle attività produttive alla procedura, disciplinata dall'art. 97 delle NTA del PPTR, di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti alla pianificazione paesaggistica, che richiede la partecipazione del MIC.

3.3.- La Regione Puglia ha reiterato la già indicata eccezione preliminare di inammissibilità per difetto di motivazione, di cui va riaffermata la non fondatezza per le ragioni già esposte.

3.4.- Sempre in via preliminare, si osserva che il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 è stato nel frattempo integralmente sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Il testo risultante dalla sostituzione è il seguente: «1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume». La novella del 2022 è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 30 reg. ric. 2022, ciò che esclude la necessità di estendere lo scrutinio di questa Corte alla nuova formulazione del comma 1 dell'art. 4, in essa contenuta (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2021 e n. 286 del 2019).

Va comunque escluso che lo *ius superveniens* abbia determinato, in riferimento al comma 1 della disposizione impugnata, la cessazione della materia del contendere.

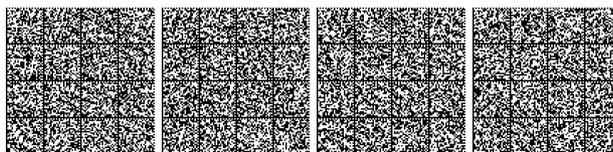
Secondo il costante orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 187, n. 24 e n. 23 del 2022, n. 7 del 2021).

Nel caso in esame la norma impugnata, di immediata attuazione, è rimasta in vigore per oltre tre mesi, e non vi è certezza della sua mancata applicazione medio tempore, sicché, anche senza necessità di verificare se la modifica intervenuta sia effettivamente soddisfacente, si deve concludere che non sussistono i presupposti per la cessazione della materia del contendere.

3.5.- Nel merito, le questioni sono fondate.

3.5.1.- Il dato letterale del comma 1 depone nel senso che gli ampliamenti in esso previsti sono consentiti senza limiti di superficie coperta e di volume, quando si versi nello speciale regime procedimentale disciplinato al citato art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010. La stessa successiva integrale sostituzione della norma, come visto, con un'altra asseritamente diretta, secondo la difesa regionale, a fugare «equivoche letture», conferma tale conclusione.

Questa Corte ha già affermato che «i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale [...], costituendo [...] principi fondamentali della materia, in particolare come



limiti massimi di densità edilizia a tutela del “primario interesse generale all’ordinato sviluppo urbano”» (sentenza n. 217 del 2020).

Sussiste, pertanto, la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal d.m. n. 1444 del 1968.

Si deve dunque dichiarare l’illegittimità costituzionale del comma 1 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell’art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022.

Resta assorbita l’ulteriore questione riferita all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., avente per oggetto lo stesso comma 1 nella parte in cui prevede una procedura semplificata per l’approvazione delle varianti.

3.5.2.- Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive «non costituiscono variante urbanistica», con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento previsto dall’art. 97 delle NTA per l’adeguamento al PPTR «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti», procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell’art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Né si può ritenere che tale mancanza sia compensata, come sostiene la Regione, dalla partecipazione degli organi ministeriali preposti alla tutela paesaggistica ai procedimenti per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, giacché tali procedimenti non hanno la finalità di conformare e adeguare gli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

D’altro canto, il silenzio della disposizione impugnata sul necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può nemmeno essere colmato in via interpretativa, proprio per l’espressa qualificazione degli ampliamenti come modifiche dell’assetto urbanistico che «non costituiscono variante», in quanto tali non assoggettate al procedimento previsto all’art. 97 delle NTA.

In conclusione, sussiste la lamentata violazione del principio di copianificazione e quindi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell’art. 145, comma 5, cod. beni culturali.

Si deve dunque dichiarare l’illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

4.- Con il quarto motivo di ricorso è impugnato l’art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che integra l’art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, aggiungendo al suo comma 3, dopo la lettera *e-bis.*), la lettera *e-ter.*), che prevede un «incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all’articolo 51 della L.R. n. 56/1980».

Il citato comma 3 dell’art. 12 disciplina le ipotesi in cui «[l]a deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale di cui alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana di cui alla presente legge».

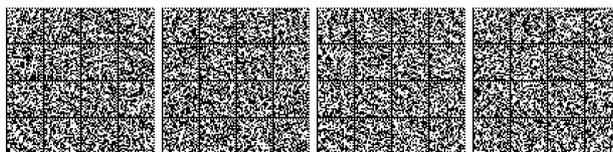
La nuova lettera *e-ter.*) riguarda espressamente gli «interventi» previsti dall’art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, norma incisa dall’art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, impugnato con il primo motivo di ricorso.

Secondo il ricorrente, la disposizione, per la sua genericità, si potrebbe riferire a interventi da realizzare, oltre che nelle zone agricole, secondo quanto previsto alle nuove lettere *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*) del primo comma dell’art. 51 (introdotte, come visto, dall’art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, dianzi esaminato, per consentire nuovi fabbricati necessari all’esercizio dell’attività agricola), anche nelle aree boschive e nelle fasce di rispetto dalle acque, nelle quali l’edificazione è stata dapprima vietata o consentita in modo limitato dallo stesso art. 51, e successivamente sottoposta dal PPTR a specifiche prescrizioni e condizioni.

Il previsto incremento dell’indice di fabbricabilità fondiaria (fino a 0,1 mc/mq) di tali aree comporterebbe, per un verso, una deroga unilaterale alla disciplina del PPTR, che deve invece essere necessariamente condivisa con lo Stato, come prescritto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e violerebbe pertanto l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per altro verso, lo stesso incremento «indiscriminato» dell’indice di fabbricabilità delle zone omogenee di tipo E (ovvero le zone agricole) contrasterebbe con i parametri di densità edilizia del d.m. n. 1444 del 1968 e in particolare con l’indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq fissato per tali zone, ove ne sia consentita l’edificazione. Ne conseguirebbe la violazione del principio fondamentale in materia di «governo del territorio» contenuto all’art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge urbanistica, e dunque dell’art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- L’eccezione preliminare di inammissibilità riproposta dalla Regione Puglia anche con riferimento alle questioni relative all’art. 5 non è fondata, per le ragioni esposte in precedenza.



4.2.- Sempre in via preliminare, si osserva che la lettera *e-ter*.) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, inserita dalla disposizione impugnata, è stata sostituita dall'art. 54, comma 1, lettera *s*), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 con la seguente: «*e-ter*) incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse».

La disposizione - che è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso iscritto al n. 25 reg. ric. 2022 - fa ora specifico ed esclusivo riferimento alla realizzazione di nuovi fabbricati in zona agricola, utilizzando la stessa formula contenuta nell'art. 51, primo comma, lettera *g-bis*.), della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, come modificato dall'art. 2 della legge regionale qui in esame.

Lo *ius superveniens* non incide peraltro sui termini della controversia.

Per un verso, esso non ha carattere satisfattivo, poiché la limitazione della portata della norma ai nuovi fabbricati in zona agricola lascia comunque inalterate (quantomeno) le pretese avanzate dal ricorrente con la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. Non ricorrono dunque i presupposti della cessazione della materia del contendere, anche a prescindere dal profilo della mancata applicazione della norma, rimasta in vigore solo ventotto giorni.

Per altro verso, si deve escludere l'estensione del presente giudizio alla nuova disposizione, dal momento che essa è, come visto, oggetto di un distinto ricorso.

4.3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., questa Corte ha costantemente affermato che, in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi a tutti gli interventi previsti all'art. 51 della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, compresi quelli da realizzare in aree ora disciplinate dal PPTR, essa non prevede un'esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano, e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio - e soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 - debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR.

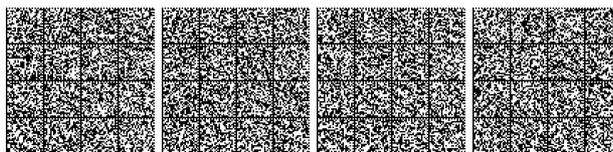
Non sussiste dunque lesione dei principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, invocati quali norme interposte.

Quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., secondo il ricorrente il contrasto con l'art. 41-*quinquies*, ottavo comma, della legge urbanistica deriverebbe, per il tramite del d.m. n. 1444 del 1968, dal superamento dell'indice massimo e inderogabile di 0,03 mc/mq ivi stabilito per gli insediamenti residenziali nelle zone agricole. La norma impugnata favorirebbe in tal modo la trasformazione di insediamenti rurali in insediamenti abitativi, «con conseguente grave rischio di fenomeni di c.d. dispersione urbana».

Dal contesto della motivazione si desume che il ricorrente intende riferirsi all'incremento delle edificazioni nelle zone omogenee di tipo E previste alle nuove lettere *g-bis*.), *g-ter*.) e *g-quater*.) dell'art. 51, comma primo, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980.

Gli interventi consentiti da tali disposizioni, tuttavia, non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola. La formula usata dal legislatore (lettera *g-bis*: «al fine di soddisfare le esigenze produttive delle aziende agricole, è ammessa la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, ivi comprese le attività connesse a quella agricola») fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva, e non dunque residenziale.

Considerato che il limite inderogabile di «densità fondiaria di mc. 0,03 per mq» nelle zone omogenee di tipo E è prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 (all'art. 7, numero 4) solo «per le abitazioni», si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e non contrasti quindi con i principi fondamentali della materia «governo del territorio».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 39, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee», limitatamente alle parole «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021,»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 marzo 2022, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 241

Sentenza 10 novembre - 1° dicembre 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Stefano Esposito, deputato all'epoca dei fatti, per il delitto di diffamazione aggravata di cui all'art. 595 cod. pen. - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Torino - Difetto di nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare - Dichiarazione di non spettanza del potere esercitato - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

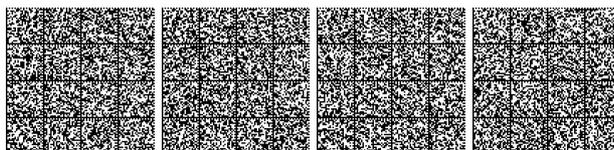
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), promosso dalla Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, con ricorso notificato il 14 marzo 2022, depositato in cancelleria il 18 marzo 2022, iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2022, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
udito l'avvocato Gaetano Pelella per la Camera dei deputati;
deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 18 marzo 2022 (reg. confl. poteri n. 4 del 2021), il Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A), con cui la Camera dei deputati ha reputato che le dichiarazioni dall'allora deputato Stefano Esposito - contenute nello scritto pubblicato il 1° settembre 2012, sulla sua pagina Facebook - fossero espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2.- Il ricorso è promosso nell'ambito del giudizio penale avviato nei confronti del deputato Esposito, imputato, ai sensi dell'art. 595, commi 1, 2 e 3 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), poiché, quale autore dello scritto apparso sul sito internet www.facebook.com/stefanoesposito pubblicato il 1° settem-



bre 2012, avrebbe offeso la reputazione di D. L., G. V. e G. R., affermando: «stanotte durante l'attacco al cantiere di Chiomonte indovinate un pò chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? [G. V.]. Il tutto coordinato da [D. L.], portavoce di [G. R.] che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!».

2.1.- A seguito della querela presentata dalle persone offese, il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale, ritenendo che le affermazioni dell'imputato avessero contenuto diffamatorio e fossero aggravate dall'attribuzione di fatti determinati e dalla diffusione dell'offesa con un mezzo di pubblicità.

2.2.- Nel corso del giudizio, l'imputato ha depositato memoria con la quale ha chiesto che il Tribunale adito disponesse la trasmissione degli atti per le determinazioni di cui all'art. 3, commi 3 e 4, 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).

2.3.- Il Tribunale di Torino, ritenendo «non del tutto evidente né la sussistenza di una prevalente causa di proscioglimento nel merito né la ricorrenza integrale dei presupposti applicativi della causa di non punibilità, con riferimento a tutte le diverse manifestazioni del pensiero oggetto di contestazione», il 7 novembre 2017 ha disposto la trasmissione di copia degli atti al Senato della Repubblica, sospendendo il processo fino alla relativa decisione.

In seguito alla comunicazione del Presidente del Senato, secondo cui all'epoca dei fatti l'imputato apparteneva all'altro ramo del Parlamento, gli atti sono stati trasmessi alla Camera dei deputati con ordinanza del 6 dicembre 2017.

3.- La Giunta per le autorizzazioni della Camera, con richiesta di deliberazione presentata alla Presidenza il 3 dicembre 2019, ritenuti sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 68 Cost., ha trasmesso la relazione all'aula, esprimendosi per l'insindacabilità delle dichiarazioni.

3.1.- Nella seduta del 24 marzo 2021, accogliendo la proposta della Giunta, l'Assemblea della Camera dei deputati ha deliberato che «i fatti per i quali è in corso il procedimento [...] concernono opinioni espresse [da Stefano Esposito] nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione».

4.- Da tanto prende avvio l'insorto conflitto. Ad avviso del Tribunale di Torino, infatti, va annullata la deliberazione della Camera dei deputati che preclude il sindacato giurisdizionale sul fatto oggetto di imputazione.

4.1.- Il Tribunale premette che lo scritto dell'on. Esposito, pubblicato su un social network, rientra nell'ambito delle dichiarazioni rese extra moenia, tipologia in relazione alla quale questa Corte richiede, al fine di ravvisarne il nesso con la funzione parlamentare, la presenza di due concorrenti requisiti.

Il primo di essi è rappresentato dal legame temporale fra attività parlamentare ed attività esterna, tale da far sì «che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima»; il secondo consiste, invece, nella «sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterarie usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi» (è citata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2015).

4.2.- Poste tali considerazioni, il Tribunale osserva poi che il riconoscimento del nesso funzionale fra la pubblicazione in questione e l'attività parlamentare posta in essere, in epoca antecedente, dall'on. Esposito si basa sulla documentazione fornita dallo stesso interessato all'organo deliberante.

Tale documentazione comproverebbe la sussistenza di una «personale battaglia politica» del predetto in favore della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione, che ha costituito «un tema centrale della sua attività parlamentare», per la quale «è stato destinatario di un gran numero di querele, allo stato quasi tutte archiviate, sporte da esponenti e sostenitori del movimento cosiddetto "no-TAV", a cui appartengono anche G. V., G. R. e D. L., [...] presentatori della querela da cui trae origine il procedimento» (relazione della Giunta per le autorizzazioni del 3 dicembre 2019).

4.3.- Tale documentazione viene scrutinata, nel dettaglio, con indicazione delle ragioni per le quali essa non sarebbe idonea a supportare il giudizio di sussistenza del nesso funzionale.

4.4.- Su tali basi, il Tribunale evidenzia che gli interventi antecedenti le dichiarazioni oggetto di processo, addotti dalla Giunta a sostegno dell'insindacabilità delle affermazioni riportate nel capo di imputazione, non presentano la «sostanziale corrispondenza» necessaria a far ritenere sussistente il nesso funzionale, e che, pertanto, le accuse rivolte dall'on. Esposito alle tre persone offese appaiono «connesse soltanto *latu sensu* all'attività parlamentare».

5.- Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

La Camera premette che l'on. Esposito «è da sempre un convinto sostenitore della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità sulla tratta Torino-Lione» e che «su tale tema [...] ha svolto un'intensa attività parlamentare».



Con riguardo agli atti tipici di esercizio della funzione parlamentare, già presi in esame dal Tribunale ricorrente, la Camera osserva che essi non andrebbero valutati «in maniera singola, separata, frammentaria ed episodica», ma, piuttosto, come il riflesso della «pregressa attività parlamentare» del deputato Esposito, intesa a criticare le manifestazioni violente del cosiddetto movimento no-TAV, rivolgendo censure anche a «specifiche personalità» di esso.

Ai fini della insindacabilità, in ogni caso, non sarebbe indispensabile individuare uno specifico atto parlamentare dell'on. Esposito che si riferisca puntualmente agli scontri avvenuti nella notte del 31 agosto 2012.

5.1.- Oltre a tali ultimi atti, la Camera riproduce il testo di ulteriori interventi svolti dal deputato Esposito in aula, con i quali egli ha ripetutamente denunciato la presenza di gruppi intenzionati ad azioni violente contro il cantiere, alimentati da «noti esponenti dei centri sociali» e da «sindaci che hanno scelto la piazza, molto spesso violenta».

Tali atti, secondo la Camera, «confermano [...] la continuità e l'assiduità delle denunce in sede parlamentare» da parte dell'on. Esposito.

In ogni caso, il deputato Esposito avrebbe fatto menzione dei fatti del 31 agosto 2012 nell'intervento in aula del 4 ottobre 2012, e sarebbe tornato sul tema con atti parlamentari posti in essere nella successiva legislatura, ove egli era divenuto senatore.

Secondo la Camera, la «finalità divulgativa» dell'attività parlamentare, tale da assicurare l'insindacabilità delle dichiarazioni, sarebbe compatibile con «atti tipici successivi» ai fatti, purché prevedibili sulla base della specifica situazione.

5.2.- La Camera dei deputati si sofferma, poi, sulle biografie delle tre persone offese dal reato del quale conosce il Tribunale di Torino, osservando che G. R. e D. L. sarebbero esponenti di un centro sociale dedito alla violenza in Val di Susa, e sarebbero stati anche penalmente condannati.

Quanto a G. V., vice sindaco di un Comune di quei luoghi, sovente avrebbe preso parte a sua volta «a manifestazioni, anche “facinorose”».

In tali aspetti, la Camera riconosce i profili degli agitatori e dei sindaci locali, la cui azione è stata più volte denunciata dall'on. Esposito in sede parlamentare.

Da ciò deriverebbe ulteriore conferma della corrispondenza tra quanto affermato su Facebook dal deputato Esposito, e quanto già rilevato da quest'ultimo con atti parlamentari tipici.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (reg. confl. poteri n. 4 del 2021), chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati affermare che i fatti per i quali procede a carico del membro del Parlamento Stefano Esposito, per il delitto di cui agli artt. 595, commi 1, 2 e 3, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, commesso in danno di D. L., G. V. e G. R., concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, in quanto tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Il ricorso chiede, pertanto, l'annullamento della deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).

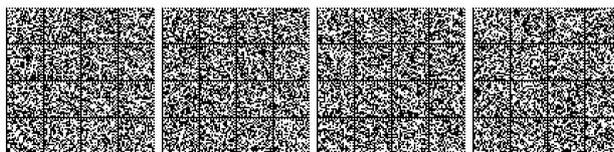
2.- Deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte con l'ordinanza n. 35 del 2022.

In particolare, nessun dubbio sussiste sulla legittimazione del Tribunale di Torino a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2021 e n. 133 del 2018; ordinanza n. 148 del 2020).

Analogamente, è pacifica la legittimazione passiva della Camera, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 59 del 2018 e n. 144 del 2015).

La circostanza che Stefano Esposito fosse senatore della Repubblica al tempo della proposizione dell'odierno conflitto non incide sul riconoscimento alla sola Camera della legittimazione passiva, posto che le dichiarazioni di cui si è affermata la insindacabilità sono state rilasciate quando l'imputato era deputato (sentenze n. 110 del 2021, n. 30 del 2002 e n. 252 del 1999).

3.- La Camera ha reputato insindacabile, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. la seguente dichiarazione pubblicata da Stefano Esposito sulla propria pagina Facebook il 1° settembre 2012: «stanotte durante l'attacco al cantiere



di Chiomonte indovinate un po' chi dava supporto ai teppisti informandoli via cellulare dei movimenti della polizia? [G. V.]. Il tutto coordinato da [D. L.], portavoce di [G. R.] che è agli arresti domiciliari e quindi dispensa ordini dalla poltrona di casa sua. Un vero schifo!».

Il Tribunale di Torino ritiene che tale frase, testualmente riprodotta nel ricorso per conflitto di attribuzioni, non sia divulgativa di alcun atto parlamentare attribuibile al deputato Esposito, con la conseguenza di non poter essere ritenuta opinione espressa nell'esercizio della funzione.

La difesa della Camera dei deputati obietta che Stefano Esposito ha posto in essere, durante il proprio mandato in Parlamento, «un'intensa attività parlamentare», volta sia a «stigmatizzare le manifestazioni di protesta» contro i lavori relativi alla realizzazione in Val di Susa della linea ferroviaria dell'alta velocità (TAV), sia a sottolineare che tali manifestazioni erano degenerare in reiterati atti di violenza, anche nei confronti delle forze dell'ordine.

Quanto a questi episodi, il deputato Esposito avrebbe più volte denunciato il ruolo di sostenitori e fiancheggiatori svolto sia da sindaci locali, sia da membri di centri sociali, così coinvolgendo le persone offese dal reato, che rivestono l'una il ruolo di vice sindaco di un Comune della Val di Susa, e le altre quello di attivisti di un centro sociale che si oppone ai lavori.

La Camera ha indicato numerosi atti parlamentari attribuibili all'on. Esposito, a comprova di tali affermazioni.

Ne deriverebbe che le dichiarazioni pubblicate su Facebook, e riferite ad un «attacco al cantiere di Chiomonte» nella sera del 31 agosto 2012, dovrebbero essere valutate non in «maniera singola, separata, frammentaria ed episodica», ma come una divulgazione delle opinioni più volte espresse dal deputato Esposito, mediante gli atti parlamentari così indicati.

4.- Il ricorso è fondato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 59 del 2018 e n. 144 del 2015), vale a dire che assumano carattere divulgativo di quanto riconducibile a quest'ultima (sentenze n. 265 del 2014, n. 221 del 2014, n. 55 del 2014, n. 81 del 2011 e n. 420 del 2008).

Si è aggiunto che non è «da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenze n. 133 del 2018).

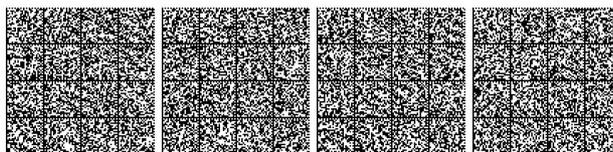
5.- Il conflitto in esame concerne la delibera parlamentare di insindacabilità di una dichiarazione resa extra moenia, con la quale l'on. Esposito non si è limitato a segnalare alla pubblica opinione la circostanza che il cantiere TAV veniva reso oggetto di azioni violente da parte di membri di gruppi sociali, con il sostegno di amministratori locali non meglio identificati, come più volte denunciato con atti tipici in Parlamento.

Difatti, la dichiarazione oggetto del processo penale non solo si riferisce ad un episodio particolare, ossia alla presunta aggressione del 31 agosto 2012 in danno del cantiere, ma soprattutto aggiunge l'attribuzione alle persone offese dal reato, nominalmente individuate, di un fatto specifico, ossia di avere avvisato i «teppisti» dei «movimenti della polizia», così dando loro un «supporto» operativo del tutto peculiare, attraverso un'attività di delazione che sarebbe stata avviata dal vice sindaco G. V., e sfruttata da D. L. e G. R. per coordinare l'azione violenta.

5.1.- Ciò premesso, né la relazione della Giunta per le autorizzazioni, né la deliberazione della Camera del 24 marzo 2021, né la difesa della Camera stessa indicano atti parlamentari dell'on. Esposito, anteriori o contestuali alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, che abbiano un contenuto corrispondente a quanto pubblicato su Facebook, vale a dire che denuncino la pretesa delazione appena indicata, e l'uso di coordinamento dell'azione violenta che ne sarebbe stato fatto.

6.- A tal fine, non possono avere rilievo - secondo la giurisprudenza di questa Corte - gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile, perché, per definizione, quest'ultima non può essere divulgativa dei primi (*ex plurimis*, sentenza n. 55 del 2014).

Ciò vale anzitutto per gli interventi in aula dell'8, 14 e 28 maggio 2013 e del 3, 11 e 23 luglio 2013, menzionati nell'atto di costituzione della Camera. Analoga conclusione va poi tratta quanto all'intervento in aula del 4 ottobre 2012, che non solo non accenna al fatto specifico oggetto dell'imputazione penale, riferendosi genericamente alle azioni violente contro il cantiere TAV dell'estate 2012, ma si situa comunque ad una significativa distanza temporale dalla dichiarazione su Facebook del 1° settembre precedente (*ex plurimis*, sentenza n. 258 del 2006, che esclude il nesso funzionale quando l'atto parlamentare è successivo di oltre dieci giorni dalla dichiarazione resa extra moenia; inoltre, sentenza n. 435 del 2002, con riferimento ad una cesura di otto giorni).



Si può perciò escludere la «sostanziale contestualità» tra atto parlamentare e dichiarazione incriminata (sentenza n. 97 del 2008), e che il primo fosse «già preannunciato» o comunque «prevedibile sulla base della specifica situazione» il 1° settembre 2012, quando tale dichiarazione è stata resa pubblica (sentenza n. 335 del 2006).

7.- Con riguardo agli atti di esercizio della funzione parlamentare da parte del deputato Esposito anteriori al 1° settembre 2012, indicati dalla difesa della Camera e in parte già valutati dal Tribunale di Torino, molti di essi hanno senza dubbio per oggetto le violente azioni di sabotaggio al cantiere TAV, paventate o attribuite talvolta a esponenti dei centri sociali, con l'appoggio di amministratori locali.

Si tratta, in particolare, degli interventi in aula svolti durante le sedute n. 384 e n. 386, rispettivamente del 18 e 20 ottobre 2010, la seduta n. 489 del 21 giugno 2011, la seduta n. 494 del 30 giugno 2011, la seduta n. 611 del 26 marzo 2012; la seduta n. 614 del 29 marzo 2012 e la seduta n. 644 del 24 aprile 2012.

Analogo contenuto hanno l'intervento relativo alla mozione n. 1-00437 del 22 settembre 2010, l'interpellanza urgente n. 2-01137 del 28 giugno 2011, la mozione n. 1-00711 del 15 settembre 2011, nonché la mozione n. 1-00980 del 29 marzo 2012.

In tutti i citati casi non vi è alcun riferimento specifico alle persone dei querelanti, né ad una loro specifica attività di propalazione e di successivo impiego di informazioni riservate, concernente «i movimenti della polizia», ovverosia il fatto che connota la dichiarazione apparsa sulla pagina Facebook dell'on. Esposito il giorno 1° settembre 2012.

Nessun rilievo possono, infine, assumere l'interrogazione e l'interpellanza parlamentare n. 3-00906 del 9 febbraio 2010 e n. 2-00961 dell'8 febbraio 2011, posto che tali atti si riferiscono all'opportunità di realizzare l'opera TAV, senza recare cenno a episodi di violenza o boicottaggio.

8.- In definitiva, non risulta alcuna opinione, resa nell'esercizio della funzione parlamentare, che abbia un contenuto nella sostanza corrispondente al fatto specifico denunciato dall'on. Esposito su Facebook con la dichiarazione reputata insindacabile.

Ne consegue che la deliberazione della Camera dei deputati del 24 marzo 2021, affermando erroneamente la insindacabilità di tale dichiarazione, ha menomato le attribuzioni del Tribunale di Torino, perché difetta il nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare dall'on. Esposito.

Tale deliberazione va perciò annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato Stefano Esposito nei confronti dei signori G. V., D. L. e G. R., per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Torino, sesta sezione penale, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 24 marzo 2021 (doc. IV-ter, n. 11-A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

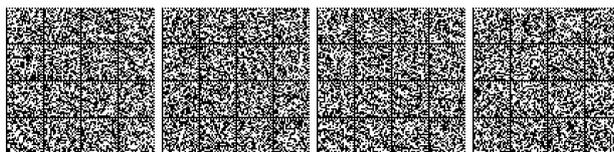
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 242

Sentenza 9 novembre - 1° dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Costo per fattispecie determinate, sulla base del sospetto diagnostico di malattia genetica rara formulato anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Totale messa a carico del Servizio sanitario regionale - Possibilità di eseguire la prestazione anche prima del sospetto diagnostico e al di fuori dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare - Disciplina della possibile consulenza del medico genetista - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali statali in materia di tutela della salute e della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA - Cessazione della materia del contendere.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - Costo per fattispecie determinate, estese anche ai familiari, sulla base del sospetto diagnostico di malattia genetica rara formulato anche da uno specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto - Totale messa a carico del Servizio sanitario regionale, alle condizioni previste dalla normativa statale - Esito comunicato allo specialista del presidio di riferimento della Rete delle malattie rare - Possibile presa in carico, da parte della Rete, del paziente e, eventualmente, dei familiari - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella determinazione dei LEA - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28, artt. 1, comma 2, 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

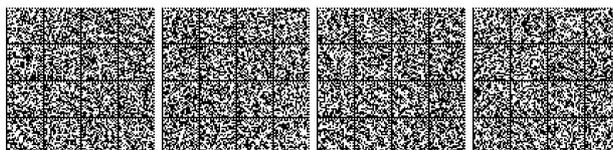
Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), e dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, recante «Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 4 ottobre 2021 e il 1° febbraio 2022, depositati in cancelleria il 12 ottobre 2021 e il 3 febbraio 2022, iscritti, rispettivamente, al n. 59 del registro ricorsi 2021 e al n. 10 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 44 dell'anno 2021 e n. 10 dell'anno 2022.



Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449); all'art. 5 del decreto del Ministro della sanità 18 maggio 2001, n. 279, recante «Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124»; all'Allegato 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

L'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, dopo aver istituito il «servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - ESOMA» (comma 1), disponeva al comma 2, nella versione originaria, che «[i]l servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul management clinico nei confronti di: feto con malformazioni, specie se multiple o associate; neonato in condizioni critiche; pazienti con sospetto sindromico per malattia rara, con sintomi di malattia e privi di diagnosi o causa biologica; cittadini con condizione genetica nota su base anamnestica familiare e desiderosi di conoscere la probabilità di sviluppare la stessa condizione; cittadini appartenenti a gruppo o popolazione con alto rischio di sviluppare una patologia genetica e desiderosi di conoscere la probabilità di trasmettere la stessa patologia alla prole; cittadini parte di coppie con una o più gravidanze a evoluzione infausta nel secondo o terzo trimestre di gravidanza, comprese le morti in epoca perinatale».

Il successivo art. 5, nella versione originaria, prevedeva che «[i]n caso d'identificazione della mutazione genetica responsabile della condizione, il paziente o la famiglia sono indirizzati presso l'Unità operativa di genetica medica richiedente per effettuare una completa consulenza specialistica, la definizione della prognosi e del rischio riproduttivo/familiare».

Infine, l'art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, anche questo nella versione originaria, prescriveva che «[i]l paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)».

Tutte le disposizioni impuginate sono state sostituite dall'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, recante «Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)», anch'esso - come di dirà - impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

1.1.- Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nella versione originaria, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto provvederebbe alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), includendovi il servizio di analisi genomica in considerazione, funzionale all'individuazione e al trattamento sanitario delle malattie genetiche rare, e prevedendo l'esenzione del paziente dalla partecipazione al relativo costo.

In tal modo, la disposizione avrebbe invaso la materia di competenza esclusiva del legislatore statale, il quale, in particolare, con l'art. 5 del d.lgs. n. 124 del 1998, avrebbe demandato a un regolamento ministeriale, tra l'altro,



l'identificazione delle malattie rare che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa per le prestazioni di assistenza da esso indicate (comma 1), incluse quelle diagnostiche (comma 4). In attuazione di tale previsione, è intervenuto il d.m. n. 279 del 2001, il quale, nel disciplinare «le modalità di esenzione dalla partecipazione al costo delle malattie rare per le correlate prestazioni di assistenza sanitaria incluse nei livelli essenziali di assistenza» e nell'individuare «specifiche forme di tutela per i soggetti affetti dalle suddette malattie» (art. 1), ha istituito la Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare, i cui presidi sono dotati anche di servizi per la diagnostica biochimica e genetico-molecolare (art. 2, commi 1 e 2).

Dall'assetto uniforme su tutto il territorio nazionale, come poc'anzi tratteggiato, si sarebbe discostata la disciplina regionale in esame, prevedendo la gratuità della prestazione anche quando essa non sia prescritta da uno specialista del Servizio sanitario nazionale (SSN), non sia eseguita presso uno dei presidi della Rete nazionale e sia erogabile anche in caso di mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo, discostandosi così da quanto prevederebbe l'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001.

1.2.- Secondo il ricorrente, l'art. 5 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, in quanto, al fine di garantire l'appropriatezza prescrittiva, la consulenza del medico genetista prevista dalla disposizione impugnata dovrebbe precedere e non seguire l'esecuzione del test, così come disporrebbe l'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001.

1.3.- Il successivo art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, ai sensi dell'art. 5, commi 1, 2, 3 e 7, del d.m. n. 279 del 2001, perché il test possa essere eseguito gratuitamente, l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare dovrebbe avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico e non successivamente, come disporrebbe la norma regionale.

1.4.- Infine, tutte le disposizioni impuginate violerebbero i principi in materia di tutela della salute espressi dalla normativa statale in precedenza menzionata quanto a coinvolgimento di personale non appartenente al Servizio sanitario nazionale o alla Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare, principi tra cui annoverare anche quelli espressi dall'Allegato 4 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, laddove prevede: «Patologie diagnosticabili con le prestazioni di Genetica Medica su prescrizione specialistica. Per la diagnosi di malattia rara di cui all'allegato 7, i test genetici sono prescritti dagli specialisti operanti in un Presidio della rete nazionale per le malattie rare individuato per la malattia rara o il gruppo a cui la malattia appartiene» (Allegato genetica colonna "A": genetica medica).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte.

2.1.- Preliminarmente, la resistente sostiene che non sarebbe ammissibile l'impugnativa della normativa regionale per violazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto tale censura non sarebbe menzionata nella deliberazione a ricorrere.

2.2.- Nel merito, dopo aver sinteticamente descritto il contenuto generale della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 ed evidenziato come essa non abbia inteso disciplinare l'intera genomica quale branca della medicina, ma solo apprestare e regolare un servizio di analisi molecolare a fini diagnostici, sottolineandone efficacia ed economicità, la resistente sostiene che la normativa regionale non prevederebbe prestazioni extra LEA, ma si limiterebbe a disciplinare, in conformità con quanto previsto dall'art. 15, comma 4, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, le modalità di erogazione di prestazioni già rientranti nei LEA, così come risulterebbe dall'Allegato 4 al medesimo d.P.C.m. (voci da G1.01 a G1.47).

Secondo la Regione, inoltre, l'impugnato art. 2, comma 1, non derogherebbe a quanto previsto dal d.m. n. 279 del 2001, così come reso evidente dall'espresso richiamo a quanto previsto «dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara». Di conseguenza, la prestazione risulterebbe gratuita solo quando prescritta da uno specialista del SSN presso uno dei presidi della Rete nazionale, come si evincerebbe chiaramente dall'art. 4 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nonché dallo stesso art. 5 impugnato. Parimenti, l'erogazione della prestazione non avverrebbe sulla scorta di un mero pronostico o desiderio conoscitivo, essendo comunque necessario un «sospetto diagnostico» dello specialista richiedente, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge regionale.

Analogamente, non sarebbero fondate le censure rivolte all'art. 5 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, atteso che il «sospetto diagnostico» normativamente richiesto renderebbe evidente come la consulenza debba precedere il test, oltre che seguirlo al fine di interpretarne l'esito, così come prevederebbe l'accordo sancito il 15 luglio 2004, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome sulle «Linee-guida per le attività di genetica medica», nonché l'Allegato 4 al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (voce G9.01).



Infine, nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 sarebbe fondata, trattandosi di disposizione riferita al caso in cui la diagnosi induca ad avviare l'interessato a centri diversi da quelli inizialmente identificati sulla base del sospetto diagnostico.

2.3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la resistente ha evidenziato come le disposizioni impugnate siano state sostituite dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 nel senso auspicato dal ricorrente, con la conseguenza che, in mancanza di applicazione medio tempore, dovrebbe essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale a esse relative.

Nel merito, la Regione ha sostanzialmente ribadito difese ed eccezioni già svolte nell'atto di costituzione.

3.- Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, nonché all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

In particolare, l'impugnato art. 7: *a*) sostituisce l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, stabilendo che «[i]l Servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 (Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124), in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare in epoca prenatale o postnatale, ed è finalizzato all'inquadramento nosologico e del piano terapeutico-assistenziale ottimale» (comma 1); *b*) aggiunge il comma 2-*bis* al predetto art. 1, secondo cui «[n]ei casi di cui al comma 2, nel rispetto del D.M. n. 279/2001 e a causa delle difficoltà e della complessità dell'iter diagnostico per le malattie rare, lo specialista del SSN può estendere l'indagine genetica ai familiari, al fine di diagnosticare una malattia rara con origine genetica» (comma 2); *c*) sostituisce l'art. 5 della medesima legge regionale, stabilendo che, «[i]n caso di identificazione della mutazione genetica, il Laboratorio di medicina genomica comunica l'esito allo specialista del SSN del Presidio di riferimento della rete delle malattie rare di cui all'articolo 1, comma 2» (comma 3); *d*) sostituisce l'art. 6 della reg. Puglia n. 28 del 2021, prevedendo che «[i]l Centro della Rete nazionale malattie rare provvede alla presa in carico del paziente ed eventualmente dei familiari. Il Laboratorio di medicina genomica di cui all'articolo 4 provvede se richiesto a effettuare eventuali e ulteriori rilievi sul dato genetico e approfondimenti molecolari finalizzati a completare l'inquadramento diagnostico e a ottimizzazione la presa in carico del paziente» (comma 4).

3.1.- Secondo il ricorrente la sostituzione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, da un lato, non avrebbe eliminato le difformità di detta disposizione rispetto a quanto prescritto dal d.lgs. n. 124 del 1998 e dal d.m. n. 279 del 2001, i quali prevederebbero l'assunzione dei costi da parte del SSN solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto; dall'altro, la prestazione non rientrerebbe nei LEA e quindi non sarebbe erogabile dalla Regione Puglia, astretta dai vincoli del piano di rientro dal deficit sanitario, cui sarebbe ancora soggetta. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che precluderebbe l'erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza. La previsione regionale, peraltro, distoglierebbe risorse dalla copertura di questi ultimi, conseguentemente determinando anche la violazione dell'art. 81 Cost., oltre che dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

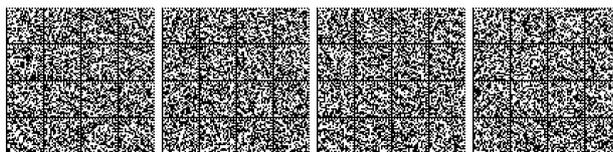
Per le stesse ragioni, anche i residui commi dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 violerebbero gli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., prevedendo prestazioni sanitarie non incluse nei LEA.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse.

4.1.- Ad avviso della resistente, anzitutto, sarebbe inammissibile l'impugnativa rivolta ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, in quanto disposizioni non menzionate nella deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri.

In subordine, sarebbero inammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto l'asserita violazione non sarebbe assistita da adeguata motivazione.

Infine, sarebbe inammissibile anche la censura formulata in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, trattandosi di parametri genericamente evocati e non menzionati nella deliberazione a impugnare.



4.2.- Nel merito, le questioni promosse non sarebbero fondate.

Dopo aver sommariamente descritto il contenuto della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, la resistente evidenzia come le modifiche apportate alla disciplina ivi recata siano volte a recepire i rilievi statali a essa mossi, in spirito di leale collaborazione.

Ribadito l'intento di rendere fruibile un innovativo servizio diagnostico particolarmente efficace, la Regione sottolinea come l'impugnato art. 7, comma 1, preveda l'erogazione gratuita del servizio al ricorrere delle condizioni previste dal d.lgs. n. 124 del 1998 e dal d.m. n. 279 del 2001, dunque andrebbe esclusa ogni difformità da quanto disposto dal legislatore statale, a maggior ragione considerando che l'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001 prevederebbe l'esenzione dal costo della prestazione diagnostica anche in caso di mero sospetto o non solo di accertamento della malattia rara, così come, peraltro, imporrebbe la logica prima ancora che la normativa.

Ad avviso della ricorrente, inoltre, nella disposizione impugnata non sarebbe ravvisabile alcuna violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto la prestazione sarebbe inclusa nei LEA, come risulterebbe dall'Allegato 4 (voci da G1.01 a G1.47) richiamato dall'art. 15 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017: il sequenziamento dell'esoma non sarebbe altro che un sequenziamento di geni, senza che la previsione regionale possa dettagliare le singole situazioni cliniche, mutando in relazione a esse il numero dei geni da analizzare.

Le medesime considerazioni varrebbero per l'art. 7, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, che permetterebbe di estendere l'indagine genetica ai familiari, ove necessario a fini diagnostici - conformemente a quanto sarebbe previsto dall'art. 4, comma 2, del d.m. n. 279 del 2001 - e consentirebbero di coordinare la disciplina regionale con quest'ultimo decreto.

4.3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la resistente ha sostanzialmente ribadito difese ed eccezioni precedentemente formulate.

Considerato in diritto

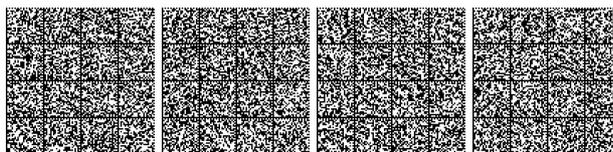
1.- Con ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 124 del 1998; all'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001 e all'Allegato 4 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Tutte le disposizioni impugnate sono state sostituite dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, anch'esso impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, dopo aver istituito il «servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale - ESOMA» (comma 1), disponeva, nella versione originaria del comma 2, che «[i]l servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza (LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul management clinico nei confronti di: feto con malformazioni, specie se multiple o associate; neonato in condizioni critiche; pazienti con sospetto sindromico per malattia rara, con sintomi di malattia e privi di diagnosi o causa biologica; cittadini con condizione genetica nota su base anamnestica familiare e desiderosi di conoscere la probabilità di sviluppare la stessa condizione; cittadini appartenenti a gruppo o popolazione con alto rischio di sviluppare una patologia genetica e desiderosi di conoscere la probabilità di trasmettere la stessa patologia alla prole; cittadini parte di coppie con una o più gravidanze a evoluzione infausta nel secondo o terzo trimestre di gravidanza, comprese le morti in epoca perinatale».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto provvederebbe alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), includendovi la prestazione in considerazione, con esenzione della partecipazione al relativo costo. Ciò peraltro difformemente dalla disciplina nazionale, recata in particolare dall'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001 - adottato ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 124 del 1998 - prevedendo la gratuità anche quando la prestazione non sia prescritta da uno specialista del Servizio sanitario nazionale (SSN), non sia eseguita presso uno dei presidi della Rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare e in caso di mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo.

1.2.- Il successivo art. 5 della medesima legge regionale, nella versione normativa originaria, prevedeva che «[i]n caso d'identificazione della mutazione genetica responsabile della condizione, il paziente o la famiglia sono indirizzati



presso l'Unità operativa di genetica medica richiedente per effettuare una completa consulenza specialistica, la definizione della prognosi e del rischio riproduttivo/familiare».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, in quanto, ai sensi dell'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, la consulenza del medico genetista dovrebbe precedere e non seguire l'esecuzione del test.

1.3.- L'art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nella versione normativa originaria, prescriveva che «[i]l paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)».

Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, ai sensi dell'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, affinché il test possa essere eseguito gratuitamente, l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare dovrebbe avvenire immediatamente dopo il sospetto diagnostico e non successivamente al test.

1.4.- Infine, tutte le disposizioni impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute, consentendo, in difformità dal d.m. n. 279 del 2001 e dall'Allegato 4 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il coinvolgimento di personale estraneo al SSN.

2.- Con ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, nonché all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

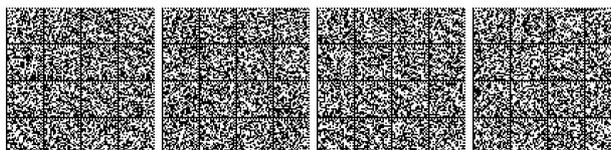
2.1.- L'impugnato art. 7: *a*) sostituisce l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, stabilendo che «[i]l Servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 (Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124), in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale (SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare in epoca prenatale o postnatale, ed è finalizzato all'inquadramento nosologico e del piano terapeutico-assistenziale ottimale» (comma 1); *b*) aggiunge al predetto art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 il comma 2-*bis*, secondo cui «[n]ei casi di cui al comma 2, nel rispetto del D.M. n. 279/2001 e a causa delle difficoltà e della complessità dell'*iter* diagnostico per le malattie rare, lo specialista del SSN può estendere l'indagine genetica ai familiari, al fine di diagnosticare una malattia rara con origine genetica» (comma 2); *c*) sostituisce l'art. 5 della medesima legge regionale, stabilendo che, «[i]n caso di identificazione della mutazione genetica, il Laboratorio di medicina genomica comunica l'esito allo specialista del SSN del Presidio di riferimento della rete delle malattie rare di cui all'articolo 1, comma 2» (comma 3); *d*) sostituisce l'art. 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, prevedendo che «[i]l Centro della Rete nazionale malattie rare provvede alla presa in carico del paziente ed eventualmente dei familiari. Il Laboratorio di medicina genomica di cui all'articolo 4 provvede se richiesto a effettuare eventuali e ulteriori rilievi sul dato genetico e approfondimenti molecolari finalizzati a completare l'inquadramento diagnostico e a ottimizzazione la presa in carico del paziente» (comma 4).

Ad avviso del ricorrente, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo il precedente art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, oltre a non eliminare le difformità di detta disposizione da quanto prescritto dal d.m. n. 279 del 2001 - che prevederebbe l'esenzione solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto - continuerebbe a riferirsi a una prestazione non rientrante nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione Puglia, astretta dai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui è ancora assoggettata. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, preclusivo dell'erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA, nonché, conseguentemente, la violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., distogliendosi risorse dalla loro copertura.

Tali motivi d'impugnazione sono estesi ai residui commi dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021.

3.- I giudizi originati dai due ricorsi - strettamente connessi, atteso che il secondo riguarda la normativa regionale incidente su quella originariamente denunciata, per motivi parzialmente coincidenti con quelli adottati a sostegno della prima impugnativa - devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.- In ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, così come richiesto dalla resistente, in considerazione della sostituzione delle disposizioni impugnate ad opera dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021.



Occorre al riguardo rammentare che, «[s]econdo la costante giurisprudenza di questa Corte, “la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore” (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018)» (sentenza n. 200 del 2022).

4.1.- La seconda delle menzionate condizioni risulta integrata, alla luce sia di quanto riferito nella nota del 13 ottobre 2022 dell'ASL Bari - Dipartimento per la gestione del rischio riproduttivo e la gravidanza a rischio - presso il quale l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 colloca il laboratorio competente all'esecuzione del test genetico in considerazione - sia di quanto dichiarato dalla resistente in udienza, rispondendo al quesito al riguardo rivolto ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, senza che, peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato abbia contestato la circostanza della mancata applicazione.

4.2.- Al contempo, si deve ritenere che lo *ius superveniens* abbia emendato le disposizioni impugnate rimuovendo i vulnera denunciati.

4.2.1.- L'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, stabilisce che il servizio di analisi genomica con sequenziamento dell'esoma «è garantito dal Servizio sanitario regionale (SSR) in regime di esenzione alla compartecipazione della spesa sanitaria qualora ne ricorrano le condizioni previste dalle disposizioni vigenti, in particolare dal decreto del Ministero della sanità 18 maggio 2001, n. 279 [...]».

Alla stregua del dato testuale, subordinando l'erogazione in regime di esenzione della citata prestazione diagnostica specialistica ambulatoriale al ricorrere delle «condizioni previste dalle disposizioni vigenti» - tra cui, «in particolare», quelle di cui al d.m. n. 279 del 2001 - la normativa regionale rimanda alla disciplina generale in materia secondo la tecnica del rinvio mobile, con la funzione di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, non di novarla (sentenza n. 250 del 2014).

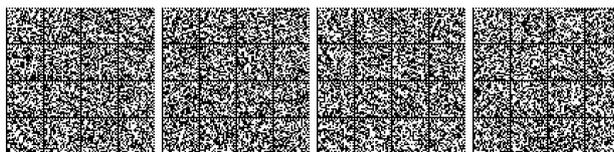
Nell'ambito di quest'ultima viene specificamente in rilievo il decreto del Ministro della sanità del 22 luglio 1996 (Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale e relative tariffe), il quale, ai sensi dell'art. 64, comma 2, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, continua a trovare applicazione, unitamente al decreto del Ministro della salute 9 dicembre 2015 (Condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza ambulatoriale erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale), in attesa dell'adozione, non ancora intervenuta, del decreto del Ministro della salute che definisca le tariffe massime delle prestazioni previste, tra l'altro, dall'art. 15 (Assistenza specialistica ambulatoriale) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e dell'Allegato 4 ivi indicato.

Il d.m. 22 luglio 1996 - che, richiamato tra le fonti disciplinanti l'«Assistenza specialistica ambulatoriale» dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), concorre alla determinazione dei LEA e alla relativa disciplina - dispone, all'art. 1, comma 1, che «[l]e prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, ivi compresa la diagnostica strumentale e di laboratorio, erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, e le relative tariffe, sono elencate nell'allegato 1, che forma parte integrante del presente decreto».

Nel citato Allegato 1 sono incluse voci che fanno riferimento alla «tipizzazione genomica [...] mediante sequenziamento diretto» (voci 90.78.3, 90.78.5, 90.79.2, 90.79.3, 90.80.1) e all'«analisi di dna mediante sequenziamento» (voce 91.30.3), mentre il d.m. 9 dicembre 2015 prevede le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva.

Alla luce del descritto contesto normativo di riferimento e del rinvio operato dalle norme regionali alle «condizioni previste dalle disposizioni vigenti», l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostitutivo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, si deve intendere nel senso che la prestazione diagnostica di cui alla normativa regionale possa essere erogata in regime di esenzione solo alle condizioni e nella misura in cui risulti inclusa tra quelle ricomprese nei LEA attualmente vigenti. Ciò che, peraltro, risulta coerente con la volontà del legislatore regionale, palesata nei lavori preparatori, che ha inteso «accogliere integralmente le osservazioni formulate dal Governo nazionale con l'atto d'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale».

Così interpretato, lo *ius superveniens* risulta satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, in quanto, da un lato, il nuovo art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 non altera più la ripartizione dei costi relativi alla prestazione - con la prescrizione dell'esenzione - assumendo che essa possa essere erogata in regime di esenzione solo se risulti inclusa nei LEA attualmente vigenti; dall'altro, l'erogazione della prestazione è prevista «in conseguenza di sospetto per malattia rara formulato da specialista di genetica medica o di branca del Servizio sanitario nazionale



(SSN), operante nei presidi della rete nazionale delle malattie rare istituiti con Delib. G.R. 13 marzo 2018, n. 329. Il test è erogato in presenza di sospetto per condizioni su base genetica o erede-familiare». Pertanto, la disposizione come riformulata asseconda l'impugnativa, laddove lamentava la possibilità di prescrizione da parte di un medico estraneo al SSN, il mancato coinvolgimento dei presidi della Rete nazionale delle malattie rare - quanto all'esecuzione della prestazione diagnostica, è l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, non impugnato, a stabilire il laboratorio competente - e la soddisfazione di una mera curiosità prognostica o di rischio riproduttivo.

4.2.2.- Parimenti soddisfattiva risulta la sostituzione degli artt. 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021.

L'art. 5, come sostituito dall'art. 7, comma 3, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, non si occupa più della consulenza specialistica - sulla quale, in considerazione del momento del suo intervento, si appuntavano le doglianze formulate nel primo ricorso - ma dispone che, in caso di identificazione di mutazione genetica, l'esito sia comunicato allo specialista del presidio di riferimento della Rete delle malattie rare.

Il successivo art. 6 - impugnato in quanto prevedeva l'invio dell'assistito al centro di riferimento per le malattie rare solo successivamente al test e non prima, a seguito del sospetto diagnostico - in conseguenza della sostituzione si limita a prevedere che il centro della Rete nazionale delle malattie rare - già coinvolta a livello di presidi al momento della prescrizione della prestazione (art. 1, comma 2, come sostituito) e con la comunicazione del riscontro della mutazione genetica (art. 5, come sostituito) - provveda alla presa in carico del paziente ed, eventualmente, dei familiari.

4.2.3.- Infine, il citato *ius superveniens* è soddisfattivo rispetto all'impugnativa di tutte le menzionate disposizioni regionali per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione ai principi fondamentali espressi dalla normativa statale volti a escludere il coinvolgimento di personale non appartenente al SSN o alla Rete nazionale delle malattie rare, atteso che la sostituzione opera nel senso auspicato dal ricorrente, non menzionando più personale a essi estraneo.

5.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla resistente.

5.1.- La Regione sostiene che le questioni dei commi 2, 3 e 4 del citato art. 7 siano inammissibili, in quanto si tratterebbe di disposizioni non indicate nella deliberazione a impugnare.

Invero, quest'ultima richiama la relazione a essa allegata, la quale, a sua volta, si riferisce in più passaggi all'intero art. 7, fino ad affermare esplicitamente che le censure rivolte al comma 1 vanno estese a quelli successivi.

Impugnandoli, dunque, l'Avvocatura generale dello Stato si è senz'altro mantenuta «all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa» (sentenza n. 177 del 2020). Onde la non fondatezza dell'eccezione regionale e l'ammissibilità delle questioni promosse sotto il citato profilo.

5.2.- La Regione eccepisce altresì che il lamentato contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. non sia adeguatamente motivato.

Anche tale eccezione è priva di fondamento, in quanto la lesione di detto parametro, unitamente a quella dell'art. 81 Cost., viene dedotta in via congiunta e consequenziale alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, in ragione dell'erosione delle risorse necessarie all'esclusivo finanziamento dei LEA ad opera della prestazione ritenuta esularne, secondo un percorso argomentativo già seguito da questa Corte (sentenza n. 190 del 2022).

5.3.- Infine, secondo la Regione sarebbe inammissibile la censura formulata in relazione al d.lgs. n. 124 del 1998 e al d.m. n. 279 del 2001, trattandosi di parametri genericamente evocati e non menzionati nella deliberazione a impugnare.

Neanche tale eccezione è fondata.

All'identificazione del parametro costituzionale di cui si assume la violazione si giunge attraverso una lettura complessiva del ricorso, considerando che il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ricostruito il contenuto della precedente impugnativa, ne riproduce il passaggio motivazionale con cui si è ivi argomentata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In tal modo, pur nella mancata menzione dell'identificativo numerico, il ricorrente lamenta un vulnus a tale parametro, espressamente menzionato nella deliberazione a impugnare, attraverso il richiamo alla normativa esercizio della competenza da esso prevista. Con il che l'eccezione sollevata dalla Regione risulta priva di pregio.

6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 non sono fondate, così come di seguito precisato.



6.1.- Secondo il ricorrente, il citato art. 7 riguarderebbe una prestazione non inclusa nei LEA e quindi non erogabile dalla Regione Puglia, astretta dai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, cui è ancora soggetta. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, preclusivo dell'erogazione di prestazioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza. La previsione regionale, peraltro, distoglierebbe risorse dalla copertura di questi ultimi, conseguentemente determinando anche la violazione dell'art. 81 Cost., oltre che dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Al riguardo, si deve rammentare che questa Corte ha in più di un'occasione affermato, anche nei confronti della stessa Regione Puglia, che «l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020). È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020, e n. 197 del 2019). In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato» (sentenza n. 161 del 2022). Infatti, «[l]a facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è [...] preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro, poiché - ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 - queste ultime non possono erogare prestazioni "non obbligatorie" (da ultimo, in questo senso, sentenza n. 161 del 2022)» (sentenza n. 190 del 2022).

D'altra parte, la previsione ad opera di una regione in piano di rientro dal disavanzo sanitario di una prestazione non ricompresa nei LEA, oltre a contrastare con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, viola altresì «conseguentemente e congiuntamente» gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., «erodendo le risorse necessarie al finanziamento esclusivo delle prestazioni essenziali» (sentenza n. 190 del 2022).

Diventa dunque decisivo stabilire se l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, sostituendo la normativa precedente, abbia previsto una prestazione estranea, o meno, ai LEA, posto che solo nel primo caso sarebbero configurabili le violazioni denunciate, visto che l'esame diagnostico in considerazione, alla luce dei lavori preparatori (e segnatamente della relazione all'emendamento che ha introdotto l'art. 7), non determina un'esigenza di ulteriore copertura finanziaria, in quanto destinato a riceverne dalle risorse stanziare per i livelli essenziali di assistenza.

Si è già evidenziato - a proposito delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021 - come l'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 debba essere interpretato nel senso che la prestazione diagnostica da esso prevista possa essere erogata in regime di esenzione solo se essa risulti inclusa nei LEA attualmente vigenti.

In detti termini sono pertanto prive di fondamento non solo le questioni di legittimità costituzionale relative a tale disposizione, ma anche quelle afferenti al comma 2 - che, «[n]ei casi di cui al comma 2 [dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021], nel rispetto del D.M. n. 279/2001», consente di estendere l'indagine genetica ai familiari, analogamente a quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del d.m. n. 279 del 2001 - nonché ai successivi commi 3 e 4, che dettano una disciplina ancillare circa le modalità con cui rendere la prestazione diagnostica, sul presupposto della sua erogabilità quale LEA e secondo il relativo regime.

6.2.- L'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 viene altresì impugnato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, sostituendo l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, divergerebbe da quanto prescritto dal d.lgs. n. 124 del 1998 e dal d.m. n. 279 del 2001, i quali prevederebbero l'assunzione dei costi da parte del SSN solo in caso di accertata evidenza della malattia e non di mero sospetto.

Neanche tale questione è fondata.

La norma impugnata, nel ricollegare espressamente l'esenzione al sospetto diagnostico, non interferisce con la ripartizione dei costi relativi alla prestazione, disponendo in difformità da quanto previsto dal legislatore statale e con ciò invadendone la competenza, bensì si pone in linea con il relativo esercizio. L'art. 5 del d.m. n. 279 del 2001, infatti, sulla base di un «sospetto diagnostico» (comma 1), prevede «l'erogazione in regime di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni finalizzate alla diagnosi» (comma 2); dunque, non solo nel caso, comunque contemplato, di accertamento della malattia rara (comma 4).

Ne deriva la non fondatezza della questione.



7.- La cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge reg. Puglia n. 28 del 2021, nella loro versione originaria impugnata, e la non fondatezza di quelle dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 36 del 2021 non esimono questa Corte dal sollecitare - in ossequio al principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e Regioni (sentenze n. 190 e 40 del 2022, n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017) - la definizione del procedimento a cui l'art. 64, comma 2, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 subordina l'entrata in vigore, tra l'altro, dell'art. 15 del medesimo decreto in materia di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e del nomenclatore di cui all'Allegato 4.

Il tempo trascorso, da cui deriva la sicura obsolescenza delle prestazioni previste, non trova alcuna giustificazione in relazione a un tema essenziale per la garanzia del diritto alla salute in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale), promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), all'art. 5 del decreto del Ministro della sanità 18 maggio 2001, n. 279, recante «Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124» e all'Allegato 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 59 del registro ricorsi del 2021;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36, recante «Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)», promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2022;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Puglia n. 36 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

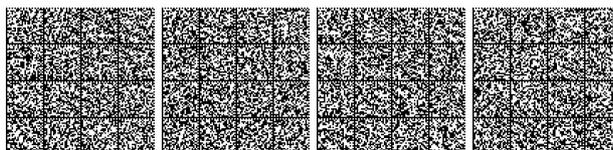
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 243

Sentenza 10 novembre - 2 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Giudizio direttissimo - Diritti dell'imputato - Possibilità, allo scadere del termine a difesa eventualmente richiesto, di richiedere il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta - Esclusione, nell'interpretazione assurta a diritto vivente - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale della norma censurata, come interpretata.

- Codice di procedura penale, artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 3, lettera *b*); Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di G. P., con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 169 del registro ordinanze del 2021, il Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, del codice di procedura penale «nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento, invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto», in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera *b*), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 14, paragrafo 3, lettera *b*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.



1.1.- Il rimettente riferisce di doversi pronunciare, nel procedimento a carico di G. P. per il reato di cui all'art. 497-bis del codice penale, sulla richiesta di applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., formulata dal difensore dell'imputato all'udienza fissata per la prosecuzione del giudizio direttissimo a seguito della concessione del termine a difesa in esito alla precedente udienza di convalida dell'arresto.

2.- Secondo l'ordinanza di rimessione, le disposizioni censurate sarebbero costituzionalmente illegittime, per contrasto con i riferiti parametri, nella parte in cui prevedrebbero che, nel giudizio direttissimo, il termine a difesa venga concesso all'imputato solo a seguito dell'apertura del dibattimento, con la conseguente preclusione per la richiesta di riti alternativi nella prima udienza successiva al suddetto termine.

2.1.- In punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione ritiene che tali disposizioni potrebbero essere «in astratto» interpretate in modo conforme ai principi costituzionali in materia di diritto di difesa, sulla scorta di quanto affermato da questa Corte nell'ordinanza n. 254 del 1993 in relazione al rito allora vigente di fronte al pretore, nella sostanza coincidente con quello oggi disciplinato per i procedimenti dinnanzi al tribunale in composizione monocratica.

Secondo la pronuncia richiamata, infatti, la richiesta di un termine a difesa, comportando «la sospensione del dibattimento - non ancora aperto - fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine», non impedirebbe al giudicabile «di formulare la richiesta di applicazione della pena, potendo questa essere avanzata, anche nell'ipotesi in questione [...] fino al normale termine previsto dall'art. 446 cod. proc. pen., e cioè fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento».

Tuttavia, tale orientamento, ad avviso del rimettente, è stato fatto proprio solo da un numero limitato di pronunce della Corte di cassazione (sono richiamate le sentenze della sezione sesta penale del 23 ottobre 2008, n. 42696, e del 19 gennaio 2010, n. 13118), la quale, nell'«orientamento prevalente e infine consolidatosi», ha invece interpretato le disposizioni oggetto di esame nel senso che l'avvenuta concessione del termine a difesa, presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena su richiesta (sono richiamate, tra le altre, le sentenze della sezione prima penale del 5 maggio 2008, n. 17796, della sezione quinta penale del 18 febbraio 2010, n. 12778, della sezione prima penale del 5 giugno 2018, n. 25153, della sezione quinta penale del 27 dicembre 2019, n. 52042).

A fronte, pertanto, di una giurisprudenza di legittimità asseritamente assurda al rango di diritto vivente e orientata in tal senso, il rimettente ritiene di dover fare applicazione delle disposizioni censurate e, per l'effetto, rigettare la richiesta di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen., in quanto tardiva, e procedere con il dibattimento, «risultando questo implicitamente già aperto a seguito della concessione del termine a difesa».

3.- Il Tribunale rimettente ritiene, tuttavia, non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen.

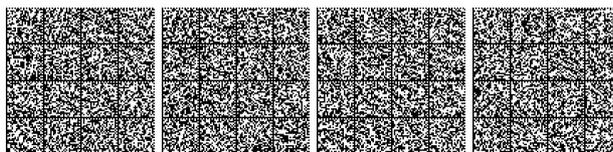
3.1.- Il mancato riconoscimento all'imputato della possibilità di formulare richiesta di accesso a un rito alternativo dopo che questi abbia ottenuto il termine a difesa lederebbe, innanzi tutto, l'art. 24 Cost.

Il fatto che l'accesso ai riti alternativi comporti «modalità più limitate di esercizio del diritto di difesa» non escluderebbe, invero, la necessità che l'imputato sia messo in condizione di ponderare adeguatamente le conseguenze di una simile strategia processuale. Esigenza, questa, che sarebbe frustrata ove l'imputato venisse posto di fronte all'«alternativa secca» tra i due strumenti e, pertanto, gli si imponesse - tanto più in esito al giudizio di convalida dell'arresto - di formulare tale richiesta «seduta stante» e non, invece, allo spirare del termine a difesa eventualmente richiesto, «la cui funzione deve poter essere anche quella di valutare in un periodo di tempo adeguato l'opzione per i riti alternativi».

3.2.- Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con l'art. 3 Cost., a causa della irragionevole disparità di trattamento che ne deriverebbe, per l'imputato condotto in udienza per rispondere del reato con rito direttissimo, rispetto a chi sia giudicato sulla base di altro rito.

In tali evenienze - come, ad esempio, nel rito ordinario a seguito della richiesta di rinvio a giudizio, nella citazione diretta a giudizio, nel giudizio immediato e nel procedimento per decreto - all'imputato viene sempre riconosciuto un termine più o meno lungo per la preparazione della difesa e, quindi, anche per «valutare l'eventuale scelta di procedere con un rito alternativo». Né sarebbe di ostacolo alla speditezza che contrassegna il giudizio direttissimo l'assegnazione di un termine per preparare la difesa in vista dell'eventuale richiesta di accesso ai riti speciali, poiché, in ogni caso, si tratterebbe di un termine di pochi giorni.

La rilevata disparità di trattamento, inoltre, emergerebbe anche con riguardo all'imputato che si sia visto modificare l'imputazione o contestare nuovi reati e nuove circostanze da parte del pubblico ministero nel corso dell'istruttoria dibattimentale. Peraltro, rileva l'ordinanza di rimessione, ove l'imputato sia assente, la contestazione deve essere inserita nel verbale di dibattimento, che deve essere notificato per estratto all'imputato, «con il rispetto di un termine



almeno pari a quello previsto dall'art. 429 c.p.p.». In casi del genere, proprio la giurisprudenza di questa Corte avrebbe dichiarato costituzionalmente illegittime le preclusioni poste alla facoltà di accedere ai riti speciali (è richiamata la sentenza n. 82 del 2019).

A fronte di ciò, sarebbe quindi irragionevole la disciplina approntata, per il rito direttissimo, dalle disposizioni oggetto di scrutinio, nella misura in cui non consentono che il termine a difesa richiesto e ottenuto dall'imputato all'esito della convalida «sia funzionale anche all'eventuale scelta dei riti alternativi».

3.3.- Sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 3, lettera b), CEDU e 14, paragrafo 3, lettera b), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Con riguardo al primo, in particolare, il rimettente ricorda che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in più occasioni, affermato che l'equità del processo non dipende solamente dalla tempestiva informazione dell'imputato circa le contestazioni mosse a suo carico, ma anche dalla garanzia di tempo e mezzi necessari per preparare adeguatamente le sue difese (sono richiamate le sentenze 21 dicembre 2006, Borisova contro Bulgaria e 12 febbraio 2019, Muchnik e Mordovin contro Russia). In tale giurisprudenza, inoltre, il tempo e i mezzi in questione andrebbero commisurati ad aspetti quali, tra gli altri, la gravità e la complessità delle accuse e la condizione di detenzione o, al contrario, di libertà dell'accusato. Elementi, questi ultimi, che, ad avviso del rimettente, assumerebbero un particolare rilievo nel rito direttissimo, nel quale le accuse sono sempre di gravità tale da giustificare l'arresto dell'accusato e la richiesta, da parte del pubblico ministero, di una misura cautelare coercitiva.

Nella medesima direzione deporrebbe, da ultimo, il richiamo all'art. 14, comma 3, lettera b), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

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.

4.1.- Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sarebbero irrilevanti perché, nel caso di specie, non sarebbe possibile ritenere preclusa la richiesta di applicazione della pena avanzata dall'imputato e su cui il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi.

Contrariamente a quanto stabilisce il diritto vivente, ritenuto dal rimettente lesivo dei richiamati parametri costituzionali, secondo il quale vi sarebbe una rigida scansione logico-temporale tra la facoltà per l'imputato nel giudizio direttissimo di richiedere i riti speciali e la richiesta del termine a difesa, dall'ordinanza di remissione emerge che il giudice *a quo*, in esito al giudizio di convalida, avrebbe provveduto contestualmente ad entrambi gli adempimenti.

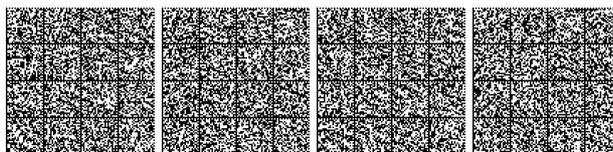
Solamente nella successiva udienza egli sarebbe tornato sui propri passi, ritenendo di dover fare applicazione dell'orientamento più restrittivo, denunciandone la contrarietà ai richiamati parametri costituzionali. Secondo l'Avvocatura, tuttavia, il pregresso avviso «cumulativo» impedirebbe di ritenere che alla scelta, effettuata dall'imputato, per il termine a difesa possa ricondursi il «significato processualmente tipico» di rinuncia all'accesso ai riti speciali, che, in base all'interpretazione contestata dal rimettente, «si riconnette indissolubilmente alla preliminare prospettazione dell'alternativa (“secca”) tra riti alternativi e giudizio direttissimo, solo all'esito del cui scioglimento il Giudice è tenuto ad impartire all'imputato l'ulteriore avviso circa la facoltà di fruire di un termine a difesa».

Non essendosi pertanto realizzata la fattispecie procedimentale prefigurata dall'orientamento giurisprudenziale che l'ordinanza di remissione ritiene contrario a Costituzione, quest'ultima avrebbe dato seguito all'interpretazione delle disposizioni censurate fatta propria dall'ordinanza di questa Corte n. 254 del 1993, con l'effetto di rendere prive di rilevanza le questioni in esame.

4.2.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque non fondate perché non vi sarebbe alcuna norma che impedisce al giudice di accordare all'interessato un eventuale *spatium deliberandi* prima dell'apertura del dibattimento.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 169 del registro ordinanze del 2021, il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen. «nella parte in cui prevedono il diritto ad un termine a difesa soltanto a seguito dell'apertura del dibattimento, invece di prevedere la possibilità di accedere ai riti alternativi anche all'esito del termine a difesa eventualmente richiesto», in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera b), CEDU e all'art. 14, paragrafo 3, lettera b), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.



1.1.- Il rimettente riferisce di doversi pronunciare sulla richiesta di applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., avanzata dall'imputato dopo che questi, in esito all'udienza di convalida, aveva ottenuto il termine a difesa di cui all'art. 558, comma 7, cod. proc. pen., previsto nel giudizio direttissimo che si svolge dinnanzi al tribunale in composizione monocratica.

A impedire l'accoglimento della richiesta si porrebbe, tuttavia, la lettura che, dell'art. 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen., nonché dell'art. 451, commi 5 e 6, cod. proc. pen. (relativo al giudizio direttissimo che si svolge dinnanzi al tribunale in composizione collegiale), ha dato la «consolidata giurisprudenza di legittimità» della Corte di cassazione, «assur[ta] al rango di diritto vivente», secondo cui la concessione del termine a difesa (previsto dalle disposizioni censurate senza apprezzabili differenze tra i due riti) comporterebbe l'apertura del dibattimento, con conseguente preclusione della possibilità di richiedere il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena su richiesta.

L'atto introduttivo del giudizio rileva che, secondo l'ordinanza n. 254 del 1993 di questa Corte e alcune successive pronunce della Corte di cassazione (sono richiamate le sentenze della sezione sesta penale 23 ottobre 2008, n. 42696, e 19 gennaio 2010, n. 13118), il termine a difesa, non determinando l'apertura del dibattimento, sarebbe rivolto anche a consentire all'imputato nel giudizio direttissimo la scelta di accedere o meno ai predetti riti alternativi. Tuttavia, nell'«orientamento prevalente e infine consolidatosi della Corte di Cassazione», si è invece affermata una interpretazione diversa e più restrittiva delle disposizioni censurate, secondo la quale il termine a difesa sarebbe strumentale unicamente alla preparazione della difesa nel dibattimento per il rito ordinario, sicché la sua concessione renderebbe ipso facto tardiva la richiesta di accesso ai riti alternativi.

Pur ritenendo, pertanto, «astrattamente possibile» un'interpretazione delle censurate disposizioni in senso conforme alla Costituzione, l'ordinanza di rimessione afferma che questa si «scontr[erebbe] con la consolidata giurisprudenza di legittimità», il che consentirebbe di ritenere validamente radicato il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 95 del 2020).

1.2.- Nel merito, le disposizioni censurate si porrebbero, innanzi tutto, in contrasto con l'art. 24 Cost.

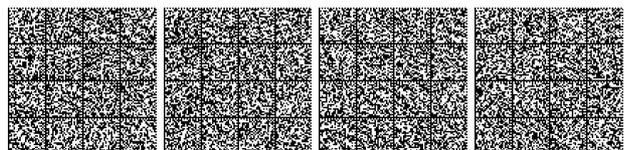
Ad avviso del giudice *a quo*, infatti, affermare che l'imputato, nel giudizio direttissimo, non possa fruire del termine a difesa per operare una scelta sul rito implicherebbe una compromissione delle sue garanzie difensive, tanto più grave perché priverebbe colui che è a giudizio della possibilità di ponderare adeguatamente le conseguenze di quella che questa Corte, proprio con riguardo alla richiesta di riti speciali, ha qualificato come «una modalità di esercizio, e tra le più qualificanti, del diritto di difesa» (sentenza n. 82 del 2019). Tale compromissione, peraltro, si avrebbe in un giudizio, quello direttissimo, che è contrassegnato da una notevole compressione dei tempi processuali, soprattutto nel caso in cui (come nel giudizio *a quo*) esso consegue senza apprezzabili soluzioni di continuità al giudizio di convalida dell'arresto in flagranza.

Sarebbe lesivo, inoltre, l'art. 3 Cost., a causa della irragionevole disparità di trattamento che subirebbe l'imputato nel giudizio direttissimo rispetto al soggetto che venga processato con altro rito (vengono richiamate le ipotesi della richiesta di rinvio a giudizio nel rito ordinario, della citazione diretta a giudizio, del giudizio immediato e del procedimento per decreto), cui l'ordinamento riconosce un termine per preparare la difesa e per valutare anche l'eventuale scelta di procedere con rito alternativo. Altrettanto irragionevole, e parimenti lesiva dell'art. 3 Cost., sarebbe poi la disparità di trattamento rispetto all'imputato che si veda modificare l'imputazione o contestare nuovi reati o nuove circostanze, da parte del pubblico ministero, nel corso dell'istruttoria dibattimentale, cui la giurisprudenza di questa Corte (è ancora richiamata la sentenza n. 82 del 2019) ha riconosciuto, attraverso la caducazione delle relative preclusioni, la facoltà di accedere ai riti alternativi.

Da ultimo, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera *b*), CEDU, perché la preclusione ricavata dalle disposizioni censurate violerebbe il principio, più volte ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sono richiamate le sentenze 21 dicembre 2006, Borisova contro Bulgaria, e 12 febbraio 2019, Muchnik e Mordovin contro Russia), secondo cui al soggetto accusato devono essere garantiti il tempo e i mezzi necessari per preparare adeguatamente le proprie difese. Nei medesimi termini, il contrasto è riferito anche all'art. 14, paragrafo 3, lettera *b*), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, perché il rimettente, sia pure per effetto di una condotta processuale ritenuta «decettiva», avrebbe in realtà fatto applicazione delle norme censurate in senso conforme a Costituzione. Il giudice *a quo*, ad avviso dell'Avvocatura, ha censurato, infatti, l'orientamento interpretativo maggioritario, il cui assunto fondamentale (compendiato nella sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 27 dicembre 2019, n. 52042) consiste nel dovere del giudice di far precedere l'avviso sui riti alternativi a quello sul termine a difesa.

Dall'ordinanza introduttiva, tuttavia, emerge che i due avvisi sarebbero stati formulati in modo contestuale, con la conseguenza che, una volta intrapresa una via diversa da quella fatta propria dall'orientamento maggioritario della



Corte di cassazione, egli non avrebbe dovuto attribuire alla concessione del termine a difesa l'effetto di rendere tardiva la richiesta di riti alternativi nell'udienza successiva alla concessione di detto termine.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Con essa, l'Avvocatura imputa al rimettente un atteggiamento contraddittorio, rilevante in questa sede unicamente in quanto mostrerebbe che questi ha ommesso di dare seguito all'interpretazione conforme a Costituzione derivante dalla formulazione contestuale dei due avvisi, e consistente nella possibilità di chiedere i riti alternativi alla prima udienza successiva allo spirare del termine a difesa.

In realtà, sebbene l'antiorità dell'avviso relativo alla facoltà di avvalersi di uno dei due riti alternativi costituisca un presupposto da cui muove l'ordinanza di rimessione per contestare l'orientamento della Corte di cassazione ritenuto consolidato, l'oggetto delle odierne questioni è un altro, e si identifica propriamente nell'efficacia preclusiva che la concessione del termine a difesa avrebbe rispetto alla richiesta di riti alternativi.

Non influisce, quindi, sull'ammissibilità delle odierne questioni il fatto che il rimettente abbia formulato i due avvisi contestualmente, poiché egli - prima e indipendentemente da ciò - ha ritenuto che la presenza di un diritto vivente non gli consenta di accogliere la richiesta di applicazione della pena su richiesta delle parti quando il termine a difesa è stato concesso, poiché, per effetto di ciò, si sarebbe avuta l'apertura del dibattimento. A deporre, del resto, nel senso che le questioni non si esauriscono nella sola anteposizione di un avviso all'altro vi è il fatto che la precedenza di carattere logico che la richiamata giurisprudenza di legittimità ricava dalla successione dei commi 5 (avviso sui riti alternativi) e 6 (termine a difesa) dell'art. 451 cod. proc. pen., e su cui l'Avvocatura incentra l'eccezione di inammissibilità, non trova riscontro nelle omologhe previsioni di cui all'art. 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen., dove il relativo ordine è invertito.

Non è quindi censurabile in limine litis la condotta del rimettente, poiché egli, con motivazione non incongrua, ritiene esistente un orientamento giurisprudenziale maggioritario che fa propria un'interpretazione delle disposizioni censurate contraria a quella che egli ritiene conforme a Costituzione e che assume costituire diritto vivente. In base al costante orientamento di questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di "diritto vivente" e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 20 del 2022, n. 180 e n. 1 del 2021, n. 95, n. 32 e n. 12 del 2020, n. 189, n. 141 del 2019, n. 75 del 2019 e n. 39 del 2018).

Le questioni devono pertanto ritenersi ammissibili.

3.- All'esame nel merito della questione relativa alla violazione dell'art. 24 Cost., affrontata dall'ordinanza di rimessione in via prioritaria, giova premettere una ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale nella quale si collocano le disposizioni censurate.

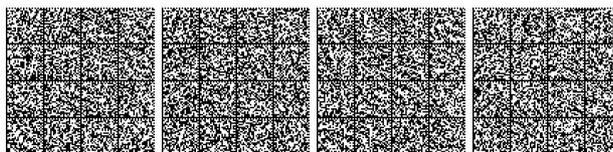
3.1.- Gli avvisi disciplinati da queste ultime costituiscono imprescindibili adempimenti cui il giudice (sia esso collegiale o monocratico) è chiamato a dar seguito, nel giudizio direttissimo, in vista dell'esercizio di essenziali prerogative difensive dell'imputato.

In particolare, secondo l'art. 451, comma 5, cod. proc. pen., «[i]l presidente avvisa l'imputato della facoltà di chiedere il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena a norma dell'articolo 444»; in termini sostanzialmente coincidenti, con riferimento al giudizio che si svolge davanti al giudice monocratico, statuisce l'art. 558, comma 8, cod. proc. pen.

L'art. 451, comma 6, cod. proc. pen., stabilisce poi che «[l]'imputato è altresì avvisato della facoltà di chiedere un termine per preparare la difesa non superiore a dieci giorni. Quando l'imputato si avvale di tale facoltà, il dibattimento è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine». L'art. 558, comma 7, cod. proc. pen. dispone, con una formulazione per il resto coincidente, che il termine per preparare la difesa nel rito che si svolge di fronte al giudice monocratico non può essere superiore a cinque giorni.

Entrambi tali avvisi si collocano in una fase caratterizzata da una marcata contrazione dei tempi processuali, sia che essa consegua immediatamente alla convalida dell'arresto (art. 449, comma 1, cod. proc. pen.), sia che essa venga attivata negli altri casi previsti dal codice di rito (art. 449, commi 4 e 5, cod. proc. pen.). Proprio tale contrazione, del resto coesistente ad un rito contrassegnato da esigenze di celerità e speditezza, rende non sempre agevole distinguere nettamente la fase preliminare al dibattimento da quella propriamente dibattimentale, tanto più nell'ipotesi in cui - come nel giudizio *a quo* e nella maggior parte dei casi - il giudizio direttissimo sia immediatamente conseguente al giudizio di convalida dell'arresto.

Pur a fronte di tali difficoltà, ripetutamente evidenziate dalla dottrina, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha costantemente sottolineato la natura inderogabile degli avvisi in parola. Con riguardo, in particolare, al termine a difesa, è stato ribadito che, se richiesto, esso «deve essere concesso dal giudice che deve pertanto disporre il rinvio del processo ad altra udienza, altrimenti incorrendo in un'ipotesi di nullità, generale e a regime intermedio, riguardando



la stessa non l'assenza del difensore in giudizio ma l'assistenza nel medesimo dell'imputato» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 16 marzo 2022, n. 8951).

Incontestata, pertanto, la natura essenziale del termine a difesa rispetto all'esercizio del diritto di difesa dell'imputato, oggetto dell'odierna questione è se di esso ci si debba avvalere - secondo l'orientamento fatto proprio dalla prevalente giurisprudenza di legittimità - unicamente per la prosecuzione della fase dibattimentale del giudizio direttissimo, ovvero se esso debba essere concesso anche in vista delle scelte che l'imputato ha la facoltà di compiere sull'accesso ai riti alternativi, come auspicato dal rimettente.

Peraltro, non impropriamente il rimettente ha investito con le sue censure le richiamate disposizioni, applicabili ai due riti che si svolgono di fronte al giudice collegiale e a quello monocratico. Attesa la sostanziale identità di disciplina, non può infatti dubitarsi che tali disposizioni, implicandosi reciprocamente, enuncino una medesima norma, e che sia quindi quest'ultima a costituire propriamente l'oggetto dello scrutinio di questa Corte.

3.2.- Di una questione sostanzialmente coincidente con quella in esame questa Corte si è già occupata nell'ordinanza n. 254 del 1993.

In quell'occasione, essa era chiamata a decidere della legittimità costituzionale dell'abrogato art. 566, ottavo comma, cod. proc. pen. «nella parte in cui dispone che la formulazione della richiesta di applicazione della pena sia fatta subito dopo l'udienza di convalida e non, invece, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento», alla luce dell'orientamento giurisprudenziale «generalmente accolt[o]» secondo il quale l'imputato, dopo la convalida dell'arresto, «deve subito scegliere tra due facoltà: la formulazione della richiesta di giudizio abbreviato ovvero di applicazione della pena, oppure la richiesta di un termine per preparare la difesa. Mentre l'esercizio della prima facoltà non preclude [giòva precisare, secondo la disciplina *ratione temporis* applicabile], in caso di dissenso del pubblico ministero, l'esercizio della seconda, la richiesta del “termine a difesa” precluderebbe, invece, definitivamente, la possibilità di chiedere il giudizio abbreviato o l'applicazione della pena allorché ha inizio il dibattimento “all'udienza preliminare successiva alla scadenza del termine” concesso».

La questione è stata dichiarata manifestamente infondata sul rilievo che l'informazione sul termine a difesa si colloca in una fase anteriore al dibattimento, sicché, ove questo venga concesso, «il dibattimento, non ancora aperto, è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine (art. 451, sesto comma)». Inoltre, questa Corte ha affermato che la disposizione censurata (sostanzialmente coincidente con quelle oggi scrutinate) non si poneva in contrasto con la regola per cui i riti speciali (e, in quel caso, l'applicazione della pena su richiesta delle parti) dovessero essere richiesti dall'imputato fino all'apertura del dibattimento, perché le due richieste (di termine a difesa e di accesso ai riti speciali) «vengono semplicemente riconosciute come facoltà che il giudicabile “può” (e non “deve”) formulare subito dopo l'udienza di convalida, e cioè a partire da quel momento processuale, sicché la richiesta di applicazione della pena può ben intervenire fino al normale termine previsto nel citato art. 446, primo comma, del codice di procedura penale».

3.3.- Dopo tale pronuncia, solo una parte della giurisprudenza di legittimità si è orientata nel senso di ritenere che la concessione del termine a difesa non precluda, sino alla formale apertura del dibattimento di primo grado, la richiesta di riti speciali (Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 6 luglio 2017, n. 32867, sezione quinta penale, sentenza 17 luglio 2012, n. 28922, sezione sesta penale, sentenza 13 gennaio 2012, n. 934, sezione settima penale, ordinanza 24 aprile 2010, n. 15998, sezione sesta penale, sentenze 8 aprile 2010, n. 13118, e 14 novembre 2008, n. 42696).

È prevalso nettamente, invece, l'orientamento giurisprudenziale incline a configurare il rapporto tra i due avvisi in termini di netta alternatività. Questa è stata fatta derivare tanto da ragioni legate al tenore letterale delle disposizioni in esame, quanto da considerazioni connesse alle diverse rationes dei due avvisi nel quadro delle fasi che si svolgono nel giudizio direttissimo.

Dal primo punto di vista, si è sottolineato come la concessione del termine a difesa, per il fatto di determinare la sospensione del dibattimento (artt. 451, comma 6, e 558, comma 7, cod. proc. pen.), implica che questo si sia già aperto al momento della formulazione del relativo avviso, con la conseguenza che, alla successiva udienza, la richiesta di riti alternativi sarebbe tardiva (sulla base di quanto previsto dagli artt. 446, comma 1, e 452, comma 2, cod. proc. pen.).

Dal secondo punto di vista, si è ritenuto che «la *ratio* della previsione del giudizio direttissimo in caso di arresto in flagranza di reato è quella della immediatezza e contestualità del giudizio rispetto alla convalida dell'arresto, di talché le opzioni sul rito non possono che essere immediate e contestuali in quanto propedeutiche alla celere celebrazione del processo» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 10 marzo 2021, n. 9567). Ancor più chiaramente, sintetizzando i termini della costante giurisprudenza sul punto, si è affermato che «l'avvenuta concessione del termine a difesa [...], presupponendo che abbia già avuto luogo l'apertura del dibattimento, preclude la richiesta di giudizio abbreviato», senza che ciò si traduca in alcun vulnus al diritto di difesa, «attesa la evidente differenza tra l'ipotesi in cui l'arrestato abbia scelto di non difendersi (concordando la pena) o di farsi giudicare “allo stato degli atti”, mostrando in tal modo di rinunciare ad un diritto di difesa pieno, ed in particolare al diritto di chiedere ed ottenere nuove prove



al fine di ottenere una riduzione di pena, e l'ipotesi in cui l'imputato abbia preferito conservare un pieno e illimitato diritto di difesa» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, 27 dicembre 2019, n. 52042; in senso conforme, pur con varietà di accenti, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 1° aprile 2019, n. 14129, sezione prima penale, sentenza 5 giugno 2018, n. 25153, sezione terza penale, sentenza 15 febbraio 2017, n. 7159, sezione settima penale, ordinanza 13 settembre 2012, n. 35113, sezione seconda penale, sentenza 11 novembre 2011, n. 41014, sezione quinta penale, sentenza 1° aprile 2010, n. 12778, sezione prima penale, sentenza 5 maggio 2008, n. 17796, sezione quinta penale, sentenza 30 dicembre 2002, n. 43713, sezione prima penale, sentenza 20 luglio 2001, n. 29446, sezione quarta penale, sentenza 18 maggio 2001, n. 20189).

3.4.- Muovendo dal progressivo consolidamento di un indirizzo giurisprudenziale contrastante con quanto espresso da questa Corte nell'ordinanza n. 254 del 1993, e nel presupposto che esso impedisca un'interpretazione delle disposizioni censurate in continuità con tale precedente, il rimettente sollecita dunque questa Corte a vagliare la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per come interpretate dalla giurisprudenza prevalente.

4.- Tanto premesso, la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. è fondata, nei termini di seguito precisati.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la possibilità di accedere a uno dei riti alternativi previsti dal legislatore costituisce «una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa» dell'imputato (sentenze n. 174 del 2022, n. 192 del 2020, nonché sentenze n. 19 e n. 14 del 2020, n. 131 del 2019, n. 141 del 2018). Muovendo dai medesimi presupposti, è stata ulteriormente specificata la consistenza delle prerogative difensive, con riferimento alla scelta di valersi del giudizio abbreviato - ma con considerazioni in questo caso estensibili anche all'applicazione della pena su richiesta ex art. 444 cod. proc. pen. -, affermando che «“condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti”»: e ciò particolarmente in rapporto alla “scelta di valersi del giudizio abbreviato”, la quale “è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali”» (sentenza n. 273 del 2014, con riferimento alla sentenza n. 237 del 2012).

Più di recente, e in termini ancora più ampi, è stato ulteriormente evidenziato che «[l]a scelta del rito deve, in effetti, poter essere effettuata dall'imputato - assistito dal proprio difensore - con piena consapevolezza delle possibili conseguenze sul piano sanzionatorio connesse all'uno o all'altro rito, in relazione ai reati contestati dal pubblico ministero» (sentenza n. 146 del 2022).

4.1.- Nel caso del giudizio direttissimo, la scelta dell'imputato di accedere a uno dei riti speciali previsti dalle richiamate disposizioni del codice di rito deve ricordarsi con la disciplina particolarmente serrata dei tempi di instaurazione del giudizio, senza che ciò possa comportare il sacrificio delle essenziali esigenze difensive dell'imputato sull'altare della speditezza dei tempi processuali.

Non può dunque ritenersi che la scelta del rito debba necessariamente avvenire seduta stante e incognita causa, senza cioè un'adeguata ponderazione delle implicazioni che derivano da tale strategia processuale. Proprio al fine della salvaguardia di un imprescindibile *spatium deliberandi*, il giudice, ove l'imputato ne faccia richiesta, è quindi tenuto a concedere il termine non solo in vista dell'approntamento della migliore difesa nella prosecuzione della fase dibattimentale, ma anche in funzione dell'esercizio consapevole della scelta sull'accesso al giudizio abbreviato e all'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen.

4.2.- La necessità di una piena garanzia del diritto di difesa, che si traduce nel carattere effettivo della scelta sui riti alternativi per come assicurato dal riconoscimento di condizioni, materiali e temporali, che consentano all'imputato un'adeguata ponderazione della propria strategia processuale, vale a maggior ragione in un rito, quello direttissimo, segnato, come detto, da un rapido avvicendamento delle fasi processuali.

Nella sentenza n. 113 del 2020, questa Corte, sia pur con riferimento a una disciplina diversa da quella oggi in esame, perché riguardante l'art. 30-ter, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), censurato nella parte in cui prevedeva che il termine per proporre reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza in tema di permesso premio fosse pari a 24 ore, ha rilevato il carattere «[i]ngiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. [di] un termine così breve» affinché l'interessato potesse articolare le proprie difese. E ciò, ha aggiunto la Corte, «anche in relazione alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è - in via generale - parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento».

Tale principio merita di essere qui richiamato, tenuto conto che la compressione del diritto di difesa dell'imputato nel giudizio direttissimo è, secondo l'interpretazione delle disposizioni censurate offerta dalla giurisprudenza prevalente, anche maggiore rispetto al caso deciso dalla sentenza n. 113 del 2020.

Basta considerare, al riguardo, come il rapido susseguirsi delle fasi processuali del giudizio di convalida dell'arresto e dell'instaurazione del giudizio direttissimo, seppure consente di «pervenire con immediatezza all'accertamento di responsabilità penale dell'imputato» (sentenza n. 41 del 2022), può risolversi, talvolta, anche in uno spazio di poche



ore, il che rende non infrequente che l'imputato non sia assistito dal difensore di fiducia, e che si trovi, inoltre, a dover compiere la scelta sul rito senza disporre di alcun apprezzabile lasso di tempo, quando non in modo addirittura istantaneo.

5.- Alla luce di tali ragioni, si rende quindi necessario che questa Corte, riaffermando quanto contenuto nell'ordinanza n. 254 del 1993 e preso atto dell'incompatibilità con l'art. 24 Cost. dell'interpretazione delle disposizioni censurate fatta propria dalla «consolidata giurisprudenza di legittimità» (sentenza n. 68 del 2021), dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, cod. proc. pen. in quanto interpretati nel senso che la concessione del termine a difesa nel giudizio direttissimo preclude all'imputato di formulare, nella prima udienza successiva allo spirare del suddetto termine, la richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.

5.1.- Restano assorbite le questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera b), CEDU e all'art. 14, paragrafo 3, lettera b), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 451, commi 5 e 6, e 558, commi 7 e 8, del codice di procedura penale, in quanto interpretati nel senso che la concessione del termine a difesa nel giudizio direttissimo preclude all'imputato di formulare, nella prima udienza successiva allo spirare del suddetto termine, la richiesta di giudizio abbreviato o di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220243

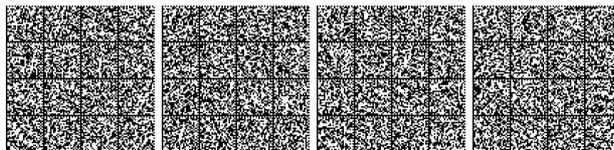
N. 244

Sentenza 19 ottobre - 2 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati militari - Distruzione o sabotaggio di opere militari - Sabotaggio per temporanea inservibilità - Attenuazione della pena quando il fatto, per la particolare tenuità del danno causato, sia di lieve entità - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto allo stesso fatto commesso dal comune cittadino e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale militare di pace, art. 167, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale militare di pace, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di M. B., con ordinanza del 28 settembre 2021, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

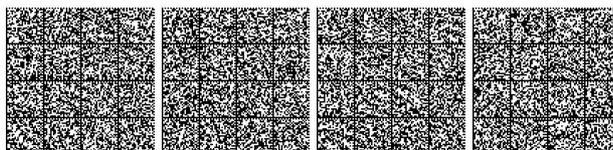
1.- Con ordinanza del 28 settembre 2021, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale militare di pace, censurandolo «nella parte in cui non prevede nell'ipotesi di sabotaggio per temporanea inservibilità attenuazioni della pena per fatti di lieve entità».

1.1.- La Sezione rimettente è investita del ricorso proposto avverso una sentenza della Corte militare d'appello di Roma, che ha dichiarato M. B. colpevole del reato di sabotaggio di opere militari aggravato e continuato (artt. 81, primo comma, del codice penale, 167, primo comma, e 47, numero 2, cod. pen. mil. pace), condannandolo alla pena di sei anni e due mesi di reclusione (all'esito dell'applicazione delle circostanze attenuanti generiche ritenute prevalenti sulla contestata aggravante), oltre alla degradazione, per avere reso temporaneamente inservibile, con più distinte azioni, un hangar per velivoli militari; condotta realizzata mediante ripetuto accesso ai locali e dispersione di fibre di amianto, tramite avvicinamento di un barattolo, «dal contenuto non conosciuto», al filtro rilevatore di amianto, cui erano conseguiti l'accertamento, da parte dell'Azienda sanitaria locale, della presenza di amianto in misura superiore ai limiti consentiti e l'interdizione dell'accesso ai luoghi.

Disattesi i motivi di ricorso di M. B. attinenti al giudizio di responsabilità penale, e giudicata altresì manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 167 cod. pen. mil. pace - per dedotta sproporzione del trattamento sanzionatorio ivi comminato rispetto a quello contemplato dall'art. 168 del medesimo codice - prospettata dall'imputato in una successiva memoria difensiva, il giudice *a quo* ritiene che il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 167 si ponga sotto il diverso profilo della mancata previsione, nella disposizione censurata, di una circostanza attenuante per i fatti di lieve entità.

1.2.- Quanto alla rilevanza delle questioni, la Sezione rimettente osserva che l'accoglimento delle censure di illegittimità costituzionale comporterebbe «l'applicazione dell'elemento circostanziale, con diversa e meno afflittiva determinazione del trattamento sanzionatorio».

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata violi gli artt. 3 e 27 Cost., sotto il profilo dei principi di uguaglianza e ragionevolezza, nonché dei canoni di proporzionalità e individualizzazione della pena.



1.3.1.- Sotto il primo profilo, la Sezione rimettente rammenta che l'art. 167 cod. pen. mil. pace punisce con la reclusione in misura non inferiore a otto anni la condotta del militare che, fuori dai casi previsti dagli articoli da 105 a 108 del medesimo codice, distrugge o rende inservibili, in tutto o in parte, anche temporaneamente, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato.

La fattispecie di distruzione o sabotaggio di opere militari di cui all'art. 167 cod. pen. mil. pace sarebbe sovrapponibile, per struttura e tipicità, a quella di distruzione o sabotaggio di opere militari contemplata dall'art. 253 cod. pen., che punisce con la medesima pena le stesse condotte, poste in essere, analogamente, su res militari, differenziandosi da essa solo in relazione al soggetto attivo (nel primo caso, il militare; nel secondo, chiunque).

Al delitto di cui all'art. 253 cod. pen. sarebbe tuttavia applicabile la disposizione dell'art. 311 cod. pen., che consente di diminuire la pena «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità», laddove analoga circostanza attenuante non è contemplata dall'art. 167 cod. pen. mil. pace. Né si potrebbe ritenere applicabile la diminuzione in questione «in via d'interpretazione», «non sussistendo, nel sistema, un controllo di costituzionalità c.d. diffuso», che legittimi il giudice ordinario ad applicare «disposizioni - che pur alimentate da omogeneità e identità di *ratio* - non sono espressamente richiamate dal precetto della cui legittimità costituzionale si dubita».

In assenza di apprezzabili «elementi di differenziazione tra i due paradigmi normativi (sabotaggio ordinario e militare in senso stretto)», la mancata previsione, per quest'ultimo delitto, della diminuzione legata alla lieve entità del fatto - invece applicabile al primo - violerebbe i principi di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza.

Pur alla luce della «poliedricità del bene protetto» dall'art. 167 cod. pen. mil. pace, da leggersi «in collegamento con la qualità del soggetto attivo del reato» e la «necessità di tutelare nella sua interezza il servizio militare e la sua integrità», non sarebbe ragionevole la mancata previsione della circostanza attenuante fondata sulla lieve entità del fatto, che «incide sulla portata lesiva concreta ed oggettiva della condotta». Non potrebbe infatti escludersi l'ipotesi di una ridotta offensività della condotta anche in riferimento al sabotaggio posto in essere dal militare, specie ove «il bene sia reso solo temporaneamente inservibile in assenza di un pregiudizio permanente ed irreversibile e di una qualsiasi compromissione di altri beni giuridici tutelati quali il patrimonio, oppure la salute o l'integrità personale».

1.3.2.- Quanto al secondo profilo di censura, il giudice *a quo* premette che, rispetto alle condotte di sabotaggio - poste in essere tanto dai militari quanto dai civili - la sanzione penale dovrebbe esprimere «un rapporto di proporzione e adeguatezza che sia collegato all'entità concreta dell'aggressione al bene protetto». A tale scopo sarebbe funzionale la diminuzione relativa alla lieve entità del fatto, che consente al giudice di adeguare la pena alla concreta offensività della condotta.

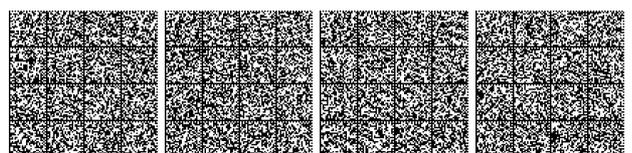
Tanto più necessaria sarebbe la previsione dell'attenuante in parola, a fronte di una sanzione - quale è quella comminata dall'art. 167 cod. pen. mil. pace - «fissa e inderogabile» e improntata nello stesso minimo edittale ad «asprezza eccezionale». In difetto della stessa, infatti, la risposta penale rischierebbe di «perdere il suo profilo di duttilità dinamica e di adattarsi solo in parte alla varietà delle situazioni che astrattamente possono rientrare nell'ambito di applicazione del paradigma legale d'incriminazione».

L'impossibilità di mitigare, in funzione del concreto disvalore del fatto, il severo trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 167 cod. pen. mil. pace, determinando l'irrogazione di «una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato)», si risolverebbe in un ostacolo alla funzione rieducativa cui le pene devono tendere (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993).

L'«esigenza di mobilità, o individualizzazione, della sanzione», funzionale a consentire «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti» costituirebbe «naturale attuazione e sviluppo» tanto del principio di uguaglianza, quanto del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.) e della funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) (sono citate le sentenze n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963). Previsioni sanzionatorie rigide non risulterebbero, in linea di principio, «in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale», salvo che, «per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sono richiamate Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 6 luglio 2017, n. 52613, e la sentenza n. 222 del 2018 di questa Corte).

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.- L'interveniente sottolinea la peculiarità dello status del personale militare, legato all'amministrazione dello Stato da un rapporto di servizio che, «rispetto a qualunque altra prestazione lavorativa, viene ad assumere una particolare e più intensa connotazione», da intendersi come «fedeltà qualificata, con contenuto più ampio di quello riguardante la totalità dei cittadini ed idonea a fondare doveri più impegnativi nei confronti di chi, essendo tenuto a prestare



giuramento, contrae anche un vincolo di ordine morale, che a quelli giuridici si aggiunge» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 17 novembre 1994, n. 9746).

Tale speciale status giustificherebbe l'apposizione, da parte del legislatore ordinario, di limitazioni ai diritti - anche di matrice costituzionale - del personale militare, come si evincerebbe dalla sentenza n. 24 del 1989 di questa Corte; dall'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro», che riconosce la specificità del ruolo delle Forze armate nella definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale; dall'art. 1465, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), ai sensi del quale, per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate, sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali. L'imposizione al personale militare di più pregnanti doveri di comportamento risulterebbe altresì dall'art. 713, comma 2, del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), ai termini del quale il militare deve astenersi, anche fuori dal servizio, da comportamenti che possano comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni e ledere il prestigio dell'istituzione di appartenenza.

2.2.- In questo quadro normativo, del tutto legittima e conforme ai parametri costituzionali si paleserebbe la scelta del legislatore di non prevedere, in relazione al delitto di cui all'art. 167 cod. pen. mil. pace, una circostanza attenuante fondata sulla lieve entità del fatto, a differenza di quanto invece avviene per le condotte di sabotaggio poste in essere dai comuni cittadini.

E invero «ogni appartenente alle Forze armate, a differenza di un privato cittadino, è per definizione il primo responsabile dell'installazione militare nonché deputato alla custodia della stessa, in quanto strumentale all'assolvimento dei superiori compiti di difesa dello Stato e tutela della collettività», sicché «per l'appartenente al "Consorzio Militare" non può rilevare alcuna attenuazione del fatto in funzione delle circostanze contingenti, in quanto già l'aver posto in essere quel comportamento consapevolmente determina una chiara violazione del giuramento prestato e il tradimento di tutti quei valori e principi caratterizzanti lo status di componente delle FF. AA.».

2.3.- Del resto - osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato - nella sentenza n. 215 del 2017 questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale del differente trattamento sanzionatorio delle condotte di ingiuria poste in essere rispettivamente dal militare (e punite penalmente in forza dell'art. 226 cod. pen. mil. pace) e dal cittadino comune (che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 594 cod. pen., incorre nella sola sanzione pecuniaria civile), ponendo l'accento sulla «peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze» e ritenendo non irragionevole imporre al militare «una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico».

A fronte dunque di comportamenti contrari ai «doveri attinenti al giuramento prestato, tra i quali quelli di correttezza ed esemplarità propri dello status di militare», sarebbe pienamente giustificata la scelta legislativa di non valorizzare la concreta entità del singolo episodio, dando prioritaria considerazione «ai superiori interessi pubblici, nonché alla valutazione delle aspettative della fiducia riposta dallo Stato in ogni operatore militare». Del resto, il giuramento di fedeltà alla Repubblica dell'appartenente alle Forze armate comporterebbe il «rafforzamento, valorizzazione e sublimazione etica dei doveri civili cui è vincolata la generalità dei cittadini»; il che spiegherebbe, nel caso di specie, la maggiore severità della disciplina del codice penale militare di pace rispetto a quella applicabile alla generalità dei consociati.

3.- Con memoria illustrativa depositata in prossimità della camera di consiglio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito sulle conclusioni già rassegnate.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la «specialità dell'ordinamento militare» e «l'assoluta indispensabilità di tutela di talune specifiche connotazioni del mondo militare» giustificherebbero differenze di disciplina tra legislazione penale militare e legislazione ordinaria, in particolare ove - come nel caso di specie - sussista «uno stretto legame con la salvaguardia del servizio militare e più in generale con il valore della disciplina militare».

La fattispecie incriminatrice di cui all'art. 167 cod. pen. mil. pace, inserita nel Titolo II del Libro II che disciplina i reati contro il servizio militare - quest'ultimo inteso come «prestazione collettiva cui sono tenute le Forze armate» -, sarebbe posta a tutela di beni di uso militare, strumentali all'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate, in primis della difesa della Patria, e costituirebbe «applicazione sporadica del principio di integralità». La presenza di siffatta norma incriminatrice sarebbe indispensabile a garantire l'efficienza delle Forze armate e il corretto e tempestivo operato dei loro appartenenti. Del resto, e correlativamente, l'art. 723 del d.P.R. n. 90 del 2010, rubricato «Tenuta e



sicurezza delle armi, dei mezzi, dei materiali e delle installazioni militari», porrebbe in capo a ciascun militare specifici doveri di cura e di adozione delle cautele necessarie al fine di impedire il deterioramento, la perdita o la sottrazione di detti beni militari.

L'assenza, nell'art. 167 cod. pen. mil. pace, di una circostanza attenuante per i fatti di lieve entità - invece applicabile al sabotaggio «comune» ex artt. 253 e 311 cod. pen. - si giustificerebbe alla luce delle differenti finalità di tutela che connotano la prima fattispecie rispetto alla seconda. La condotta dell'appartenente alle Forze armate che danneggi, sia pure temporaneamente, il bene oggetto di tutela sarebbe già idonea a compromettere irreversibilmente il rapporto fiduciario con l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, «l'efficienza e la pronta operatività dello strumento militare, anche a detrimento della collettività». La disposizione censurata consentirebbe peraltro, sia pure in diversa forma rispetto alla disciplina «comune», di adeguare la risposta punitiva al caso concreto, con conseguente esclusione di ogni ostacolo alla funzione rieducativa della pena.

La mancata previsione di una diminuzione per i fatti di lieve entità si inserirebbe del resto coerentemente nell'ordinamento penale militare che, in caso di condanna alla reclusione di durata non inferiore a cinque anni, prevede tra l'altro l'applicazione della pena accessoria della degradazione, che comporta la privazione della qualità di militare.

In definitiva, la differente disciplina del sabotaggio di opere militari recata dal codice penale militare di pace e dal codice penale - essendo giustificata dalla diversità dei beni giuridici tutelati - sarebbe conforme ai principi di ragionevolezza ed eguaglianza, così come declinati dalla giurisprudenza di questa Corte (sono citate le sentenze n. 46 del 1959, n. 53 del 1958 e n. 15 del 1960) e rappresenterebbe il frutto di un legittimo bilanciamento tra i diritti dell'appartenente alle Forze armate e la necessità di «maggiore realizzazione di altri interessi costituzionalmente garantiti in primis la difesa della Patria», che non comprometterebbe la funzione rieducativa della pena.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 167 cod. pen. mil. pace, censurandolo «nella parte in cui non prevede nell'ipotesi di sabotaggio per temporanea inservibilità attenuazioni della pena per fatti di lieve entità».

1.1.- L'art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace dispone: «[i]l militare, che, fuori dei casi preveduti dagli articoli 105 a 108, distrugge o rende inservibili, in tutto o in parte, anche temporaneamente, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle forze armate dello Stato, è punito con la reclusione non inferiore a otto anni».

1.2.- Il giudice *a quo* censura, in riferimento ai due parametri costituzionali menzionati, la mancata previsione di una circostanza attenuante per i fatti di lieve entità, limitatamente all'ipotesi della condotta che abbia cagionato la temporanea inservibilità degli oggetti materiali individuati dalla disposizione incriminatrice.

La censura è articolata in due distinti, ma convergenti, profili.

Anzitutto, sotto il profilo di una allegata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla parallela figura delittuosa di distruzione o sabotaggio di opere militari prevista dal codice penale comune all'art. 253: figura descritta in maniera identica dal legislatore - salva l'indicazione del soggetto attivo in «chiunque» in luogo del «militare» - e sanzionata anch'essa con la reclusione non inferiore a otto anni, ma alla quale risulta applicabile la circostanza attenuante di cui all'art. 311 cod. pen., che prevede (per effetto della disposizione generale di cui all'art. 65 cod. pen.) la diminuzione della pena fino a un terzo «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

In secondo luogo, anche a prescindere dal raffronto con la parallela disciplina del codice penale, la pena minima di otto anni di reclusione prevista dalla disposizione censurata costituirebbe una previsione di «asprezza eccezionale», suscettibile di condurre all'applicazione nel caso concreto di una pena non proporzionata alla effettiva gravità del fatto, in violazione dei principi di eguaglianza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, ma ha svolto unicamente argomenti concernenti il merito delle questioni medesime.

L'eccezione va pertanto intesa come mera formula di stile, e deve essere per tale ragione disattesa.

3.- Le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., congiuntamente considerati.



3.1.- In base alla costante giurisprudenza di questa Corte (per una più estesa ricapitolazione, sentenza n. 112 del 2019, punti da 8.1.2. a 8.1.4. del Considerato in diritto), ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974), sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato (sentenze n. 73 del 2020, n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016 e n. 341 del 1994). Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità (da ultime, sentenze n. 63 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 28 del 2022, punto 6.1. del Considerato in diritto).

3.2.- Numerose sono state, altresì, le pronunce in cui questa Corte ha affrontato censure formulate in riferimento all'art. 3 Cost. e concernenti differenze di trattamento sanzionatorio tra reati militari e reati comuni.

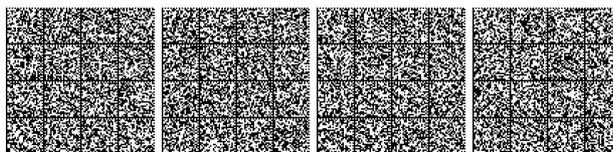
3.2.1.- In diverse occasioni, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime previsioni dalle quali discendeva per il militare un trattamento sanzionatorio deteriore rispetto a quello riservato al comune cittadino.

Così, sono state ritenute contrarie all'art. 3 Cost.: la mancata applicazione, in determinate ipotesi, di un'amnistia al peculato militare di cui all'art. 215 cod. pen. mil. pace, e la sua previsione invece per il peculato comune (sentenza n. 4 del 1974); la mancata estensione, da parte dell'art. 49 cod. pen. mil. pace, a tutti i reati militari dell'attenuante della provocazione, prevista dal codice penale comune per la generalità dei reati (sentenza n. 213 del 1984); la persistente punibilità, nell'ordinamento militare, del peculato militare per distrazione, abolita nel diritto penale comune nel 1990 (sentenza n. 448 del 1991); la mancata previsione del rilievo scusante, anche nell'ordinamento militare, dell'ignoranza inevitabile della legge penale, il cui valore esimente nel diritto penale comune era stato riconosciuto dalla sentenza n. 364 del 1988 (sentenza n. 61 del 1995); la mancata estensione di un'amnistia al delitto di truffa militare aggravata e la sua previsione, invece, per il corrispondente reato comune (sentenza n. 272 del 1997); la mancata previsione, nel codice penale militare di pace, di un'ipotesi delittuosa meno grave di peculato d'uso, similmente a quella prevista nel diritto penale comune dall'art. 314, secondo comma, cod. pen. (sentenza n. 286 del 2008); l'inapplicabilità alla diffamazione militare dell'*exceptio veritatis* disciplinata dall'art. 596, commi terzo, numero 1), e quarto, cod. pen. (sentenza n. 273 del 2009).

In tutte queste occasioni, la differenza di trattamento è stata ritenuta priva di ragionevoli giustificazioni, a fronte della sostanziale identità della condotta, dell'elemento psicologico e del bene giuridico protetto dalle norme poste a raffronto. E ciò sulla base del presupposto - esplicitato da una sentenza con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una differente disciplina in materia processuale per i reati comuni e per quelli militari - che «[l]a Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e, ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppur no, definitivamente impedisce che la giurisdizione penale militare si consideri ancora come "continuazione" della "giustizia disciplinare" dei capi militari, tesa a garantire e rafforzare l'ordine e la gerarchia militare contro le violazioni "più gravi"» (sentenza n. 278 del 1987, punto 5 del Considerato in diritto).

3.2.2.- In varie pronunce questa Corte ha invece dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale ex art. 3 Cost. relative a differenze di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e militari, evidenziando la non irragionevolezza di tali distinte discipline. Così, sono state giudicate non incompatibili con la Costituzione: l'inapplicabilità della scriminante degli atti arbitrari del pubblico ufficiale, prevista per delitti di cui agli artt. 336 e seguenti cod. pen., al delitto di insubordinazione con ingiuria di cui all'art. 189, secondo comma, cod. pen. mil. pace (sentenza n. 278 del 1990); la maggior pena stabilita - in forza del combinato disposto degli artt. 196 e 199 cod. pen. mil. pace - per il delitto di minaccia ad inferiore in presenza di militari riuniti per servizio, rispetto a quella prevista dall'art. 336 cod. pen. (sentenza n. 405 del 1994); la maggior pena fissata per il delitto di vilipendio alla bandiera nazionale o altro emblema dello Stato di cui all'art. 83, primo comma, cod. pen. mil. pace rispetto a quella prevista dagli artt. 291 e 292 cod. pen. (sentenza n. 531 del 2000); la perdurante rilevanza penale dell'ingiuria tra militari, pur dopo l'abrogazione, nel 2016, del corrispondente delitto comune di cui all'art. 594 cod. pen., trasformato in illecito civile (sentenza n. 215 del 2017).

In queste pronunce, è stato per lo più sottolineato il legittimo interesse a preservare, nei rapporti intersoggettivi tra i militari (tanto di diverso grado gerarchico, quanto di pari grado), precise «esigenze di coesione dei corpi militari» (sentenza n. 45 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto), esse stesse strumentali ad esigenze di funzionalità delle Forze armate (sentenza n. 215 del 2017, punto 5.3. del Considerato in diritto); e ciò anche in relazione alla necessità di prevenire episodi di "nonnismo" e «ingiurie di natura sessista, a seguito dell'accesso delle donne al servizio militare»



(ancora, sentenza n. 215 del 2017). Esigenze, tutte, che rendevano non irragionevole la diversità di trattamento di volta in volta in questione.

3.2.3.- Da tale copiosa giurisprudenza può evincersi che, in linea di principio, una differenza di trattamento sanzionatorio tra reati militari e corrispondenti reati comuni viola l'art. 3 Cost. allorché essa non appaia sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, stante la sostanziale identità della condotta punita, dell'elemento soggettivo e del bene giuridico tutelato. Emblematiche in questo senso le sentenze che censurano differenze di disciplina del peculato "comune" e "militare": posto che il soggetto attivo in entrambi i reati ha la disponibilità o il possesso di denaro o di cose della pubblica amministrazione per ragioni d'ufficio, il fatto di appropriarsi di tale denaro o cose presenta un disvalore omogeneo tanto nell'ipotesi in cui il soggetto sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio "civile", ovvero un militare.

Differenze di trattamento sanzionatorio tra reati comuni e i corrispondenti reati militari non si pongono invece in contrasto con il principio di uguaglianza in quanto siano giustificabili in ragione della oggettiva diversità degli interessi tutelati dalle disposizioni, comuni e militari, che vengono di volta in volta a raffronto, ovvero del particolare rapporto che lega il soggetto agente al bene tutelato. Emblematiche sono qui le norme incriminatrici che concernono le condotte compiute dal militare nei confronti di altri militari: lo specifico disvalore penale di tali comportamenti non dipende invero dalla loro intrinseca immoralità, né dalla mera violazione del vincolo di fiducia che l'ordinamento ripone sul rispetto della disciplina da parte dei militari; bensì dalla loro oggettiva disfunzionalità rispetto all'interesse al mantenimento di basilari esigenze di coesione all'interno delle Forze armate, a loro volta strumentali rispetto all'efficace svolgimento delle delicatissime funzioni a queste affidate, e conseguentemente rispetto alla loro efficienza e capacità operativa, oltre che dalla speciale dimensione offensiva delle condotte nei confronti dei diritti fondamentali dei singoli militari, particolarmente esposti a fenomeni di "nonnismo" o di discriminazione sessuale (sentenza n. 215 del 2017).

3.3.- È dunque alla luce di tali principi che deve essere vagliata la legittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.3.1.- Va preliminarmente osservato che non convince l'assunto del giudice rimettente secondo cui non sarebbe apprezzabile alcun significativo elemento di differenziazione tra la figura delittuosa di sabotaggio comune di cui all'art. 253 cod. pen. e quella di sabotaggio militare, tale da giustificare un loro diverso trattamento sanzionatorio.

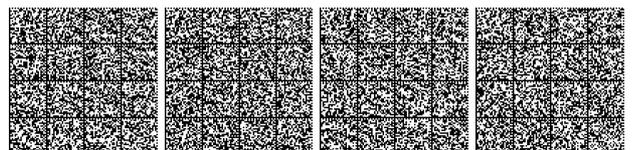
Non a torto l'Avvocatura generale dello Stato obietta che ogni appartenente alle Forze armate - a differenza del comune cittadino, soggetto attivo del delitto previsto dall'art. 253 cod. pen. - è responsabile dell'installazione militare e della sua custodia, in particolare ai sensi dell'art. 723 del d.P.R. n. 90 del 2010. Tale rapporto speciale con la res, a sua volta fondato su precisi doveri di diritto pubblico inerenti alla funzione esercitata, ben potrebbe giustificare, in linea di principio, una sanzione più severa a carico di chi la distrugge o renda inservibile.

3.3.2.- Tuttavia, deve convenirsi con il rimettente che la mancata previsione di una causa di attenuazione del trattamento sanzionatorio per i fatti di lieve entità abbracciati dal perimetro applicativo della disposizione censurata viola il principio di proporzionalità della pena, specificamente invocato dal rimettente nel suo secondo profilo di censura.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in proposito, che rispetto alla condotta del militare non sarebbe concettualmente ipotizzabile un sabotaggio di lieve entità, in quanto la commissione del fatto sarebbe, da un lato, di per sé indicativa di una «chiara violazione del giuramento prestato e [del] tradimento di tutti quei valori e principi caratterizzanti lo status di componente delle FF. AA.»; e, dall'altro, comprometterebbe irrimediabilmente, oltre che il «rapporto fiduciario sussistente tra il singolo e l'amministrazione di appartenenza», altresì «l'efficienza e la pronta operatività dello strumento militare».

Tali argomenti, tuttavia, non sono persuasivi. Dell'impossibilità di giustificare un trattamento penale di particolare rigore sulla base della mera violazione del giuramento e del vincolo di fedeltà che lega l'autore della condotta al proprio corpo militare si è già detto. Né convince l'argomento secondo cui la condotta di sabotaggio compiuta dal militare comprometterebbe necessariamente in modo rilevante, sul piano oggettivo, l'efficienza e la pronta operatività dello strumento.

In realtà, fatti di lieve entità - in relazione in particolare alla modestia del pregiudizio cagionato alla efficienza operativa delle res oggetto della condotta - sono agevolmente ipotizzabili rispetto alla figura delittuosa all'esame, in ragione della tessitura semantica particolarmente lata delle espressioni utilizzate dal legislatore. La disposizione censurata sanziona, esattamente come quella parallela prevista dal codice penale comune, condotte che spaziano dalla distruzione di navi e aeromobili alla causazione della temporanea inservibilità di qualsiasi opera adibita al servizio delle Forze armate dello Stato: inclusi, ad esempio, apparecchi telegrafici, radiotelegrafici e telefonici (Tribunale supremo militare, sentenza 14 dicembre 1978, n. 339) o elaboratori di dati (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 gennaio 1992, n. 3744, con riferimento all'identica dizione utilizzata dall'art. 253 cod. pen.).



In particolare, fatti di lieve entità sono facilmente immaginabili rispetto alle condotte - su cui pone l'accento l'ordinanza di rimessione - consistenti nel rendere meramente «inservibili, in tutto o in parte, anche temporaneamente» le cose elencate tanto nell'art. 167 cod. pen. mil. pace, quanto nell'art. 253 cod. pen.: come nel caso del rifornimento con carburante non idoneo (Tribunale supremo militare, sentenza 13 febbraio 1979, n. 144), o del mancato rifornimento di un automezzo militare (sulla configurabilità del delitto di distruzione o sabotaggio di cui all'art. 167 cod. pen. mil. pace mediante condotte omissive, Tribunale militare di Roma, sentenza 20 marzo 2009, n. 75; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 20 gennaio 2011, n. 20123).

La previsione nel diverso sistema del codice penale comune della possibilità di una diminuzione della pena fino a un terzo, rispetto a una pena minima eccezionalmente elevata come quella di otto anni di reclusione, opera come una valvola di sicurezza che consente al giudice, rispetto a condotte che non abbiano prodotto danni significativi alla funzionalità del servizio, di evitare l'irrogazione di una sanzione destinata a essere necessariamente eseguita in carcere, per diversi anni, anche laddove sia riconosciuta la sussistenza delle circostanze attenuanti generiche - la cui applicazione non varrebbe comunque a ricondurre la pena entro i limiti che consentono la concessione di misure alternative alla detenzione in fase esecutiva.

L'indisponibilità di un'analogia valvola di sicurezza nel sistema penale militare comporta, invece, che anche rispetto a condotte del militare che non provochino alcun disservizio significativo, il tribunale militare sia vincolato ad applicare la pena della reclusione non inferiore a otto anni, con le conseguenze appena descritte. Un tale trattamento sanzionatorio può risultare, anche per il militare in servizio che pure è titolare di specifici doveri di custodia rispetto all'oggetto materiale della condotta, manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, con pregiudizio allo stesso principio di individualizzazione della pena e alla sua necessaria funzione rieducativa.

La situazione è, dunque, in larga misura corrispondente a quella oggetto della pronuncia con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevedeva che la pena da esso comminata fosse diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. Anche in quell'occasione, questa Corte ha stigmatizzato l'impossibilità, discendente dalla disciplina censurata, di «mitigare - in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del pericolo) - una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale» (sentenza n. 68 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto; si vedano, inoltre, le numerose pronunce con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata di circostanze attenuanti fondate sulla «lieve entità» del fatto - sentenze n. 143 del 2021 e n. 251 del 2012 -, sulla sua «particolare tenuità» - sentenza n. 105 del 2014 -, sulla sua «minore gravità» - sentenza n. 106 del 2014 -, ovvero sulla «speciale tenuità» - sentenza n. 205 del 2017 -).

3.4.- Al vulnus così accertato non è possibile porre rimedio - come vorrebbe il giudice rimettente - semplicemente estendendo al delitto di cui all'art. 167 cod. pen. mil. pace la circostanza attenuante prevista dall'art. 311 cod. pen., che per quanto si è poc'anzi osservato non costituisce idoneo *tertium comparationis*, non prestandosi così a essere «importata», attraverso una pronuncia additiva, all'interno del codice penale militare di pace.

Quest'ultimo già conosce, però, diverse ipotesi in cui, rispetto a gravi reati militari, è previsto che la pena sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità. Ciò accade rispetto ai pur gravissimi reati richiamati dall'art. 102 cod. pen. mil. pace (tra i quali si annoverano, ad esempio, l'alto tradimento e le intelligenze con lo straniero), nonché per i delitti di danneggiamento di edifici militari e di distruzione o deterioramento di cose mobili militari, disciplinati rispettivamente dagli artt. 168 e 169 cod. pen. mil. pace che immediatamente seguono la disposizione in questa sede censurata, e per i quali l'art. 171, numero 2), dello stesso codice prevede che la pena sia «diminuita» «se, per la particolare tenuità del danno, il fatto risulta di lieve entità». In applicazione della disposizione generale di cui all'art. 51, numero 4), cod. pen. mil. pace, il giudice è tenuto in tali ipotesi a diminuire la pena sino a un terzo.

L'estensione alla disposizione censurata della possibilità di attenuazione della pena già prevista dall'art. 171, numero 2), cod. pen. mil. pace, applicabile a figure criminose contigue (anche in relazione alla sostanziale coincidenza dell'interesse protetto) a quella che qui viene in considerazione, costituisce una soluzione idonea a riparare il vulnus accertato da questa Corte.

Tale estensione deve essere limitata al solo frammento dell'art. 167 cod. pen. mil. pace sul quale il giudice rimettente ha appuntato i dubbi di legittimità costituzionale, e cioè alla sola previsione delle condotte di sabotaggio temporaneo (consistenti nel rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, le cose elencate dallo stesso art. 167 cod. pen. mil. pace).



3.5.- L'art. 167, primo comma, cod. pen. mil. pace deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risulti, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 167, primo comma, del codice penale militare di pace, nella parte in cui non prevede che la pena sia diminuita se il fatto di rendere temporaneamente inservibili, in tutto o in parte, navi, aeromobili, convogli, strade, stabilimenti, depositi o altre opere militari o adibite al servizio delle Forze armate dello Stato risulti, per la particolare tenuità del danno causato, di lieve entità.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

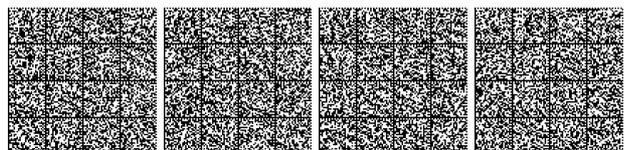
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220244



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 81

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Previsione che il programma di *screening* di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto è eseguito sulla base d'inviti equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per le prestazioni diagnostiche a richiesta, inviati dalla Azienda sanitaria locale (ASL) di riferimento territoriale all'intera popolazione interessata - Inviti per l'esecuzione dei test e delle consulenze - Previsione, in caso di mancata risposta dell'assistito, salva documentata giustificazione, della irrogazione da parte della ASL competente della sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Istituzione di codice di esenzione D98 - Previsione che la Consulenza genetica oncologica (CGO), l'eventuale test molecolare, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale sono disposti con il codice di esenzione D98, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare".

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Puglia - Misure di potenziamento dello *screening* di popolazione sul tumore al colon-retto - Previsione che l'Assessorato regionale alle Politiche della salute provvede a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della Regione per il potenziamento delle risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di *screening* e per l'organizzazione di una rete regionale *hub* e *spoke* in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate.

- Legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14 (Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello *screening* di popolazione e consulenza oncogenetica), artt. 2, comma 1; 3, comma 4; 5, comma 4; 16; 17, comma 3, lettere *a*) e *b*).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

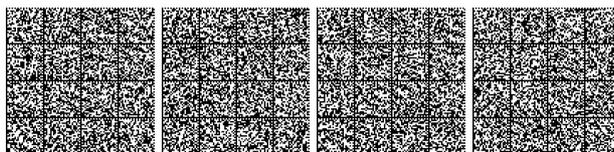
contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, con sede legale in Bari, lungomare Nazario Sauro n. 33, intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2 comma 1, 3 comma 4, 5 comma 4, 16 e 17 comma 3 lettera *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14, pubblicata nel B.U.R. del 16 agosto 2022, n. 90, recante «Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello *screening* di popolazione e consulenza oncogenetica», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 10 ottobre 2022.

Nel B.U.R. della Regione Puglia n. 90 del 16 agosto 2022 è stata pubblicata la legge n. 14 del 12 agosto 2022 recante «Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello *screening* di popolazione e consulenza oncogenetica».

Il Governo ritiene che le disposizioni introdotte dagli articoli 2 comma 1, 3 comma 4, 5 comma 4, 16 e 17 comma 3 lettera *a*) e *b*), della legge in esame, violino principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, oltre che l'art. 3, l'art. 32 comma 2 e l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, per le ragioni che si andranno ad esporre.

Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti



MOTIVI

1. Illegittimità degli articoli 2 comma 1, 3 comma 4 e 5 comma 4, l.r. n. 14/2022, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dei principi generali in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione e dell'art. 32 comma 2 della Costituzione.

Le disposizioni della legge regionale in esame sono finalizzate all'apprezzabile obiettivo di potenziare il programma di *screening* di popolazione per la diagnosi precoce del tumore al colon-retto.

L'intento del legislatore regionale è quello di costituire un percorso per lo *screening* della popolazione all'interno di strutture di riferimento e di laboratori che collaborano alla realizzazione della sorveglianza, inclusa l'istituzione delle consulenze genetiche oncologiche (cd. «CGO»), presso apposite strutture all'interno delle *Breast Unit*.

In via preliminare, si ritiene opportuno rammentare che le prestazioni relative allo *screening* del tumore al colon-retto rese alle popolazioni «*target*» e, più in generale, quelle rientranti nell'ambito dei livelli di prevenzione collettiva e sanità pubblica di cui all'art. 2 del Capo II del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 e all'allegato 1 al decreto medesimo, secondo i principi fissati a livello statale, si caratterizzano per l'erogazione in regime di gratuità a seguito di chiamata attiva, non rendendosi necessaria alcuna prescrizione e non dovendosi prevedere alcun codice di esenzione.

Tanto premesso, il percorso disciplinato dalla regione non rientra nell'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoriale, come sembrerebbe evincersi dalla medesima legge regionale (*cf.* art. 2 comma 1), ma in quello della prevenzione.

Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera f), rubricato «Aree di attività della prevenzione collettiva e sanità pubblica», del Capo II del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 («Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), dispone che, nell'ambito della prevenzione collettiva e sanità pubblica, il Servizio sanitario nazionale garantisce, attraverso i propri servizi, nonché avvalendosi dei medici e dei pediatri convenzionati, tra le altre, le attività di sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di *screening*, nonché di sorveglianza e prevenzione nutrizionale.

Il secondo comma della norma appena menzionata prevede, inoltre, che «Nell'ambito delle attività di cui al comma 1, il Servizio sanitario nazionale garantisce le prestazioni indicate nell'allegato 1 al presente decreto».

Il punto F8 dell'allegato 1 al decreto, include, nell'ambito dello «*Screening* del cancro del colon-retto», la cui periodicità e le cui caratteristiche sono definite dalle raccomandazioni del Ministero della salute, predisposte in attuazione dell'art. 2-*bis* della legge n. 138 del 2004 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, le seguenti prestazioni:

informazione sui benefici per la salute derivanti dall'adesione ai programmi di *screening*;

chiamata attiva ed esecuzione dei test di *screening* di primo e secondo livello alle popolazioni *target*;

invio ad altro *setting* assistenziale per la presa in carico diagnosticoterapeutica in relazione alla patologia neoplastica.

L'art. 2, comma 1, della l.r. n. 14/2022 stabilisce, invece, che gli inviti per eseguire i test di selezione sono «equiparati per natura giuridica alle prenotazioni ordinarie per prestazioni diagnostiche a richiesta».

L'assimilazione *ex lege* degli inviti delle ASL ad eseguire i test di *screening* alle prestazioni diagnostiche a richiesta del paziente è incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto assoggetta allo stesso trattamento giuridico, sulla base di una mera finzione normativa, due situazioni assolutamente differenti ed anzi, opposte.

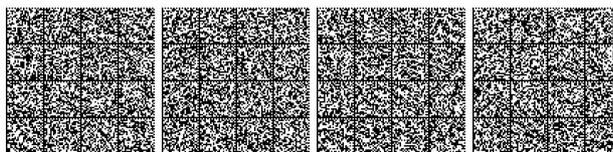
L'assimilazione operata dall'art. 2, comma 1, l.r. n. 14/2022 tra i test di *screening* su invito delle ASL alle prestazioni diagnostiche a richiesta del paziente fa insorgere, infatti, problemi di compatibilità costituzionale in relazione alle disposizioni della stessa legge regionale di seguito indicate.

Si fa riferimento:

all'art. 3, comma 4: «... in caso di mancato ritiro e consegna del kit nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'invito di cui all'art. 2, comma 1, o dalla data di scadenza del test successivo ai sensi dell'art. 2, comma 3, la Asl territorialmente competente irroga la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette»;

all'art. 5, comma 4: «... in caso di mancata presentazione nella data fissata per il test con la lettera invito di cui al comma 2 e con le modalità di cui al comma 3, la Asl territorialmente competente irroga la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette»;

laddove prevedono che la ASL territorialmente competente irroghi la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette.



Non trattandosi, infatti, nella realtà - ed a prescindere dall'incostituzionale equiparazione normativa - di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito, ma di una chiamata attiva da parte della ASL, la legge regionale non poteva introdurre la sanzione amministrativa prevista per la mancata disdetta dell'appuntamento prenotato su richiesta.

Tale sanzione si applica, difatti, alle sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito tramite CUP regionale e, come noto, trova la propria fonte normativa nell'art. 3, comma 15, del decreto legislativo n. 124/1998, «Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», in base al quale «l'utente che non si presenti ovvero non preannunci l'impossibilità di fruire della prestazione prenotata è tenuto, ove non esente, al pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione».

Il richiamato art. 3, comma 15, del decreto legislativo n. 124/1998, riveste la portata di principio generale in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione, come si evince dal fatto che la norma è contenuta in una fonte normativa dello Stato che, come chiarito dall'art. 1, «fissa i criteri, gli ambiti e le modalità di applicazione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni» (comma 2), con la finalità di «promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni stesse» e «in modo da evitare l'uso inappropriato dei diversi regimi di erogazione dei servizi e delle prestazioni» (comma 1).

La citata disposizione statale prevede, dunque, la possibilità di imporre un onere economico a carico degli utenti che mancano all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza produrre giustificazione idonea.

Ben diverso è il caso, contemplato dalle disposizioni della legge regionale impugnata, in cui l'utente non risponda ad una chiamata attiva da parte della ASL, senza che a nulla possa rilevare la forzata assimilazione normativa, posta dall'art. 2, comma 1, della l.r. in esame, che equipara l'invito della ASL ad una prenotazione su richiesta del paziente, considerata la palese incostituzionalità - per violazione dell'art. 3 della Costituzione - di siffatta equiparazione da parte della legge regionale che assoggetta al medesimo trattamento giuridico fattispecie ontologicamente diverse.

In conclusione, gli articoli 2 comma 4 e 5 comma 4, l.r. n. 14/2022 appaiono illegittimi per la violazione dei principi generali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione, prevedendo l'applicazione di una sanzione amministrativa in un caso, come la mancata risposta dell'assistito all'invito per l'effettuazione del test sanitario, diverso da quello contemplato dalla normativa nazionale interposta e, quindi, da quest'ultima implicitamente escluso.

A nulla varrebbe obiettare da parte della regione che la chiamata delle ASL è equiparata dalla medesima legge (art. 2, comma 1) alla prenotazione di una prestazione diagnostica da parte dell'utente, in quanto detta assimilazione viola il principio di uguaglianza, nonché quello di ragionevolezza, sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Come noto la lettura che la giurisprudenza della Corte ha dato del principio di eguaglianza ha portato ad enucleare un principio generale di «ragionevolezza» alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse (Corte costituzionale, sentenza n. 46/1959, sentenza 150/2020).

Nel caso di specie la forzata assimilazione normativa operata dall'art. 1 comma 2 della l.r. n. 14/2022 viola il principio di uguaglianza in quanto va contro la realtà dei fatti e la più elementare ragionevolezza equiparare - agli effetti delle sanzioni previste per la mancata disdetta - la convocazione della ASL per eseguire un test sanitario alla prenotazione di una visita su richiesta dell'assistito.

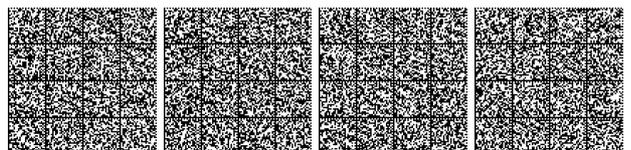
Sotto distinto ma concorrente profilo gli articoli 3, comma 4 e 5 comma 4, della l.r. n. 14/2022 introducono un'obbligazione pecuniaria di fonte legale a carico degli utenti del Servizio sanitario nazionale.

Al riguardo, spetta alla competenza statale individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo e sia la misura delle sanzioni corrispondenti che impongono obbligazioni pecuniarie a carico dei privati.

È di tutta evidenza, infatti, che la stessa imprescindibile esigenza di uniformità, che vale a qualificare le norme che individuano le fattispecie di illecito, è sottesa anche alle relative sanzioni.

Pertanto, gli articoli 3, comma 4 e 5 comma 4, della l.r. n. 14/2022 violano anche l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile.

Infine, corredando con un apparato sanzionatorio la mancata presentazione dell'assistito all'invito delle ASL, gli articoli 3 comma 4 e 5 comma 4, della l.r. n. 14/2022 violano la riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, posta dall'art. 32 comma 2 della Costituzione, da intendersi come riserva di legge esclusivamente statale in quanto, trattandosi di una restrizione della libertà personale, entra in gioco un livello essenziale di prestazione di un diritto che va disciplinato in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e tale materia non può essere regolata con legge regionale (Corte costituzionale, sentt. numeri 282/2002 e 338/2003).



2. Illegittimità dell'art. 16 l.r. n. 14/2022 per violazione del principio del contenimento della spesa sanitaria per le regioni in Piano di rientro, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Come precisato al punto F8 dell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 («Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), le attività di *screening* svolte a livello regionale devono essere coerenti con le raccomandazioni del Ministero della salute predisposte in attuazione dell'art. 2-*bis* della legge n. 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, che definiscono le caratteristiche tecniche per ciascuno *screening*.

La sorveglianza deve essere finanziata con risorse proprie della regione qualora le attività esulino da tali indicazioni.

Tuttavia, la Regione Puglia, in quanto regione in Piano di rientro, non può garantire livelli ulteriori di assistenza.

In tale prospettiva appare meritevole di censura l'art. 16 della l.r. n. 14/2022, rubricato «Istituzione del codice di esenzione 098», il quale prevede che «La CGO e l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'art. 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'art. 13, sono disposti con il codice di esenzione 098, per prestazione “test genetico mirato” e prescrizione “probando sano a rischio familiare”».

La disposizione in esame configura un livello ulteriore di assistenza sanitaria, non previsto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, che, peraltro, la Regione Puglia, essendo impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire, neppure con risorse di natura sociale (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 104/2013).

Infatti, alle regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Puglia, è vietato effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 («Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»).

In proposito, codesta ecc.ma Corte ha ripetutamente sostenuto che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme hanno reso vincolanti per le regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

La Regione Puglia, in particolare, ha stipulato il 29 novembre 2010 un accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro del disavanzo sanitario (Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011) ed ha, poi, approvato tale Piano con la l.r. Puglia 9 febbraio 2011, n. 2, («Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012»).

Per le regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario vige, quindi, il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311; coerentemente a ciò, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha evidenziato che «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sent. n. 104 del 2013), specie «in un quadro di esplicita condizione da parte delle regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario».

Da ciò consegue che l'art. 16 della legge regionale in esame, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3. Illegittimità dell'art. 17, comma 3, lettera *a*) e *b*), l.r. n. 14/2022, per violazione del principio che vincola la regione ad attuare gli interventi previsti dal Piano di rientro ed a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano, e del contenimento della spesa per il personale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione.



È opportuno premettere che la Regione Puglia, a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2008, è stata dichiarata inadempiente dal tavolo politico istituito a seguito dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e, conseguentemente, alla regione non è stato consentito l'accesso al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato per quegli stessi anni.

Alla regione è stata data, tuttavia, la possibilità di recuperare le suddette somme (pari a circa 500 milioni di euro) con l'invio di una proposta di Piano di rientro, da sottoscrivere con accordo ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007, art. 2, comma 49).

Tale legge prevede la possibilità per le regioni che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno in uno degli anni precedenti il 2007 di recuperare la quota premiale con la sottoscrizione di un accordo su un Piano di rientro dai disavanzi sanitari.

La Regione Puglia ha pertanto stipulato il 29 novembre 2010, nei termini previsti dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 125 del 2010, convertito in legge n. 163 del 2010, l'accordo con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario («Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011») che individua gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

Detto accordo con l'allegato Piano di rientro dal disavanzo sanitario è stato successivamente approvato dalla Regione Puglia con la l.r. n. 2 del 2011.

Ciò premesso l'art. 17, comma 3, l.r. n. 14/2022 prevede che l'Assessorato regionale alle politiche della salute provvede - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame - a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della regione al fine di:

a) potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva coinvolte nel programma di *screening*;

b) organizzare una rete regionale *hub e spoke* in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonoscopia derivanti dall'incremento delle lesioni diagnostiche.

Tali previsioni devono essere coerenti con il redigendo Programma operativo 2022-2024 di prosecuzione del Piano di rientro sanitario da parte della regione, come richiesto dai competenti tavoli tecnici, in ultimo nella riunione del 10 giugno 2022, sia con riferimento all'impatto economico e sia con riferimento alla programmazione della rete assistenziale regionale.

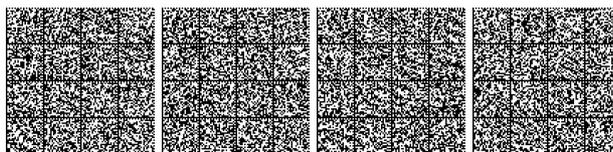
Invero, gli interventi in materia sanitaria della Regione Puglia devono essere sottoposti alla valutazione, nell'ambito dei canali dedicati del Piano di rientro, dei Ministeri affiancanti, come riportato nell'accordo sottoscritto tra la regione e i Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze in data 29 novembre 2010.

Pertanto, l'art. 17 comma 3, lettera a) e b), è suscettibile di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di risparmio previsti dal medesimo Piano e, quindi, di porsi in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009, che si configurano quali norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo codesta ecc.ma Corte costituzionale, con le sentenze n. 91 del 2011 e n. 100 e n. 141 del 2010, ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, codesta ecc.ma Corte ha anche più volte ribadito che la norma di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006, «può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 163 del 2011; n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tale norma, infatti, ha reso vincolanti - al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 - per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005»), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato.



Inoltre, con particolare riferimento alle disposizioni di cui al comma 3, lettera *a*), dell'art. 17 l.r. n. 14/2022, si evidenzia che gli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni sono tenuti al rispetto del limite di spesa per il personale previsto dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2018, n. 41 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015).

In conclusione, il previsto potenziamento delle risorse umane e strumentali di cui all'art. 17, comma 3, lettera *a*) e *b*), l.r. n. 14/2022 - essendo svincolato dai limiti summenzionati - si pone in contrasto i sopra invocati principi di coordinamento della finanza pubblica di cui l'art. 117, comma 3, della Costituzione, per il tramite della violazione della citata normativa interposta.

Ferma restando la violazione del parametro su indicato, l'art. 17 comma 3, lettera *a*), l.r. n. 14/2022, laddove si prefigge di «potenziare le risorse umane delle strutture di gastroenterologia ed endoscopia digestiva coinvolte nel programma di *screening*», è una norma suscettibile di determinare un aumento della spesa per il trattamento retributivo del personale sanitario, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dalla contrattazione collettiva.

Codesta ecc.ma Corte, infatti, ha ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle regioni, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

Per i motivi dedotti, si promuove questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale gli articoli 2, comma 1, 3 comma 4, 5 comma 4, 16 e 17 comma 3, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 2 comma 1, 3 comma 4, 5 comma 4, 16 e 17 comma 3 lettera a) e b), della legge della Regione Puglia 12 agosto 2022, n. 14, pubblicata nel Bollettino Ufficiale regionale del 16 agosto 2022, n. 90, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 10 ottobre 2022, con l'allegata relazione illustrativa;
2. Accordo Regione Puglia, Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2010.

Roma, 12 ottobre 2022

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

Il Vice Avvocato generale: DI MARTINO

22C00224

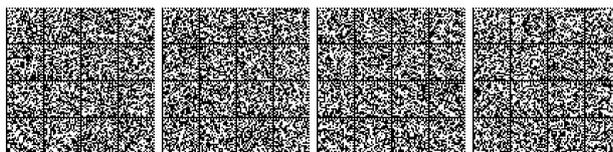
N. 82

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

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2020 - Prevista quantificazione delle quote di disavanzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2020 - Disavanzo finanziario da ripianare al 31 dicembre 2020 - Altri accantonamenti - Previsione di un "Fondo passività potenziale piano rientro giudizio di legittimità costituzionale" di importo pari a euro 29.948.247,68.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Previsto rendiconto generale per l'esercizio 2020 e documenti allegati.



- Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20 (Rendiconto generale per l'esercizio 2020), intero testo [e, in particolare, artt. 11, comma 2, e Relazione sulla gestione (A/1), allegato 32; 18, comma 3, e Relazione sulla gestione (A/1) e allegati collegati].

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo (codice fiscale 80003170661), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, con sede a L'Aquila, in via Leonardo Da Vinci n. 6, e con domicilio digitale presso il seguente indirizzo di Posta elettronica certificata: contenzioso@pec.regione.abruzzo.it per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20 del 3 agosto 2022, recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2020», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 121 Speciale del 26 agosto 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 ottobre 2022.

PREMESSE DI FATTO

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 121 Speciale del 26 agosto 2022 è stata pubblicata la legge regionale n. 20 del 3 agosto 2022, intitolata «Rendiconto generale per l'esercizio 2020».

Tale legge è stata preceduta dalla legge regionale n. 18 del 2022, recante l'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2018, e dalla legge regionale n. 19 del 2022, recante l'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2019, entrambe già oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri: la prima, con ricorso numero 79 del 2022, e la seconda, con ricorso in fase di notificazione.

Difatti, anche le disposizioni della legge *de qua* — al pari di quelle già oggetto di impugnazione — si pongono in contrasto:

a) con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, in quanto eccedono dalle competenze legislative delle regioni e invadono quelle riservate in via esclusiva allo Stato in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»; nonché,

b) con l'art. 136, comma 1 della Costituzione, nella parte in cui violano il giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 235 del 2021.

Pertanto, la suddetta legge viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

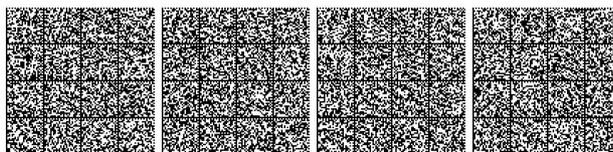
MOTIVI DI DIRITTO

Al fine di illustrare le censure di costituzionalità sopra indicate, giova premettere che codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 235 del 2021, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nei bilanci di previsione della Regione Abruzzo per gli anni 2018-2020 e 2019-2021, relative alle quote di disavanzo riferite agli anni 2014 e 2015, da imputare ai singoli esercizi finanziari in applicazione dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

In particolare, codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'incostituzionalità sia dell'art. 8, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 7 del 2018, recante il «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», sia dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c) della legge regionale n. 2 del 2019, recante il «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021».

Difatti, in relazione alle suddette disposizioni, codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto «costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati», in quanto non veniva previsto «alcuno stanziamento per il recupero del *deficit* rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017, risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti».

Siffatto *modus operandi* pregiudicava il corretto calcolo del risultato di amministrazione, giacché — attraverso di esso — veniva «a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi», comportando «il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione»; elementi necessari «per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».



Ed invero, come rilevato nella suddetta sentenza, i disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati nel rispetto di quanto previsto dall'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011, laddove prescrive che l'eventuale disavanzo di amministrazione «è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Pertanto, l'estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola di cui all'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011, non può ritenersi compatibile con una gestione di bilancio equilibrata, laddove determini — come nella specie — «una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione» e disincentivi «il buon andamento dei servizi», nonché «le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività».

In considerazione della declaratoria di incostituzionalità delle suddette disposizioni regionali, la Corte dei conti — ed in particolare la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo — con la deliberazione n. 76/2022/PARI, ha dichiarato la non parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, atteso che «l'espunzione delle predette disposizioni regionali, con la conseguente sottostima delle quote di disavanzo imputate agli esercizi in esame, ha irrimediabilmente compromesso il principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra il corretto disavanzo che, viceversa, avrebbe dovuto essere recuperato»; di qui, l'impossibilità di procedere alla parificazione di «entrambi i rendiconti in esame, essendone minata in radice la capacità di fornire una corretta rappresentazione complessiva delle relative gestioni e della sostenibilità dei relativi equilibri».

Inoltre, con riferimento al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, la stessa Sezione regionale di controllo ha rilevato come «la quantificazione delle quote di disavanzo 2020 e 2021, contenute nell'art. 8, comma 1, lettere a) e b) della legge regionale n. 4/2020, trovi il suo momento genetico nella precedente legge regionale n. 2/2019, il cui art. 8, comma 1, lettere a) e c) risulta essere [...] stato inciso dalla sentenza n. 235/2021 della Corte costituzionale»; sicché, «non può che pervenirsi, ad avviso del Collegio, anche per il rendiconto 2020 a conclusioni analoghe a quelle sopra raggiunte per i rendiconti 2018 e 2019, con conseguente impossibilità di parificare l'interezza della rappresentazione contabile in esso contenuta, stante l'illegittima determinazione del disavanzo applicato anche in tale esercizio».

Dunque, risulta ormai acclarato che anche il rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2020: da un lato, si pone in contrasto con l'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011; e dall'altro, non reca il riallineamento contabile imposto dalle statuizioni rese da codesta Ecc.ma Corte nella menzionata sentenza n. 235 del 2021.

Per questa ragione, la legge *de qua* e segnatamente l'art. 1 che ne ha disposto l'approvazione, anche con riguardo ai documenti allegati, si pone in palese contrasto:

1) per il tramite della suddetta norma interposta, con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla «armonizzazione dei bilanci pubblici»; nonché,

2) per il tramite della menzionata sentenza n. 235 del 2021, con l'art. 136, comma 1 della Costituzione, dal quale si evince il principio della necessaria osservanza del giudicato costituzionale.

In secondo luogo, la legge regionale oggetto di impugnazione si pone in contrasto anche con l'art. 46, comma 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Ed invero, l'art. 11, comma 2 della legge *de qua*, nella parte accantonata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 e, segnatamente, nella voce «Altri accantonamenti» include espressamente il «Fondo passività potenziale piano rientro giudizio legittimità costituzionale» (presente anche nell'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 – A/1, allegato 32(1), per un importo pari ad euro 29.948.247,68. La Regione ha accantonato tale importo, a titolo di Fondo per spese potenziali, al fine di dare copertura al maggiore disavanzo derivante dalla sentenza di codesta Ecc.ma Corte sopra indicata.

Tuttavia, l'obbligo di ripianare il disavanzo non è una spesa potenziale. Infatti, l'art. 46, comma 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011, prevede che: «È data facoltà alle regioni di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non

(1) L'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è pubblicato al seguente indirizzo web http://bura.regione.abruzzo.it/2022/Speciale_121_26_08.pdf a pag. 1167 – rigo denominato «Gruppo 1074» e seguenti.



è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 42, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo».

Pertanto, l'accantonamento di euro 29.948.247,68, costituito come accantonamento per spesa potenziale, è stato effettuato in violazione del predetto art. 46, comma 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Peraltro, la nota integrativa allegata al bilancio di previsione 2022-2024 di cui alla legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2022, nel paragrafo 12.2 intitolato «La sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 10 novembre 2021 e la conseguente rideterminazione dell'ammortamento del disavanzo 2014 e 2015» specifica quanto segue: «Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235 del 2021, di seguito si propone ipotesi di ammortamento del disavanzo 2014 e 2015 da sottoporre all'attenzione della Sezione di controllo della Corte dei conti [...] Alla copertura del maggior disavanzo da ripianare per l'esercizio 2021 in tal modo rideterminato, come sopra evidenziato di ammontare pari ad euro 17.480.220,43, si provvede con applicazione di parte della quota accantonata a tale titolo in sede di Rendiconto 2020 [approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 408/C del 30 giugno 2021, intitolata "Disegno di legge regionale recante: Rendiconto generale per l'esercizio 2020", n.d.r.] (pari ad euro 29.248.247,68 ["Fondo passività potenziale derivante da giudizio di legittimità costituzionale – Piano di rientro", n.d.r.]). La quota residua, pari ad euro 12.468.027,26 (euro 29.948.247,69 – euro 17.480.220,43), è utilizzata come importo dell'avanzo presunto applicato in sede previsionale sull'esercizio 2022».

Dunque, tale nota conferma che al maggiore disavanzo generatosi a seguito della sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 235 del 2021 è stata data una copertura non idonea, tramite il fondo in questione, accantonato impropriamente in sede di rendiconto 2020, in violazione del richiamato art. 46, comma 3.

Del resto, a seguito dei rilievi formulati dal Ministero dell'economia e delle finanze sul bilancio di previsione 2022-2024 di cui alla legge regionale n. 3 del 2022, lo stesso Presidente della Regione Abruzzo si era impegnato con la nota prot. RA/0113184/22 del 22 marzo 2022 a non includere le risorse in questione nell'allegato «a/ 1 – Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione presunto».

Non vi alcun dubbio, quindi, che — per il tramite delle suddette norme interposte — la legge in esame e in particolare l'art. 11, comma 2, si ponga in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici».

Infine, la legge oggetto di impugnazione si pone anche in contrasto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nella parte in cui impone alle regioni di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1, nonché — *inter alia* — ai principi contabili applicati della programmazione (allegato n. 4/1), che costituiscono — per espressa disposizione normativa — parte integrante del suddetto decreto legislativo.

Ed invero, con riferimento alla relazione sulla gestione (allegato 1)(2) ed in particolare alle tabelle di cui al punto 13.10.3 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011 previste per descrivere la composizione del risultato di amministrazione e indicare — per ciascuna componente del disavanzo — le modalità di ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline, si evidenzia che:

a) la seconda delle due tabelle, dedicata ai modi di applicazione del disavanzo al bilancio di previsione, fa erroneamente riferimento al bilancio di previsione 2020-2022 anziché al bilancio 2021-2023(3);

b) è contemplata erroneamente la colonna «Esercizio 2020»(4);

c) la colonna «Esercizio 2023» riporta erroneamente un importo totale di euro 59.896.495,36, anziché il corretto importo di euro 65.823.634,17(5).

Inoltre, nella tabella di cui all'art. 18, comma 3, relativa al conto economico, l'importo relativo al totale «oneri straordinari» non coincide con il dato riportato nel conto economico allegato al rendiconto generale (allegato 9)(6).

Di conseguenza, il rendiconto per l'esercizio finanziario 2020, con i relativi documenti allegati, non è stato redatto secondo la corretta applicazione dei principi contabili richiamati dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e,

(2) La relazione sulla gestione (allegato 11) inizia a pag. 22 del doc. cit. nella nota 1. Le tabelle di cui al punto 13.10.3 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011 si trovano a pag. 38.

(3) Cfr. pag. 38 del doc. cit. nella nota 1 – seconda tabella – casella della seconda riga/prima colonna, recante denominazione: «Modalità applicazione disavanzo al bilancio di previsione 2020-2022».

(4) Cfr. pag. 38 del doc. cit. nella nota 1 – seconda tabella – terza colonna denominata «Esercizio 2020».

(5) Cfr. pag. 38 del doc. cit. nella nota 1 – seconda tabella – Totale della sesta colonna (rigo 12).

(6) Cfr. pagina 170 del doc. cit. nella nota 1.



nello specifico, in conformità ai principi generali di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità di cui all'allegato 1, nonché ai principi contabili applicati della programmazione di cui all'allegato n. 4/1.

Per questa ragione, la legge oggetto di censura si pone — anche per il tramite delle norme interposte appena richiamate — in palese contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che riserva — come s'è detto — alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla «armonizzazione dei bilanci pubblici».

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa riunione con il ricorso numero 79 del 2022, avente ad oggetto la legge regionale numero 18 del 2022, e con quello in fase di notificazione, avente ad oggetto la legge regionale numero 19 del 2022, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, la legge regionale n. 20 del 3 agosto 2022, recante l'approvazione rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2020, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 121 Speciale del 26 agosto 2022.

Con l'originale notificato del ricorso, si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 19 ottobre 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 20;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 121 Speciale del 26 agosto 2022.

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

Roma, 20 ottobre 2022

Gli Avvocati dello Stato: FEOLA – PALATIELLO

Il Vice Avvocato generale: DEL GAIZO

22C00225

N. 142

Ordinanza del 12 maggio 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Scoccimarro Francesca contro Vantage Group

Circolazione stradale - Pubblicità sui veicoli - Limiti e condizioni per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie sui veicoli - Divieto di apporre sui veicoli pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi e a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture ad uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo.

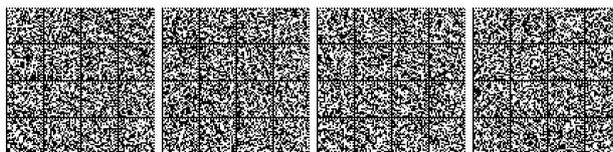
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 2, come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada).

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE XVI CIVILE

Il giudice, a scioglimento della riserva assunta, osserva quanto segue.

1. Il giudizio *a quo*.



Con citazione ritualmente notificata, la sig.ra Francesca Scoccimarro conveniva in giudizio la Vantage Group S.r.l. deducendo:

di aver stipulato con la convenuta, in data 25 luglio 2017, un contratto «No Cost» per l'acquisto di un'auto-vettura Ford Fiesta Plus di colore bianco al prezzo di euro 16.700,00.= presso la Fast Automotive S.r.l.s.;

che il predetto contratto prevedeva che per l'acquisto del mezzo l'istante potesse avvalersi di un finanziamento di 60 rate mensili accordato da una società finanziaria scelta direttamente dalla convenuta;

che la vettura doveva essere obbligatoriamente di colore bianco per rendere più visibili gli adesivi pubblicitari da apporre nel corso del rapporto negoziale;

che il finanziamento per l'acquisto dell'autovettura veniva richiesto alla Santander Consumer Bank S.p.A., con contratto n. 14037945/PA del 25 maggio 2017 per un importo totale accordato di euro 19.442,50.= da rimborsarsi tramite 60 rate mensili da euro 386,00.= l'una, con decorrenza dal 1° luglio 2017 al 1° giugno 2022;

che, incluse nelle rate mensili pagate dall'attrice, vi era — oltre alla somma per l'acquisto dell'automobile — anche l'importo di euro 5.500,00.= a titolo di installazione dell'accessorio «wrapping», richiesto dalla Vantage Group S.r.l., per consentire l'inserimento e la rimozione di pellicole adesive sulle vetture senza cagionare danni alla verniciatura;

che la convenuta si impegnavava a rimborsare un importo massimo dell'autovettura pari ad euro 9.500,00.= I.V.A. compresa oltre a quanto previsto dall'art. 18 del contratto in forza del quale la Vantage Group S.r.l. si obbligava a corrispondere alla sig.ra Scoccimarro l'importo annuale di euro 3.480,00.= al netto delle imposte, da corrispondersi in rate mensili di euro 290,00.=, oltre ad un rimborso mensile delle spese assicurative per la sola responsabilità civile pari ad euro 100,00.=, nonché un rimborso forfettario di euro 50,00.= per le spese di carburante;

che, pertanto, la convenuta si impegnavava a corrispondere all'attrice l'importo di circa 440,00.= al mese per l'intera durata del contratto;

di aver ricevuto dalla convenuta, per i primi mesi, alcuni bonifici mensili di euro 378,10.=;

di non aver più ricevuto, dal mese di settembre 2018, il pagamento di quanto ad essa spettante;

di aver versato alla convenuta, per accedere al contratto, l'ulteriore importo di euro 1.200,00.= in contanti per una polizza fideiussoria;

che, a fronte di tale ultimo pagamento, non veniva rilasciato alcun documento relativo alla predetta polizza;

che, all'art. 19 del contratto, veniva previsto il rilascio da parte della Vantage Group S.r.l., a garanzia dell'adempimento delle obbligazioni del contratto, una garanzia fideiussoria nei limiti di euro 26.400,00.=, al netto delle imposte, per l'intera durata del contratto, operante nel caso in cui la convenuta non avesse rispettato il pagamento di sei rate;

che, nonostante la diffida inviata in data 8 marzo 2019 e regolarmente ricevuta, la Vantage Group S.r.l. non comunicava gli estremi di tale polizza fideiussoria;

che, negli articoli da 6 a 15, il contratto prevedeva una serie di obbligazioni a carico della sig.ra Scoccimarro, quali la sottoscrizione di una lettera di incarico alle vendite, l'apposizione gratuita sulla propria autovettura del logo della convenuta e dei marchi delle *partnership* commerciali prescelte, il ricovero della vettura presso il centro «Pit Stop» ogni trenta giorni per permettere il cambio delle pellicole riguardanti il logo della società o gli altri marchi pubblicitari di volta in volta, l'iscrizione servizio «Back Office», la circolazione del mezzo almeno venticinque giorni al mese, il parcheggio dell'automobile in aree visibili a terzi, il ricovero in garage soltanto nelle ore notturne, il cambio degli pneumatici presso fornitori indicati dalla convenuta, l'esecuzione di riparazioni presso officine indicate dalla convenuta, lo scatto di 4 fotografie della vettura, per due volte alla settimana, aventi ad oggetto le scritte pubblicitarie al fine di pubblicarle sui *social network*;

che la convenuta aveva effettuato, in favore dell'istante, i primi bonifici per euro 378,10.=, anziché di euro 440,00.=;

che, dal settembre 2018, la Vantage Group S.r.l. non aveva più rimborsato alcunché;

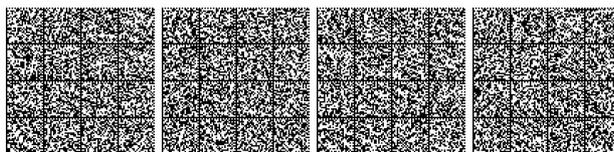
di essersi vista costretta, pertanto, nel marzo 2019, ad estinguere anticipatamente il finanziamento, con un esborso di euro 133,00.=;

di trovarsi a corrispondere, a seguito di una nuova negoziazione del finanziamento con la Intesa Sanpaolo S.p.A., una rata mensile di euro 170,00.= dal 1° maggio 2019, per dieci anni;

di aver inviato alla convenuta, in data 25 marzo 2019, a mezzo dell'avvocata Francesca Segarelli, una diffida al pagamento dei rimborsi mensili ed alla comunicazione degli estremi della polizza fideiussoria, senza ricevere riscontro;

di versare in condizioni economiche disagiate e di essere stata indotta alla conclusione del contratto solo in vista dei rimborsi da parte della convenuta;

che la tipologia del contratto stipulato risultava squilibrata a sfavore dei consumatori;



il carattere vessatorio di alcune clausole di cui all'accordo (esonero della responsabilità della convenuta per il ritardo nella consegna del mezzo e per eventuali variazioni apportate dal costruttore all'autovettura; penale di euro 1.450,00.= a carico del cliente in caso di mancato ritiro del veicolo entro trenta giorni dalla comunicazione di disponibilità dello stesso; recesso del cliente in un termine eccessivamente anticipato; diritto solo in favore della convenuta di trattenere, in caso di recesso, le somme versate dall'altra parte; competenza esclusiva del Foro di Roma; scarsa chiarezza sulle condizioni relative alle modalità ed ai costi di riparazione e manutenzione, da accettarsi a pena di perdita dei benefici contrattuali);

l'asserita inoperatività della polizza rilasciata dalla convenuta;
il pregiudizio subito dalla stessa attrice.

Chiedeva, pertanto, la sig.ra Francesca Scoccimarro: 1) accertarsi e dichiararsi il proprio diritto al rimborso di nove rate mensili di euro 440,00.=, per complessivi euro 3.960,00.=, nonché delle rate a scadere; 2) accertarsi e dichiararsi l'operatività della polizza fideiussoria a garanzia delle obbligazioni della convenuta; 3) in caso di inoperatività di detta polizza, condannarsi la convenuta alla restituzione, in favore dell'attrice, di euro 1.200,00.= versati al momento della stipulazione del contratto ovvero di altro importo ritenuto di giustizia; 4) condannarsi la convenuta alla restituzione, in favore dell'attrice, di euro 5.500,00.= versati per l'accessorio *wrapping* ovvero di altro importo ritenuto di giustizia; 5) condannarsi la convenuta al pagamento di euro 12.000,00.=, in favore dell'attrice, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale di euro 5.500,00.= ovvero di altro importo ritenuto di giustizia; 6) con vittoria di spese e compensi di lite.

Radicatosi il contraddittorio, si costituiva la Vantage Group S.r.l., deducendo:

che il contratto in esame riguardava non l'acquisto di un'autovettura, bensì lo scambio tra servizi di pubblicità e statistici — a carico dell'attrice, quale *driver* (o incaricata) — ed un corrispettivo, consistente nel rimborso delle spese previste per i ratei di finanziamento dell'autoveicolo, rapporto al quale la convenuta rimaneva estranea;

che l'istante non rivestiva la qualità di consumatrice, consistendo la prestazione caratteristica del contratto non nell'acquisto di beni o servizi dalla Vantage Group S.r.l., ma nella fornitura di servizi — principalmente di diffusione pubblicitaria — da parte della sig.ra Scoccimarro, a fronte del rimborso delle rate per il finanziamento dell'acquisto dell'autovettura come controprestazione a carico della convenuta;

che l'acquisto dell'autovettura non costituiva oggetto del contratto, riguardando esclusivamente i rapporti tra il *driver* ed il concessionario;

che non sussistevano le condizioni per la risoluzione del contratto, essendovi non inadempimento da parte della convenuta, ma un'impossibilità sopravvenuta della prestazione, dovuta all'interpretazione fornita da varie autorità locali alla normativa sulla circolazione stradale (articoli 23 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992);

che tale elemento, completamente taciuto dall'attrice, vietava la principale prestazione del contratto, vale a dire quella di circolare consentendo la trasformazione del veicolo in un mezzo per la diffusione della pubblicità;

che, pertanto, l'attrice non poteva vantare alcun credito — per qualsivoglia titolo o ragione — nei confronti della Vantage Group S.r.l.;

che la giurisprudenza di merito, espressasi sul contratto intercorrente tra il *driver* e la Vantage Group S.r.l., ne aveva rilevato d'ufficio la nullità (tribunale di Roma, R.G. 37059/2019, ordinanza 15-19 luglio 2019; tribunale di Roma, R.G. 21911/2019, ordinanza 17 maggio 2019), escludendo così alla radice la debenza di qualsiasi somma da parte della convenuta, attesa la nullità del titolo;

che le prestazioni contrattuali a carico della sig.ra Scoccimarro, tra l'altro, consistevano:

nell'obbligo di apporre sulle fiancate della sua nuova auto acquistata i c.d. *wrapping no cost*, nell'apposizione, cioè — senza corrispettivo, ma compensata dal rimborso per il rateo per il finanziamento dell'acquisto dell'autoveicolo — del logo della Vantage Group S.r.l. e dei marchi o slogan di altre aziende in partnership commerciale con la convenuta;

nella circolazione per almeno un numero di giorni prefissato nel corso del mese (elemento completamente assente dalla prospettazione attorea);

nel fotografare l'autovettura con cadenza settimanale, condividendo le relative foto sui *social network* secondo le modalità stabilite nel contratto ed effettuando così i servizi di statistica;

che, a sua volta, la Vantage Group S.r.l., dopo aver effettuato i controlli previsti, avrebbe provveduto a rimborsare entro il giorno venti di ogni mese, la somma contrattualmente pattuita;

che l'attrice non aveva affermato di aver regolarmente adempiuto le obbligazioni a suo carico, in particolare quella di circolare;



che l'istante aveva percepito 17 ratei di rimborso, per una somma complessiva pari ad euro 7.480,00.=, consentendole di non aver alcun costo per il finanziamento dell'acquisto del mezzo durante tutta la fase di percezione regolare dei rimborsi; che, successivamente alla conclusione del contratto, alcune amministrazioni comunali, attraverso gli organi di Polizia locale, avevano iniziato ad elevare sanzioni amministrative a carico dei *driver* ai sensi degli articoli 23 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992;

di aver iniziato una sistematica attività di opposizione alle sanzioni amministrative irrogate, a tutela delle legittime ragioni dei *driver*, ottenendo varie pronunce favorevoli;

che, comunque, al fine di evitare l'irrogazione di sanzioni amministrative, una gran parte dei *driver* non adempiva regolarmente alle predette obbligazioni contrattuali; che, quindi, la prestazione a carico dei *driver* era inesigibile, esponendo questi ultimi a sanzioni di entità ben superiore rispetto alla controprestazione, per il mero fatto di circolare;

che, dalla presenza di obbligazioni contrattuali dei *driver* quali presupposto della controprestazione della Vantage Group S.r.l. e dalla impossibilità sopravvenuta del loro adempimento, derivavano:

la non debenza della controprestazione da parte della Vantage Group S.r.l., atteso l'inadempimento dei *driver* al fine di evitare le sanzioni amministrative;

l'inesigibilità delle prestazioni a carico dei *driver*, atteso che l'esecuzione di tali prestazioni avrebbe potuto arrecare ai *driver* medesimi danni ben superiori dal rimborso delle spese pattuito come controprestazione;

la risolubilità del contratto ai sensi dell'art. 1463 del codice civile, in caso di definitiva impossibilità della prestazione *ex art.* 1256 del codice civile;

la conseguente inesigibilità della prestazione a carico della convenuta;

che non sussisteva alcuna ragione di credito in favore della sig.ra Scoccimarro;

la nullità del contratto — rilevabile d'ufficio *ex art.* 1421 del codice civile — ai sensi del combinato disposto degli articoli 1346 e 1418, II comma del codice civile, per impossibilità originaria della prestazione oggetto dell'accordo (*cf.* tribunale di Roma, R.G. 21911/2019, ordinanza 17 maggio 2019);

l'intenzione di presentare istanza *ex art.* 23 della legge n. 87/1953, con richiesta di voler sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — per contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione;

che, anche in caso di fondatezza della tesi della nullità del contratto per contrarietà a norme imperative — già pronunciata dal Tribunale di Roma in riferimento alla medesima tipologia contrattuale — non vi sarebbero state conseguenze restitutorie e risarcitorie a carico della Vantage Group S.r.l., atteso che:

la nullità, nei contratti di durata, non aveva l'effetto di determinare un indebito oggettivo, venendo le prestazioni eseguite nell'arco temporale;

nel caso in cui le prestazioni non fossero state eseguite non per inadempimento, ma per impossibilità delle stesse, non vi sarebbe stato l'obbligo del corrispettivo, dato che, in caso di irrogazione di sanzioni amministrative, la prestazione del *driver* sarebbe divenuta inesigibile, con conseguente inesigibilità anche della controprestazione a carico della Vantage Group S.r.l.;

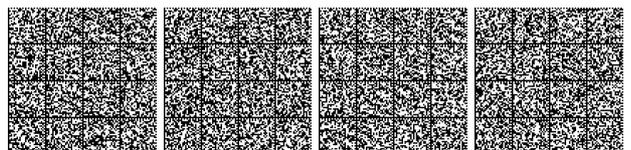
non essendovi inadempimento da parte della Vantage Group S.r.l., non sarebbe potuta esservi alcuna condanna al risarcimento del danno;

che le ulteriori conseguenze risarcitorie pretese dall'attrice — tra le quali quella della corresponsione della somma di euro 12.000,00.= a titolo di risarcimento del danno patrimoniale — erano ingiustificate, non essendo specificato a quale titolo la Vantage Group S.r.l. veniva chiamata a rispondere di tale voce di danno;

che, con riferimento alla polizza fideiussoria emessa a garanzia delle obbligazioni a carico della convenuta, il fideiussore non era stato evocato in giudizio per una libera scelta processuale dell'attrice, con conseguente inammissibilità, per carenza di integrità del contraddittorio, della domanda tesa ad «accertare l'operatività della polizza fideiussoria rilasciata dalla Confidi Centro Italia in favore della Vantage Group S.r.l.»;

che, comunque, la Vantage Group S.r.l. rimaneva estranea al rapporto tra l'attrice ed il fideiussore;

che la polizza fideiussoria sarebbe risultata operativa solo in caso di validità del contratto e conseguente inadempimento delle obbligazioni da parte della Vantage Group S.r.l., non, invece, qualora vi fosse stata impossibilità sopravvenuta della prestazione del *driver* e la conseguente non debenza della controprestazione da parte della convenuta ovvero per impossibilità originaria della prestazione stessa e conseguente nullità del contratto;



che, al momento della conclusione del contratto, non era prevedibile il consolidamento della prassi amministrativa tesa a vietare l'attività dei *driver*, essendo l'affermazione di tale prassi amministrativa successiva alla conclusione del contratto;

che, con parere in data 5 febbraio 2019, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti forniva chiarimenti in senso preclusivo della validità del contratto, ritenendo che la causa di tale accordo — scambio tra diffusione pubblicitaria e rimborso — fosse incompatibile con norme imperative;

che, pertanto, la prassi sanzionatoria rendeva impossibile la regolare esplicazione degli effetti del contratto in esame;

che, ai fini della determinazione del compenso per il *driver*, il calcolo dell'attrice non teneva conto della previsione pattizia secondo cui la convenuta riconosceva, a titolo di rimborso per l'esecuzione dell'incarico, un importo massimo dell'autovettura pari ad euro 9.500,00, I.V.A. compresa, escludendo rimborsi ulteriori;

che, inoltre, occorreva tener conto dei rimborsi effettivamente percepiti, consistenti in 17 ratei di rimborso di euro 440,00.= (7 per il 2017; 10 per il 2018), per un importo complessivo pari ad euro 7.480,00.=;

che, nel caso di sussistenza del diritto del *driver* al risarcimento del danno, quest'ultimo avrebbe dovuto essere rapportato al limite di euro 9.500,00.=, e, quindi, non avrebbe potuto superare la cifra di euro 2.020,00.= (9.500,00.= - 7.480,00.=).

Chiedeva, quindi, la Vantage Group S.r.l.: *a)* in via preliminare (rectius: pregiudiziale), sollevarsi, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, per contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione, con sospensione, per l'effetto, del giudizio in corso; *b)* in via principale, dichiararsi inammissibile la domanda attorea tesa ad «accertare l'operatività della polizza fideiussoria rilasciata dalla Confidi Centro Italia in favore della Vantage Group S.r.l.», per difetto dell'integrità del contraddittorio; *c)* in caso di acclarata impossibilità definitiva della prestazione a carico dell'istante, dichiararsi la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta; *d)* in ogni caso, rigettarsi le domande dell'attrice; *e)* con vittoria di spese e compensi di lite.

2. L'istanza ex art. 23 della legge n. 87/1953.

Con istanza depositata il 23 novembre 2020, la Vantage Group S.r.l. rappresentava:

che l'attrice aveva fondato la propria domanda sul richiamato contratto, che, in altri giudizi dinanzi al Tribunale di Roma con analogo *thema decidendum*, era stato costantemente dichiarato nullo ai sensi dell'art. 1418 del codice civile;

che la declaratoria di nullità anche nel presente giudizio avrebbe comportato un effetto preclusivo della stessa domanda attorea, attesa l'assoluta inidoneità del contratto nullo alla produzione di effetti;

che, dunque, la Vantage Group S.r.l. intendeva chiedere che le norme del codice della strada — dalle quali derivava la nullità contrattuale — fossero oggetto di sindacato di legittimità costituzionale;

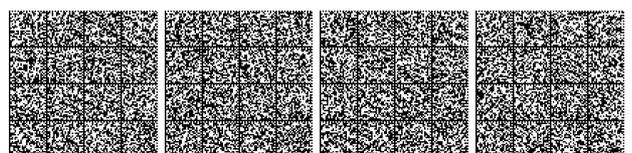
che l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — che, secondo l'interpretazione delle amministrazioni comunali, rendeva impossibile l'esplicazione del contratto — non aveva alcuna attinenza con la materia della sicurezza stradale, rimanendo del tutto indifferente, per tale finalità, che la pubblicità sugli autoveicoli fosse riconducibile o meno al proprietario dell'autoveicolo, come pure che la sua apposizione risultasse a titolo gratuito o oneroso;

che il divieto, oltre che irragionevole — con conseguente contrasto con l'art. 3 della Costituzione — violava la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), la tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione), la tutela della proprietà privata (art. 42 della Costituzione), senza alcuna plausibile giustificazione;

che, inoltre, nella legge delega — in forza della quale era stato emanato il decreto legislativo n. 285/1992 — era assente — sia dall'identificazione dell'oggetto della delega, sia dai principi e criteri direttivi — la regolamentazione della materia della pubblicità (*cf.* art. 2 della legge n. 190/1991), con conseguente violazione anche dell'art. 76 della Costituzione; che, il vaglio di costituzionalità della normativa di divieto — rilevante, data la diretta incidenza sulla validità del contratto, e non manifestamente infondato, stanti il percepibile contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione — si rendeva indispensabile, ad elementare tutela delle reciproche posizioni delle parti del giudizio *a quo*;

che non risultavano precedenti in termini, essendo stato il decreto legislativo n. 285/1992 sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale:

nell'ordinanza della Corte costituzionale, 4 luglio 2006, n. 264, in ordine alla supposta incostituzionalità dell'art. 186, II comma, con riferimento all'art. 25 della Costituzione, in relazione alla competenza del tribunale in tema di guida in stato di ebbrezza;



nell'ordinanza della Corte costituzionale, 20 luglio 2006, n. 307, in ordine alla presunta incostituzionalità dell'art. 201, comma 1-*bis*, lettere *e*) ed *f*), con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, in relazione alle eccezioni all'obbligo di contestazione immediata;

nell'ordinanza della Corte costituzionale, 14 novembre 2006, n. 376, in ordine alla asserita incostituzionalità degli articoli 171, II e III comma, e 213, comma 2-*sexies*, in relazione all'obbligo di indossare il casco per i conducenti di ciclomotori e motoveicoli;

che il divieto di pubblicità sugli autoveicoli per conto terzi, a fronte dell'opposta soluzione che ammetteva la pubblicità di prodotti o servizi riconducibili al proprietario del veicolo, nonché la rilevanza del titolo — oneroso o meno — della diffusione pubblicitaria erano in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

che, ai fini della sicurezza stradale, non rivestiva alcuna importanza né la riconducibilità del messaggio pubblicitario ad un soggetto piuttosto che ad un altro, né il titolo della sua diffusione, rilevando solo le modalità operative dell'apposizione delle scritte pubblicitarie, in modo da evitare pericoli per la circolazione;

che, pertanto, i requisiti stabiliti dalle predette norme determinavano una discriminazione non ragionevole tra il soggetto che intendesse diffondere propria pubblicità e quello che pubblicizzasse un'impresa altrui, nonché tra la pubblicità a titolo oneroso e quella a titolo gratuito;

che, dunque, era evidente l'irragionevolezza di tale situazione, in base al parametro dell'art. 3 della Costituzione, ingiustificatamente trattando la disposizione in modo diseguale fattispecie uguali nell'ottica della circolazione stradale, in contrasto con il principio di eguaglianza;

che l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, in relazione all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, risultava in contrasto anche con l'art. 21 della Costituzione, sotto il profilo della libertà di manifestazione del pensiero sotteso alla diffusione della pubblicità;

che, in proposito, il fenomeno della diffusione al pubblico di messaggi promozionali non potesse ritenersi limitato all'area dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione), riguardando anche aree di interesse specifico e diretto della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), quali la pubblicità sociale o il c.d. «*corporate speech*», vale a dire l'attività dell'impresa di promozione di determinati valori etici o sociali alla base dell'iniziativa imprenditoriale stessa;

che, quindi, anche sotto tale aspetto, i profili discriminanti presi in considerazione dagli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — vale a dire la riconducibilità o meno al proprietario del veicolo nonché il titolo, oneroso o gratuito, dell'apposizione della scritta — non sembravano compatibili con la libertà di manifestazione del pensiero, limitando irragionevolmente l'attività di diffusione di un messaggio rivolto al pubblico, non necessariamente afferente all'area dell'iniziativa economica privata;

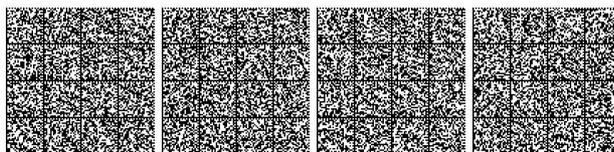
che il richiamato combinato disposto degli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 risultava in ulteriore contrasto con l'art. 41 della Costituzione, che, dopo aver posto, al primo comma, il principio generale della libertà dell'iniziativa economica privata, al secondo comma, individuava nell'utilità sociale e nella tutela dal pregiudizio alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana i limiti tassativi a tale libertà, riservando alla legge, nel terzo comma, il compito di fissare programmi e controlli per l'indirizzo e il coordinamento, a fini sociali, dell'iniziativa economica privata;

che la riconducibilità del fenomeno della pubblicità commerciale all'area oggetto di tutela di cui all'art. 41 della Costituzione era stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 2002, che aveva precisato che ogni limite dettato alla normativa in tema di pubblicità dovesse risultare «non irragionevole, preordinato com'è alla salvaguardia di una pluralità di beni di rilievo costituzionale, quali l'ambiente, l'arte, il paesaggio, la sicurezza della viabilità»;

che, nel caso in esame, il divieto legale limitava la libertà di iniziativa economica privata, introducendo dei requisiti di legittimità della diffusione pubblicitaria che in nulla riguardavano la sicurezza della circolazione dei veicoli;

che l'idea di sfruttare il veicolo in movimento periscope pubblicitari aveva creato l'opportunità, per la Vantage Group S.r.l. e per i *driver*, rispettivamente di creare un parco di veicoli circolante, quale mezzo per la diffusione della pubblicità, e di ottenere un consistente rimborso per le spese per l'acquisto o il noleggio dell'autoveicolo;

che tale operazione avrebbe comportato un indiretto beneficio degli utenti dei servizi pubblicitari, che avrebbero potuto beneficiare, a regime, di un'offerta di spazi pubblicitari innovativa ed in concorrenza con le tradizionali forme di pubblicità tabellare, riducendo quindi i costi complessivi, a carico degli utenti, per l'accesso ai servizi di pubblicità;



che, dunque, tale normativa costituiva un ostacolo alla tendenza, caratteristica dell'economia moderna, di valorizzare gli aspetti dell'uso dei beni rispetto alle più tradizionali forme di appartenenza proprietaria, senza alcuna giustificazione sotto il profilo della sicurezza stradale;

che le disposizioni in esame avevano, in particolare, limitato l'autonomia contrattuale e di iniziativa economica delle parti;

che, analogamente, le norme in questione risultavano in contrasto con la tutela costituzionale della proprietà privata, di cui all'art. 42 della Costituzione;

che, al riguardo, essendo l'autoveicolo un bene privato, la regolamentazione sulla pubblicità sui veicoli inciderebbe anche su tale diverso profilo di rilevanza costituzionale, limitando l'esercizio di una delle facoltà caratteristiche del diritto di proprietà, consistente nella cessione in godimento a terzi;

che, basandosi l'economia moderna sempre più sulla valorizzazione dell'elemento dell'uso dei beni, lo sfruttamento delle potenzialità di un parco di veicoli circolanti per la diffusione pubblicitaria rappresentava un'utilità — per il mercato in generale — mediante la quale i proprietari dei veicoli avrebbero potuto rendere economicamente sostenibili gli oneri di proprietà e locazione degli stessi, sfruttando un'utilità della circolazione che la normativa di divieto irragionevolmente comprimeva;

che la materia della regolamentazione della pubblicità era, inoltre, assente sia dall'oggetto della delega, sia dai principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione, atteso che, trattandosi di materia oggetto di tutela costituzionale, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione — soggetta a riserva di legge per l'attività di indirizzo e coordinamento, nell'ottica dell'utilità sociale ex art. 41, III comma, della Costituzione — la sua regolamentazione avrebbe dovuto essere contenuta in una fonte legislativa, adottata, in caso di esercizio di una delega, in conformità all'art. 76 della Costituzione;

che, non avendo la legge delega contemplato la materia della pubblicità né nell'individuazione dell'oggetto, né nella determinazione dei principi e dei criteri direttivi, si era in presenza di un diverso e concorrente profilo di illegittimità costituzionale, relativo all'esercizio della funzione legislativa;

che, sotto il profilo della rilevanza, avendo chiesto l'attrice nel giudizio *a quo* l'adempimento di un contratto ed avendo il Tribunale di Roma dichiarato la nullità del contratto ex art. 1418, I comma, del codice civile, per contrarietà dell'oggetto del contratto a norme imperative (gli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992), ove tali norme fossero state dichiarate costituzionalmente illegittime, il contratto sarebbe risultato valido e l'attività di diffusione della pubblicità avrebbe potuto essere legittimamente esercitata.

Chiedeva, pertanto, la Vantage Group S.r.l., previa sospensione del giudizio di merito, (nuovamente) sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, per contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 della Costituzione, nella parte in cui la predetta normativa imponeva, come requisito di legittimità della pubblicità sui veicoli di pubblicità non luminosa, il non essere effettuata per conto di terzi a titolo oneroso, e, sulle autovetture ad uso privato, consentiva unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui apparteneva il veicolo.

3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*. Come rappresentato dalla convenuta, le disposizioni sulle quali si chiede il sindacato di legittimità costituzionale incidono direttamente sulla fonte del rapporto negoziale tra le parti, oggetto del presente giudizio di merito.

Va, anzitutto, premesso che l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, nel prevedere i limiti e le condizioni per l'apposizione delle scritte/insegne pubblicitarie sulle autovetture, richiama espressamente — ancorché in modo generico — il regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, il decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992. In particolare, la disposizione che stabilisce specificamente i parametri di legittimità delle insegne pubblicitarie sui veicoli è l'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992.

Ne segue che la richiesta di sindacato di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, letto in combinato disposto con l'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, che ne integra il contenuto.

L'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — ancorché di natura regolamentare — attraverso il richiamo operato dall'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, diviene, pertanto, esso stesso norma di rango legislativo, risultando contenutisticamente «assorbito» dalla disposizione di legge (*rectius*: del decreto legislativo).



Sul punto, l'Eccellentissima Corte costituzionale si è già espressa con la sentenza n. 344/2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di legge (regionale) nella parte relativa al richiamo a norme regolamentari.

Ciò posto, la disposizione in esame (*rectius*: la combinazione delle due disposizioni) ha decisamente natura imperativa.

Come è noto, pur non esistendo una definizione normativa, per disposizione imperativa (o cogente) si intende pacificamente quella la cui applicazione è imposta dall'ordinamento prescindendo dalla volontà dei singoli, per lo più a tutela di un interesse pubblico.

Il testo dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 recita:

«È vietata l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli. È consentita quella di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento, purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli».

L'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, ad integrazione del contenuto della disposizione ora riportata, prevede:

«1. L'apposizione sui veicoli di pubblicità non luminosa è consentita, salvo quanto previsto ai commi 3 e 4, unicamente se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso e se realizzata con sporgenze non superiori a 3 cm rispetto alla superficie del veicolo sulla quale sono applicate, fermi restando i limiti di cui all'articolo 61 del codice. Sulle autovetture ad uso privato è consentita unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo.

2. La pubblicità non luminosa per conto terzi è consentita sui veicoli adibiti al trasporto di linea e non di linea alle seguenti condizioni:

- a) che non sia realizzata mediante messaggi variabili;
- b) che non sia esposta sulla parte anteriore del veicolo;
- c) che sulle altre parti del veicolo sia posizionata, rispetto ai dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione ed alle targhe, in modo tale da non ridurre la visibilità e la percettibilità degli stessi;
- d) che sia contenuta entro forme geometriche regolari;
- e) che, se realizzata mediante pannelli aggiuntivi, gli stessi non sporgano di oltre 3 cm rispetto alla superficie sulla quale sono applicati.

3. La pubblicità non luminosa per conto terzi è consentita sui veicoli adibiti al servizio taxi unicamente se effettuata mediante scritte con caratteri alfanumerici, abbinati a marchi e simboli, ed alle seguenti ulteriori condizioni:

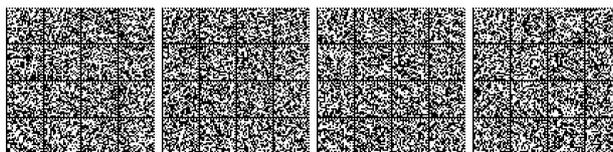
- a) che sia realizzata con pannello rettangolare piano bifacciale, saldamente ancorato al di sopra dell'abitacolo del veicolo e posto in posizione parallela al senso di marcia. Il pannello deve avere le dimensioni esterne di 75×35 cm e la pubblicità non deve essere realizzata con messaggi variabili;
- b) che sia realizzata tramite l'applicazione sul lunotto posteriore del veicolo di pellicola della misura di 100×12 cm;
- c) che sia realizzata tramite l'applicazione di pellicola sulle superfici del veicolo ad esclusione di quelle vetrate. Le esposizioni pubblicitarie di cui alle lettere a) e c) sono alternative tra loro. I veicoli adibiti al servizio taxi sui quali sono esposti messaggi pubblicitari di cui al capo a) non possono circolare sulle autostrade.

4. L'apposizione di scritte e messaggi pubblicitari rifrangenti è ammessa sui veicoli unicamente alle seguenti condizioni:

- a) che la pellicola utilizzata abbia caratteristiche di rifrangenza non superiori a quelle di classe 1;
- b) che la superficie della parte rifrangente non occupi più di due terzi della fiancata del veicolo e comunque non sia superiore a 3 mq;
- c) che il colore bianco sia contenuto nella misura non superiore ad 1/6 della superficie;
- d) che sia esposta unicamente sui fianchi del veicolo a distanza non inferiore a 70 cm dai dispositivi di segnalazione visiva;
- e) che non sia realizzata mediante messaggi variabili.

5. In tutti i casi, le scritte, i simboli e la combinazione dei colori non devono generare confusione con i segnali stradali e, in particolare, non devono avere forme di disco o di triangolo, né disegni confondibili con i simboli e regolamentari di pericolo, obbligo, prescrizione o indicazione.

6. All'interno dei veicoli è proibita ogni scritta o insegna luminosa pubblicitaria che sia visibile, direttamente o indirettamente, dal conducente o che comunque possa determinare abbagliamento o motivo di confusione con i dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione dei veicoli stessi.



7. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai veicoli al seguito delle competizioni sportive autorizzate ai sensi dell'art. 9 del codice».

Ora, dalla lettura delle riportate disposizioni, si evince il carattere inderogabile delle stesse. Le norme in esame, infatti, impongono all'apposizione sui veicoli di insegne pubblicitarie limiti e divieti che devono essere osservati senza che la volontà dei destinatari delle norme stesse possa incidere sulla loro applicazione.

A titolo esemplificativo, si osserva che l'estrema precisione nella descrizione delle misure e delle modalità di realizzazione delle inserzioni esclude che i singoli possano derogare a tali parametri.

Ricorre, inoltre, la *ratio* della tutela di un interesse pubblico, evidentemente consistente nella sicurezza della circolazione stradale, come enunciato nell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 («... purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli») e — addirittura più volte — nell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 («... in modo tale da non ridurre la visibilità e la percettibilità ...»; «... le scritte, i simboli e la combinazione dei colori non devono generare confusione con i segnali stradali e, in particolare, non devono avere forme di disco o di triangolo, né disegni confondibili con i simboli è regolamentari di pericolo, obbligo, prescrizione o indicazione»; «... comunque possa determinare abbagliamento o motivo di confusione con i dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione dei veicoli stessa»).

È evidente, quindi, la natura cogente — vale a dire imperativa e non derogabile — del combinato disposto in esame.

Ciò stabilito, si rileva come l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 consenta l'apposizione di inserzioni pubblicitarie non luminose «nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento».

In particolare, con riferimento a tali limiti — per quanto è qui di interesse — l'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — il richiamato regolamento, appunto, che integra il contenuto dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — consente la pubblicità non luminosa «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso», con l'ulteriore precisazione, inerente alle autovetture ad uso privato, che la pubblicità riguardi «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo».

Come illustrato al punto 1. del presente provvedimento, il giudizio di merito ha ad oggetto un contratto in cui le prestazioni delle parti consistono, da un lato, nell'apposizione, su veicoli privati, di pubblicità relative a soggetti diversi dai proprietari dei mezzi stessi, a fronte di un rimborso del prezzo pagato per l'acquisto dei veicoli.

Ricorrono, dunque, nel contratto *de quo* i seguenti elementi:

- a) l'apposizione delle inserzioni su veicoli privati;
- b) l'inerenza delle inserzioni a soggetti diversi dai proprietari dei veicoli;
- c) il titolo oneroso.

Tali elementi, dunque, violano apertamente i limiti previsti dal combinato disposto degli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, ponendosi, pertanto, in contrasto con tali precetti imperativi.

Se così è, ricorre una ipotesi di nullità c.d. «virtuale» del contratto, prevista dal primo comma dell'art. 1418 del codice civile, vale a dire proprio quella relativa al conflitto del regolamento negoziale con norme cogenti.

Tale tipo di invalidità, come è noto, è rilevabile *ex officio* dal giudice, ai sensi dell'art. 1421 del codice civile, indipendentemente, quindi, da qualsivoglia rilievo di parte e persino per una causa diversa da quella prospettata dalle parti, con il solo limite rappresentato dal giudicato (*cf.* Cass. civ., 6 dicembre 2019, n. 31930; Cass. civ., ordinanza 17 ottobre 2019, n. 26495). Ed è proprio ciò che è accaduto nei provvedimenti richiamati dalla convenuta (tribunale di Roma, R.G. 37059/2019, ordinanza 15 - 19 luglio 2019; tribunale di Roma, R.G. 21911/2019, ordinanza 17 maggio 2019), con i quali è stata dichiarata la nullità di un contratto identico a quello per cui è causa esattamente per contrarietà alle medesime norme cogenti.

Non sembra, dunque, potersi dubitare che, anche nel caso in esame, il giudice debba procedere alla declaratoria di nullità del contratto intercorso tra le parti, a mente dell'art. 1418, I comma, del codice civile, per evidente contrasto dello stesso con norme imperative, non potendosi pronunciare sulla domanda attorea, fondata proprio su quell'accordo negoziale.

Diversamente, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui si consente la pubblicità non luminosa solo «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e se essa riguardi «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo» — il contratto risulterebbe valido, con conseguente possibilità di esame, da parte del giudice, delle richieste delle parti nella specificità del rapporto intercorso tra le stesse.



In sostanza, si ritiene che la questione di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni sia essenziale ai fini della definizione della presente causa, dovendosi il giudicante arrestare all'accertamento della nullità del contratto, in caso di permanente vigenza di dette norme nell'ordinamento, ovvero potendo procedere all'esame delle domande proposte nel presente giudizio, nell'ipotesi di declaratoria di illegittimità costituzionale dei menzionati precetti.

Da ultimo — e solo per completezza — si ritiene irrilevante la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, sollevata anche con riferimento alla nullità c.d. «strutturale» del contratto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 1346 e 1418, II comma, del codice civile, per impossibilità dell'oggetto.

L'impossibilità della prestazione, infatti, attiene ad un profilo di materiale, oggettiva ed originaria irrealizzabilità del risultato del contratto (cfr. Cass. civ., 22.11.2011, n. 28430; Cass. civ., 21.5.2001, n. 6927; Cass. civ., 20 luglio 1987, n. 6362; Cass. civ., 18 dicembre 1978, n. 6066; Cass. civ., 15 dicembre 1971, n. 369).

Nel caso di specie, i comportamenti diretti all'adempimento — come descritti negli atti delle parti — sono non materialmente ineseguibili, ma semplicemente sanzionabili.

Ne segue che, sotto questo aspetto, il contratto non risulterebbe nullo a mente del combinato disposto degli articoli 1346 e 1418, II comma, del codice civile, atteso che la realizzazione del risultato sarebbe possibile, ancorché *contra legem*.

4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione sollevata, occorre confrontare l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — letto in combinato disposto con l'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con le disposizioni costituzionali menzionate dalla convenuta.

A) Va, anzitutto, esaminato il possibile contrasto con l'art. 3, I comma, della Costituzione.

Come è noto, tale norma enuncia il principio di uguaglianza formale dei soggetti dinanzi alla legge, che comporta la necessità di uguale trattamento di situazioni uguali e, per converso, di regolamentazione diversa di situazioni differenti.

Il corollario di tale principio — logicamente insito nella norma costituzionale in esame — è costituito dal criterio di «ragionevolezza» della disciplina applicabile ad una fattispecie.

In particolare, la regolamentazione risulta «irragionevole» quando una fattispecie viene disciplinata in modo diverso rispetto a quello con il quale viene regolamentata una fattispecie identica o, comunque, uguale negli elementi essenziali; ovvero allorché una fattispecie viene disciplinata in modo identico a quello con il quale viene regolamentata una fattispecie completamente diversa o, comunque, differente nei tratti fondamentali. Nel caso in esame, il combinato disposto degli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 consente la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permette «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo».

Dunque, la disposizione in esame del codice della strada, letta unitamente a quella del relativo regolamento di esecuzione:

per un verso, disciplina in modo diverso la pubblicità non luminosa sui veicoli non eseguita per conto terzi a titolo oneroso (consentita) e quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso (vietata);

per altro verso — con riferimento alle autovetture ad uso privato — regola in maniera differente la pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo (consentita) e quella in cui l'apposizione del marchio e della ragione sociale riguarda soggetti diversi dal proprietario del veicolo (vietata).

Ora, la *ratio* della disposizione in esame — vale a dire la sua funzione tipica, nonché la finalità specifica da essa perseguita — consiste nella sicurezza della circolazione stradale. Tale scopo si evince, da un lato, dal testo della disposizione medesima, nella parte in cui si consente la pubblicità sui veicoli «... purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli»; dall'altro, dalle finalità dell'atto normativo nel suo complesso — il decreto legislativo n. 285/1992 (il codice della strada, appunto) — nel quale, nell'enunciazione dei principi generali di cui all'art. 1, I comma, prevede che la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientri tra le finalità primarie perseguite dallo Stato.

Se, dunque, lo scopo della norma — e, più in generale dell'intero codice della strada, nonché del suo regolamento di esecuzione — consiste nella tutela dell'incolumità delle persone nell'ambito della circolazione stradale, non si comprende — *rectius*: risulta «irragionevole» — la differente disciplina della pubblicità non luminosa sui veicoli non eseguita per conto terzi a titolo oneroso (consentita) rispetto a quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso (vietata).



Ed infatti, non vi è ragione di ritenere che l'esistenza di un corrispettivo per l'apposizione di un'inserzione pubblicitaria su un veicolo renda la stessa pubblicità più pericolosa per la sicurezza stradale di una pubblicità a titolo gratuito.

Parimenti è incomprensibile — *rectius*: «irragionevole» — in relazione alle autovetture ad uso privato, la diversa regolamentazione della pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo (consentita) e quella in cui l'apposizione del marchio e della ragione sociale riguarda soggetti diversi dal proprietario del veicolo (vietata).

Anche in questo caso, non si ravvisa alcun motivo per il quale l'appartenenza o meno dell'autovettura al soggetto pubblicizzato incida sulla sicurezza nella circolazione stradale.

In entrambe le ipotesi, pertanto, o la pubblicità sui veicoli è un rischio (perché, ad esempio, provoca distrazioni nell'utenza) o non lo è, indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto sinallagmatico ovvero dall'appartenenza del mezzo.

L'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — letto in combinato disposto con l'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — detta, dunque, una disciplina in contrasto con il principio di ragionevolezza — quale naturale sviluppo di quello di uguaglianza — previsto dall'art. 3 della Costituzione, in relazione alla *ratio* specifica della norma del codice della strada.

B) Non si condivide, invece, la tesi — avanzata dall'istante — del contrasto del combinato disposto degli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 con l'art. 21 della Costituzione, che enuncia il principio di libertà di manifestazione del pensiero.

Si ritiene, infatti, che la pubblicità — almeno quella di cui si tratta nel presente giudizio — attenga non tanto ad una libera espressione dell'opinione individuale, quanto, piuttosto, all'esercizio di un'iniziativa economica.

Pur reputando piuttosto debole il nesso — conflittuale — tra la richiamata norma del codice della strada e la tutela costituzionale della libertà di esternazione del pensiero, questo giudice — nel rispetto dell'iniziativa dell'istante e tenuto conto che il compito di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disposizione *de qua* spetta ad un organo di gran lunga più competente — si rimette alla valutazione dell'Eccellentissima Corte costituzionale, limitandosi a riprodurre le ragioni esposte sul punto dalla convenuta.

«4. Art. 232 del decreto legislativo n. 285/1992 (con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992) e art. 21 della Costituzione.

Ulteriore ipotesi di illegittimità costituzionale attiene all'art. 21 della Costituzione, in ragione al profilo della libertà di manifestazione del pensiero sotteso alla diffusione della pubblicità.

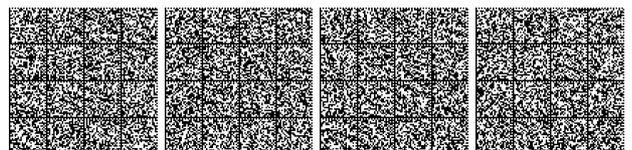
È infatti noto che il fenomeno della diffusione al pubblico di messaggi promozionali non può ritenersi limitato all'area dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione), ma riguarda anche aree che interessano in via specifica e diretta la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), quali la pubblicità sociale o il c.d. «*corporate speech*», l'attività dell'impresa di promozione di determinati valori etici o sociali che si collocano alla base dell'iniziativa imprenditoriale stessa, non rientrando nella semplice comunicazione commerciale diretta al pubblico e relativa ai prodotti immessi sul mercato.

In altri termini, la limitazione ai messaggi diffusi al pubblico mediante l'apposizione di scritte sugli autoveicoli incide anche sulla libertà di manifestazione del pensiero, in tutte le ipotesi in cui il contenuto di tali messaggi esuli dalla semplice iniziativa economica privata.

Anche sotto questo profilo, il profilo discriminante individuato dalle norme richiamate (art. 232 del decreto legislativo n. 285/1992; art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992) nella riconducibilità al proprietario del veicolo o meno, e nel titolo, oneroso o meno, dell'apposizione della scritta, non sembra affatto compatibile con la libertà di manifestazione del pensiero, in quanto limita irragionevolmente l'attività di diffusione di un messaggio rivolto al pubblico, non necessariamente afferente all'area dell'iniziativa economica privata».

C) In ordine al parametro di cui all'art. 41 della Costituzione, si rileva — una volta di più — come l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — nel suo riferimento al regolamento di esecuzione ed, in particolare, all'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — consenta la pubblicità non luminosa «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che riguarda la pubblicità sulle autovetture ad uso privato, permetta «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo». Ciò, dunque, significa, *a contrariis*, che la norma (*rectius*: il combinato disposto) in esame vieta la pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi a titolo oneroso nonché l'apposizione, sulle auto ad uso privato, di marchi e di ragioni sociali di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

Tali divieti, dunque, si traducono in una limitazione all'autonomia contrattuale privata, atteso che viene impedita: per un verso, la conclusione di contratti di pubblicità per conto terzi sui veicoli a fronte di un corrispettivo;



per altro verso, la stipulazione di accordi commerciali che prevedano l'apposizione, sui veicoli ad uso privato, di marchi e di ragioni sociali di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

Dette limitazioni all'autonomia negoziale si traducono in un — seppur circoscritto — impedimento all'iniziativa economica dei soggetti, che vedono ridotto il proprio raggio di operatività commerciale.

Ora, l'art. 41 della Costituzione, prendendo le mosse da una generalizzata libertà di iniziativa privata (I comma), prevede, peraltro, la possibilità che vengano posti vincoli all'attività imprenditoriale:

a) di carattere negativo — consistenti, cioè, in divieti — mirati ad impedire che l'iniziativa economica contrasti con l'utilità sociale e/o pregiudichi la sicurezza, la libertà, la dignità dei singoli (II comma);

b) di carattere positivo — con programmi e controlli — allo scopo di indirizzare l'attività economica a fini sociali (III comma).

Come sopra esaminato, tuttavia, gli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — e, più in generale, il codice della strada ed il suo regolamento di esecuzione nella loro interezza — perseguono finalità relative alla sicurezza stradale, completamente diverse, dunque, da quelle prese in considerazione dall'art. 41 della Costituzione nel vincolare l'iniziativa imprenditoriale.

Non si comprende, pertanto, in quale modo una limitazione all'autonomia negoziale dei privati possa avere ricadute, in termini positivi, sulla tutela dell'incolumità nella circolazione stradale, dal momento che i divieti riguardano non la pubblicità *tout court* — in quanto, ad esempio, ritenuta fattore di distrazione nella circolazione stradale — ma solo ove essa tragga titolo da determinate fonti (i contratti sinallagmatici) ovvero riguardi determinati soggetti (quelli diversi dai proprietari dei veicoli sui quali venga apposta).

Le limitazioni di cui all'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — si pongono, dunque, in contrasto con il generale principio di libertà dell'iniziativa economica di cui l'art. 41 della Costituzione, posto che i divieti all'autonomia negoziale dei privati, previsti dal combinato disposto in esame, rimangono estranei alla *ratio* della sicurezza nella circolazione stradale, propria delle norme di cui al codice della strada ed al regolamento di esecuzione.

D) In stretta connessione con quanto appena osservato — attesa l'evidente analogia delle materie — con riferimento al contrasto con l'art. 42, II comma, della Costituzione, va sottolineato che tale disposizione, nel muovere da un generale principio di tutela della proprietà privata — e, quindi, anche del suo godimento, quale facoltà ad essa inerente — prevede la possibilità di porre limiti legislativi ad essa, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti.

Come più volte ripetuto, peraltro, gli articoli 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 perseguono una finalità di tutela nella circolazione stradale, non di garanzia di scopi sociali della proprietà privata.

Non è dato comprendere, pertanto, per quale motivo il combinato disposto *de quo* impedisca l'apposizione, a scopi pubblicitari, del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

In questo senso, l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nel limitare ingiustificatamente un particolare uso di un veicolo di proprietà privata — vale a dire l'apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del mezzo — confligge con il generale principio di libera fruibilità della proprietà privata, di cui all'art. 42, II comma, della Costituzione.

E) Da ultimo, va esaminato il possibile contrasto dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — nel suo riferimento al regolamento di esecuzione ed, in particolare, all'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con l'art. 76 della Costituzione.

Come è noto, tale disposizione costituzionale prevede la necessità che la delega legislativa conferita dal Parlamento al Governo sia circoscritta e determinata nell'enunciazione dei principi e dei criteri direttivi con i quali la delega stessa debba essere esercitata.

Ora, la legge n. 190/1991, con la quale le Camere hanno delegato al Governo l'esercizio della funzione legislativa in materia di circolazione stradale prevede, all'art. 2, i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio di tale funzione.

Si riporta, per esigenze di chiarezza, il testo del menzionato articolo:

«Art. 2. — 1. Il Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale e ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale alla normativa comunitaria, agli accordi internazionali, all'evoluzione tecnica ed all'aumentata complessità del traffico, specialmente nei centri urbani, prevedendo, altresì, la redazione e l'attuazione, da parte delle amministrazioni competenti, di piani di circolazione e di traffico armonizzati con le indicazioni degli strumenti urbanistici;



b) semplificazione e snellimento delle procedure eliminando, anche in funzione della prevalente natura degli istituti e dei provvedimenti, la duplicazione delle competenze e dei controlli ed i concerti non indispensabili, nonché attribuendo competenza esclusiva ai singoli Ministri per l'emanazione e modifica di disposizioni tecnico-esecutive, al fine di rendere quanto più possibile sollecita ed economica l'azione amministrativa;

c) disciplina più dettagliata del potere di ordinanza degli enti proprietari o concessionari delle strade per la regolamentazione del traffico e previsione del potere sostitutivo del Ministro dei lavori pubblici in caso di inosservanza delle norme;

d) previsione della facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma;

e) disciplina del registro delle strade e del censimento del traffico, nel quadro delle funzioni relative all'assetto e alla pianificazione del territorio, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

f) disciplina delle fasce di rispetto, degli accessi, delle diramazioni e di ogni forma di occupazione del suolo stradale, anche in relazione alla classificazione delle strade, nonché dei dispositivi rallentatori di velocità e di dissuasione alla sosta nei centri urbani;

g) disciplina della velocità in coerenza con la normativa comunitaria finalizzata alla tutela della Vita umana, dell'ambiente e del risparmio energetico;

h) determinazione dei casi di rimozione dei veicoli, con attribuzione agli enti proprietari o concessionari delle strade del relativo potere di rimozione e con previsione dell'obbligo di pagamento delle spese di intervento, rimozione e custodia;

i) determinazione dei dispositivi di equipaggiamento dei veicoli, con rinvio al regolamento di esecuzione per la definizione delle caratteristiche costruttive e funzionali, riservando a decreti ministeriali la precisazione delle prescrizioni tecnico-esecutive;

j) determinazione dell'installazione di dispositivi di monitoraggio per il rilevamento dell'inquinamento acustico e atmosferico da collocare nei punti di maggiore congestione del traffico;

k) introduzione di nuove categorie di veicoli, previsione della categoria dei veicoli atipici, aggiornamento della disciplina delle macchine agricole ed operatrici;

l) disciplina dei pesi e delle dimensioni dei veicoli nonché dei veicoli e dei trasporti eccezionali, con previsione di oneri supplementari a carico degli utenti di trasporti eccezionali per il rinforzo, l'adeguamento e l'usura delle infrastrutture, nonché di norme per il controllo e l'accertamento delle infrazioni;

m) previsione di una adeguata e specifica disciplina relativa al trasporto di materiali pericolosi, ivi compresi quelli radioattivi, e alla circolazione dei relativi veicoli, a tutela del conducente del veicolo e degli addetti al trasporto, nonché dell'ambiente esterno;

n) aggiornamento delle norme per l'ammissione e la cessazione della circolazione dei veicoli, per la distinzione della loro utilizzazione in uso proprio e in uso di terzi, nonché per la disciplina, ai fini della circolazione, della locazione senza conducente anche con facoltà di acquisto; revisione della disciplina delle vendite con patto di riservato dominio;

o) aggiornamento delle norme per la revisione periodica degli autoveicoli;

p) revisione della disciplina della patente di guida, con semplificazione delle procedure e coordinamento delle competenze amministrative, garantendo la tutela degli interessi coinvolti ed in particolare della sicurezza individuale e collettiva, nonché previsione di una patente di servizio per il personale che esplica il servizio di polizia stradale per la guida dei veicoli immatricolati per tale esclusivo impiego;

q) previsione di una particolare disciplina per il rilascio del certificato anamnestico limitato alla sola attestazione di malattie o infermità pregiudizievoli al conseguimento della patente;

r) introduzione di norme e dispositivi che facilitino la mobilità dei non vedenti e dei portatori di handicap;

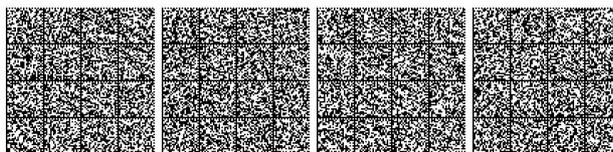
s) previsione, durante i primi tre anni dal conseguimento della patente di guida, di una limitazione nella guida determinata in rapporto alla capacità di velocità massima e al rapporto peso potenza dell'autoveicolo;

t) riesame della disciplina del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida, anche con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale e a misure di prevenzione;

u) determinazione dei casi in cui la marcia dei veicoli costituisca, per le condizioni degli stessi, pericolo per la sicurezza della circolazione ed attribuzione, agli organi di polizia stradale, del potere di adottare misure idonee ad eliminare in tali casi lo stato di pericolo;

v) previsione di misure cautelari per le violazioni più gravi qualora commesse da conducenti di veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa per escursionisti esteri;

w) previsione di limiti di durata dell'illecito consistente nella sosta vietata;



x) determinazione, nella misura del 5 per cento, dei proventi delle infrazioni spettanti ad organi dello Stato da devolvere ai competenti organi ministeriali per studi, ricerche e propaganda ai fini della sicurezza stradale, per la redazione dei piani urbani di traffico e per finalità di educazione stradale; previsione che il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dei trasporti e del tesoro, determini annualmente le quote dei proventi da destinare alle suddette finalità;

y) aggiornamento delle norme per il rilascio del documento di circolazione, per l'immatricolazione, per i trasferimenti di proprietà, di residenza o di abitazione, nonché per la radiazione dei veicoli a motore o destinati ad essere da essi rimorchiati, che, nel rispetto delle competenze attribuite dalle leggi rispettivamente al Ministero dei trasporti ed al pubblico registro automobilistico, persegua un modello organizzativo tendenzialmente omogeneo che eviti eventuali duplicazioni e dispersioni di attività amministrative dirette al medesimo fine, mediante l'armonizzazione delle procedure operative e prevedendo comunque forme di immediata provvisoria registrazione da parte del pubblico registro automobilistico, valide a tutti gli effetti di legge, salvo prova contraria, e da perfezionare definitivamente entro termini non superiori a tre mesi; ciò anche allo scopo di effettuare una puntuale rilevazione della composizione del parco circolante;

z) disciplina della targatura e verifica della riserva allo Stato della fabbricazione, vendita e distribuzione delle targhe, nonché previsione che per i ciclomotori, ferma restando la natura di bene mobile non registrato, sia adottato un contrassegno di identificazione del veicolo con rilascio semplificato e contemporaneo all'acquisto;

aa) istituzione di un'anagrafe ai fini della sicurezza stradale che includa incidenti e infrazioni;

bb) riserva al Ministero dell'interno del coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati;

cc) previsione di una normativa diretta alla salvaguardia dell'ambiente dagli effetti nocivi dell'inquinamento acustico, dell'aria e del suolo, conseguenti alla circolazione dei veicoli, nonché previsione di norme per l'adozione di dispositivi appositamente utilizzabili a tal fine, nel rispetto delle direttive comunitarie;

dd) revisione del sistema vigente delle infrazioni amministrative e relative sanzioni e previsione di nuove ipotesi in conseguenza della nuova disciplina della circolazione, nonché di misure cautelari a garanzia del credito erariale per le predette sanzioni, stabilendo l'ammontare delle sanzioni medesime nei limiti di lire trentamila per il minimo e di lire quattro milioni per il massimo; previsione anche della possibilità di sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione o revoca della patente di guida in rapporto alla somma progressiva delle diverse violazioni;

ee) previsione, per le infrazioni ai limiti di velocità, di tre diverse fasce di sanzioni amministrative, a seconda che la violazione dei limiti sia contenuta entro i dieci chilometri orari, ovvero sia compresa fra i dieci e i quaranta chilometri orari, ovvero sia superiore ai quaranta chilometri orari; qualora la violazione del limite di velocità sia di oltre quaranta chilometri orari sarà prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire due milioni e dell'immediata sospensione da uno a tre mesi della patente di guida;

ff) previsione di criteri e modalità per il periodico aggiornamento delle sanzioni amministrative di carattere pecuniario;

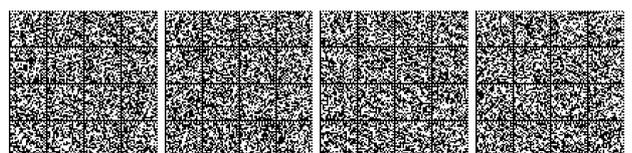
gg) previsione, nelle ipotesi più gravi di comportamento, da cui derivi pericolo o pregiudizio per la circolazione e per la sicurezza individuale e collettiva, di nuovi reati e modifica delle sanzioni penali vigenti, purché non superino nel massimo per le pene detentive i mesi dodici e per le pene pecuniarie la somma di lire due milioni».

Come si può notare, tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa non vi è alcun riferimento alla regolamentazione della materia pubblicitaria, sotto il profilo del titolo dal quale abbia origine la pubblicità (ad esempio, i contratti sinallagmatici) ovvero dei soggetti pubblicizzati (quelli diversi dai proprietari dei veicoli sui quali venga apposta), atteso che i parametri della legge delega attengono complessivamente — ed esclusivamente — alla finalità della sicurezza nella circolazione stradale, come, del resto, enunciato all'inizio dello stesso art. 2 della legge n. 191/1990.

Vale ribadire, infatti, che l'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nel dettare i limiti alla pubblicità sui veicoli, prevede restrizioni che non attengono al profilo della sicurezza stradale, atteso che esse precludono unicamente la possibilità di un corrispettivo per l'apposizione della pubblicità sui veicoli e pongono il divieto di inserzioni, sui veicoli ad uso privato, del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dai proprietari dei mezzi.

Il delegato, nell'esercizio della funzione legislativa, ha, dunque, travalicato i limiti dettati dalla legge delega, disciplinando una materia (la pubblicità) del tutto estranea alla *ratio* della normativa delegata o, comunque, aspetti al di fuori delle finalità per le quali è stata conferita la delega.

Ne deriva il conflitto dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con l'art. 76 della Costituzione, ponendosi la norma delegata al di fuori dei principi e dei criteri direttivi dettati dalla legge delega.



5. Impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata.

Deve, infine, segnalarsi — sulla base dei risultati ottenuti tramite i principali strumenti di ricerca a disposizione di questo giudicante (uno su tutti, «Italggiureweb») — l'assenza di precedenti giurisprudenziali che abbiano formulato un'interpretazione delle norme in esame tale da non contrastare con le disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Tale irreperibilità, invero, non appare casuale, dovendosi ritenere che il tenore testuale dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — non consenta in alcun modo una lettura «costituzionalmente orientata» della medesima norma.

Come osservato, il richiamo ai «limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento», operato dall'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992, rimanda al testo dell'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 che vieta espressamente la pubblicità non luminosa «effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, quella che consista nell'apposizione del marchio e della ragione sociale di ditte diverse da quelle alle quali appartengano i veicoli.

Si è, tuttavia, avuto modo di illustrare che proprio tali preclusioni realizzano un insanabile contrasto:

1) con l'art. 3 della Costituzione, attesa l'irragionevolezza dei predetti limiti in relazione alla precipua finalità di garanzia della sicurezza nella circolazione stradale, cui tendono le disposizioni in esame e, più in generale, il codice della strada ed il suo regolamento di esecuzione;

2) con l'art. 41 della Costituzione, dato che impongono limitazioni all'iniziativa economica privata, senza alcun effetto migliorativo sulla sicurezza stradale;

3) con l'art. 42, II comma, della Costituzione, posto che limitano la libera fruibilità della proprietà privata, anche in questo caso senza alcuna giustificazione in ordine alla tutela nella circolazione stradale;

4) con l'art. 76 della Costituzione, attesa la loro esorbitanza rispetto ai principi e ai criteri direttivi dettati dalla legge delega.

Con riferimento ad un possibile conflitto con l'art. 21 della Costituzione, si richiama quanto esposto al punto 4., sub E), del presente provvedimento.

È, dunque, la stessa lettera dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — a determinare il contrasto con le menzionate norme della Costituzione.

Ne segue che solo un'interpretazione «abrogativa» del testo — che pone tali limitazioni — delle disposizioni in esame potrebbe dirsi conforme al dettato costituzionale.

Tutto quanto sopra considerato, si reputano sussistenti i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — come integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui consente la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permette «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo», in quanto in contrasto con gli articoli 3, 41, 42 e 76 della Costituzione, rimettendo all'Eccellentissima Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale contrasto (anche) con l'art. 21 della Costituzione.

Conseguentemente, si ritiene necessario trasmettere gli atti all'Eccellentissima Corte costituzionale, disponendo la sospensione del presente giudizio, atteso il rappresentato nesso di pregiudizialità della predetta questione di legittimità costituzionale rispetto al *thema decidendum* della causa civile R.G. 33016/2019, pendente dinanzi al Tribunale di Roma.

P. Q. M.

Il giudice unico del Tribunale di Roma, letti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, così provvede:

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 285/1992 — come integrato dall'art. 57, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui:

a) consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso», vieta la pubblicità non luminosa sui veicoli effettuata per conto terzi a titolo oneroso;



b) per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permettendo «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo», vieta l'apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo;

in quanto in contrasto con gli articoli 3, 41, 42 e 76 della Costituzione, rimettendo all'Eccellentissima Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale contrasto (anche) con l'art. 21 della Costituzione;

sospende il presente giudizio civile R.G. 33016/2019, pendente dinanzi al Tribunale di Roma;

manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

manda, altresì, alla Cancelleria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Roma, 1° maggio 2021

Il G.O.P.: TABLÒ

22C00236

N. 143

Ordinanza del 21 ottobre 2022 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da T. M. tutore giudiziario di C. B. contro INPS – Istituto nazionale previdenza sociale

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni previdenziali o assistenziali - Revoca di prestazioni previdenziali o assistenziali (nel caso di specie: assegno sociale) nei confronti di soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale, individuati dal comma 58 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 - Applicazione della revoca, con effetto non retroattivo rispetto alle prestazioni già percepite, a soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato (nel caso di specie: condannato che sta espiando la pena in regime di detenzione carceraria).

– Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 2, comma 61.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE LAVORO

La Giudice Paola Marino nella causa iscritta al n. 865/2019 R.G.L., promossa da T. M., N. Q. tutore giudiziario di C. B., rappresentata e difesa dall'avv. Vaccaro Marina – ricorrente, contro Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Sparacino Maria Grazia e dall'avv. Bernocchi Giuseppe – convenuto;

Pronunciando a seguito dell'udienza di trattazione scritta del 14 settembre 2022, fissata con le modalità di trattazione *ex art.* 221, legge n. 77 del 2020 e successive modifiche;

OSSERVA

Con ricorso depositato il 25 gennaio 2019, parte ricorrente esponeva:

1) che il rappresentato C. B. era percettore di pensione cat. (assegno sociale) n. sede , con decorrenza , in quanto in possesso dei prescritti requisiti previsti dalla disciplina di settore;

2) che, con provvedimento datato , l'Istituto nazionale della previdenza sociale, sede di Palermo Sud, comunicava al sig. C. l'avvenuta revoca, a decorrere dal mese di , della predetta prestazione di assegno sociale, in esito «alla comunicazione pervenuta dal Ministero della giustizia, in applicazione dell'art. 2, della legge n. 92 del 28 giugno 2012»;



3) che, per effetto della revoca della prestazione sorgerà, in capo al C., un indebito pari ad euro per il periodo —, come da comunicazione INPS;

4) che, in data , parte ricorrente promuoveva ricorso amministrativo al Comitato provinciale di Palermo, il quale, nonostante sia decorso il termine di giorni novanta, non ha adottato alcuna decisione in merito.

Dedusse parte ricorrente che la norma «di cui all'art. 2, comma 58, legge n. 92/2012, è inapplicabile al sig. C. ed alla prestazione di assegno sociale di cui il medesimo è titolare, e ciò in quanto, l'articolo citato dispone inequivocabilmente che il Giudice penale debba disporre la sanzione accessoria della revoca della prestazione, ricorrendone i presupposti, in seno alla sentenza di condanna.

Detto comma prescrive, infatti, che «Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il Giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili».

Nel caso di specie, è evidente, che il Giudice non possa aver disposto (e non ha disposto — vds. all. 5 copia per estratto sentenze allegate) alcuna sanzione accessoria a carico del condannato in quanto il sig. C. è in corso di espiazione di un decreto di cumulo (vds. Decreto di cumulo) concernenti pene irrogate con sentenze emesse in epoca antecedente all'anno 2012.

La sanzione accessoria richiamata dalla legge citata, pertanto, nella fattispecie, non avrebbe potuto essere comminata, poiché non prevista all'epoca dell'emanazione della sentenza attualmente in espiazione, da alcuna legge.

Analogamente oggi tale sanzione accessoria non può applicarsi retroattivamente, non soltanto poiché, all'epoca in cui i fatti costituenti reato sono stati commessi e nell'anno in cui sono state emessa la sentenza di condanna non era prevista da alcuna norma dell'ordinamento, ma anche perché non può in alcun modo attribuirsi efficacia retroattiva alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 58 e ss. della citata legge. Da escludersi, poi, che sentenze ormai definitive possano essere modificate in senso sfavorevole al condannato (in ossequio al principio del *favor rei*) ...

Se, invero, il comma 61, dell'art. 2, della legge n. 92/2012, fosse interpretato nel senso di consentire la revoca di prestazioni assistenziali regolarmente riconosciute ed erogate ai condannati quale conseguenza della commissione di reati avvenuta in epoca anteriore alla previsione normativa stessa esso sarebbe certamente incostituzionale per violazione degli artt. 3, 25 e 38 della Costituzione.».

Chiese, pertanto:

«Accertare che l'erogazione della prestazione, cat. n. , di cui il sig. C. B. è titolare, è stata illegittimamente sospesa, non ricorrendo nella fattispecie i presupposti per l'applicazione dell'art. 2, della legge n. 92/2012;

condannare l'INPS al ripristino della prestazione cat. n. , di cui il sig. C. B. è titolare, a far data dalla illegittima sospensione ();

condannare l'INPS, per l'effetto, al pagamento dei ratei di pensione non corrisposti, dalla sospensione sino all'attualità, nonché al pagamento degli interessi legali maturati e maturandi alla data del soddisfo;

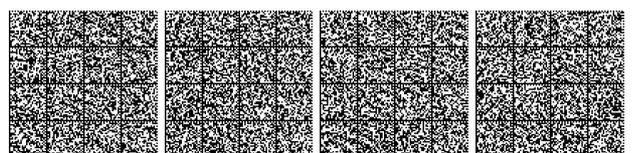
In subordine

accertare che nulla deve il sig. C. B. all'INPS in ragione della revoca della prestazione predetta essendo stata la stessa non versata sin dal mese di e vantando nei confronti dell'INPS un credito maggiore, nascente dal numero di mensilità relative all'anno e non corrisposte;

condannare l'INPS alla rifusione delle spese e compensi professionali del giudizio oltre al rimborso delle spese generali ed accessori di legge.».

La parte convenuta, ritualmente costituitasi in giudizio, ha contestato la fondatezza del ricorso chiedendone il rigetto, opponendo che «La legge 28 giugno 2012, n. 92 (cd. Legge Fornero), all'art. 2, commi 58-63, dispone la revoca di alcune tipologie di prestazioni di cui siano titolari soggetti condannati per taluni reati di particolare allarme sociale, quali i reati di associazione terroristica, attentato per finalità terroristiche o di eversione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, associazione di stampo mafioso, scambio elettorale, strage e delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso.

In particolare il suddetto articolo, al comma 58, primo periodo, dispone che: «Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il Giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comun-



que denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili”.

Il comma 58, secondo periodo stabilisce altresì che: “Con la medesima sentenza il Giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo”.

Il comma 61 prescrive, tra l’altro, che “Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della giustizia, d’intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l’elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo”.

È di tutta evidenza che mentre il comma 58, si riferisce ai casi di sentenze pronunciate successivamente all’entrata in vigore della legge, con ciò introducendo *ex novo* per le fattispecie in oggetto la descritta pronuncia accessoria, invece, il comma 61 si riferisce ad ipotesi di condanne per i reati di cui al comma 58, che essendo state pronunciate prima dell’introduzione della legge non potevano certamente contemplare la condanna accessoria.

Il caso del ricorrente deve appunto farsi rientrare nel comma 61 ...

Con messaggio *Hermes* 2302/2017 l’INPS ha indicato le modalità da seguire nelle ipotesi previste dalla disciplina su richiamata.

Segnatamente il detto messaggio precisa:

“Il concetto di ‘revoca’ sopra descritto viene applicato dall’Istituto, in fase di prima operatività, come ‘sospensione’ della prestazione nei confronti degli interessati, fino ad una eventuale riattivazione su domanda, previa verifica della completa esecuzione della pena.

Pertanto, le prestazioni dell’Istituto che possono essere sospese ai sensi dei citati commi 58, primo periodo, e 61, sono quelle relative all’assistenza ed alla disoccupazione (assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili, ‘indennità di disoccupazione’); quelle relative al comma 58, secondo periodo, possono riguardare anche la generalità delle prestazioni previdenziali, qualora il Giudice che emette la sentenza lo preveda espressamente, in quanto tali trattamenti previdenziali, aventi natura contributiva, abbiano avuto origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati oggetto della sentenza di condanna.

In attuazione di tali disposizioni, e nelle more della stipula di una specifica convenzione tra l’Istituto e il Ministero della giustizia, ai fini della gestione del flusso d’informazioni inerente ai soggetti condannati per i reati richiamati al predetto art. 2, comma 58, il citato Ministero, con comunicazione telematica del effettuata secondo il tracciato precedentemente concordato (allegato 4), ha trasmesso all’Istituto il flusso massivo di dati informativi, relativo ai soggetti di cui al comma 61, dell’art. 2, della legge n. 92/2012.

L’elenco riguarda i soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato, sia antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame (18 luglio del 2012), sia successivamente a tale data, purché la sentenza sia stata emessa prima dell’entrata in vigore della legge.

L’Istituto ha, quindi, provveduto a sospendere a livello centrale il pagamento delle citate prestazioni, *ex art. 2, comma 61*, indicate negli allegati 1 e 2, delle quali risultino titolari i soggetti inseriti nell’elenco, utilizzando a tal fine l’applicativo SCUP ...

In fase di prima applicazione, per la comunicazione effettuata dal Ministero della giustizia in data , la sospensione decorre dai pagamenti per il mese di , con conseguente decorrenza del calcolo degli arretrati delle prestazioni indebite dal .

Ciò che ha determinato la revoca della prestazione è quindi l’avvenuto inserimento del flusso di dati informativi da parte del Ministero, che deve avere inserito il nominativo del ricorrente in ragione della natura dei reati per i quali è stato condannato e per i quali non si ha ancora l’espiazione della pena. Nessuna valutazione è stata effettuata dall’Istituto, e, si ribadisce è inconferente che le sentenze di condanna non abbiano previsto la revoca della prestazione, in quanto si tratta di pronunce penali antecedenti l’entrata in vigore della legge e non successive”».

In ordine all’indebito contestato, poi, l’Istituto previdenziale dedusse che esso era stato contestato dal primo giorno del mese successivo alla comunicazione del Ministero, come da messaggio *Hermes* cit., e che era stato contestato, quindi, da a poiché la prestazione non era più in pagamento dal , l’Istituto preannunciava che esso sarebbe stato ridotto in misura corrispondente.

In giudizio, si è documentalmente accertato che — come altresì non contestato da nessuna delle parti e, quindi, pacifico — il C. B. era stato condannato con diverse sentenze passate in giudicato, tra gli altri, per i reati di cui agli



artt. 575, 577 del codice penale, 416-bis del codice penale, nonché, anche con l'ultima sentenza del 19 aprile 2012 della Corte d'appello di Palermo Sez. 6 (data passaggio in giudicato: 18 ottobre 2013), per i reati di cui agli artt. 416-bis, comma 2 del codice penale, art. 416-bis, comma 3 del codice penale, art. 416-bis, comma 4 del codice penale, art. 416-bis, comma 6 del codice penale, art. 61, n. 6 del codice penale, art. 99, comma 2, n. I del codice penale, art. 99, comma 4 del codice penale (commessi in epoca successiva e prossima alla data luogo: ed il) e che pertanto doveva scontare la pena principale della «Reclusione anni sedici Ergastolo con isolamento diurno», ricevendo altresì condanna alle «Pene accessorie: Interdizione dai pubblici uffici perpetua — Interdizione legale durante la pena — Misura di sicurezza: Libertà vigilata anni tre».

Come accertato mediante il certificato dello stato di esecuzione del , il C. ha la seguente «Posizione giuridica: Espiazione pena in regime carcerario». Inoltre, dal medesimo certificato, in atti, risulta che, a seguito di «Provvedimento di unificazione di pene concorrenti (con contestuale Ordine di esecuzione condannato detenuto) emesso in data allegato al presente certificato Decorrenza pena: Scadenza pena: Mai.».

Risulta pertanto accertato in giudizio che al C. in atto in detenzione carceraria in regime di ergastolo cd. ostativo, per reati commessi in epoca prossima al e comunque assai risalente, antecedente alla data di entrata in vigore della Legge Fornero, era stata concessa la prestazione assistenziale dell'assegno sociale, poiché aveva compiuto l'età prescritta di almeno e non possedeva redditi, al pari della coniuge, con conseguente accertamento da parte dell'Istituto previdenziale dello stato di bisogno previsto dalla normativa in tema di assegno sociale.

Parte ricorrente ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma sopra citata dell'art. 2, comma 61, della legge n. 91/2012, poiché prevede una pena accessoria o comunque una sanzione di natura sostanzialmente penale retroattiva.

La Giudice, atteso che pendeva già analoga questione avanti alla Consulta, ha rinviato in attesa della decisione e per l'esame della medesima.

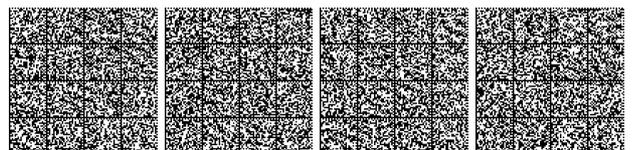
A seguito della pronuncia della Consulta, si è preso atto in giudizio che, con ordinanza n. 138/2022 la Corte costituzionale dichiarava la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 60 e 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevate, in riferimento agli artt. 25 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di appello di Venezia, sezione lavoro, atteso che, nel procedimento pendente avanti alla Corte Veneziana, il ricorrente si trovava in stato di detenzione domiciliare e «che questa Corte, con la sentenza n. 137 del 2021, depositata in data successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 “nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere”»;

che, inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e negli stessi termini, ha, altresì, dichiarato l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede “a regime” “la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere”;

che, per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, la disposizione censurata è venuta meno solo in parte, ma è vigente con un contenuto resecato della fattispecie di chi espia la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, riferendosi unicamente alla ipotesi di chi espia la pena in carcere;

che, quindi, il censurato comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 — per effetto della pronuncia di questa Corte — prevede che l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58 è trasmesso dal Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, all'ente previdenziale (nella specie, l'Istituto nazionale della previdenza sociale — INPS) ai fini della revoca del beneficio ove la pena sia scontata in carcere e non già in regime alternativo;

che, pertanto — in ragione dell'efficacia retroattiva delle sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale, in mancanza di modulazione temporale degli effetti dell'incostituzionalità — la disposizione censurata già al tempo dell'ordinanza di rimessione aveva tale contenuto più limitato nel senso che riguardava soltanto chi, condannato con sentenza definitiva per determinati gravi reati, stesse espiano la pena in carcere;



che nel giudizio *a quo*, come risulta pacificamente dall'ordinanza di rimessione, il condannato con sentenza definitiva, destinatario della revoca dell'assegno di inabilità adottata dall'INPS, stava espiando la pena in regime di detenzione domiciliare;

che, dunque, le questioni sono prive di rilevanza, perché la revoca disciplinata dalla disposizione censurata non si applica, né si applicava, alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*;».

Parte ricorrente ha, quindi, reiterato la richiesta di sollevare analoga questione di legittimità costituzionale, atteso che il C. si trova in detenzione carceraria ed in regime di ergastolo ostativo.

Questa Giudice, atteso che la questione che si richiede di sollevare è rilevante e non manifestamente infondata, valuta doveroso sollevarla innanzi a codesta eccellentissima Corte.

Orbene, non può non rilevarsi che il dubbio di legittimità costituzionale, nei medesimi termini proposti dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza di rimessione sopra ricordata, non è venuto meno e non è stato affrontato dalla Consulta, per le ipotesi in cui i soggetti attinti da condanne definitive precedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 92/2012 — per reati commessi ancora in precedenza — stiano espiando la pena in regime di detenzione carceraria, e che esso è rilevante nel presente giudizio, poiché è stato accertato in giudizio che il rappresentato di parte ricorrente, cui la prestazione dell'assegno sociale è stata revocata, sta tuttora scontando la pena in regime di detenzione carceraria, peraltro con «Fine Pena Mai», come recita il certificato di esecuzione in atti, sicché solo la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma per i profili precisati potrebbe produrre la riattivazione in suo favore della prestazione revocata, mutando radicalmente l'esito del giudizio.

Questo Tribunale ritiene, quindi doveroso, come detto, ed a prescindere da ogni considerazione relativa al disvalore morale e sociale delle condotte per le quali il C. è stato condannato in via definitiva, che sono le medesime prese in considerazione dal legislatore nell'emanare la normativa della cui legittimità costituzionale è lecito parzialmente dubitare, sollevare — in quanto rilevante e non manifestamente infondata — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 61, legge n. 92/2012, poiché o nella parte in cui non esclude dalla revoca automatica delle prestazioni assistenziali ivi previste i soggetti condannati per i reati ivi elencati commessi prima della sua entrata in vigore, con riguardo ai parametri di cui agli artt. 25, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione (come integrato dall'art. 7 CEDU). Ciò sulla scorta dell'interpretazione della norma evocata dall'INPS, che, in effetti, risulta confermata in modo esente da qualsiasi dubbio interpretativo dalla lettura della norma stessa, la quale prevede la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse ... a carico dei condannati per uno dei gravi delitti tra quelli compresi nel numero chiuso indicato dalla norma in esame, con sentenze rese in data anteriore alla data di entrata in vigore della legge medesima, così comminando ad un soggetto già condannato una sanzione che non era prevista al momento in cui egli aveva commesso i fatti e neppure al momento della pronuncia giudiziale di condanna.

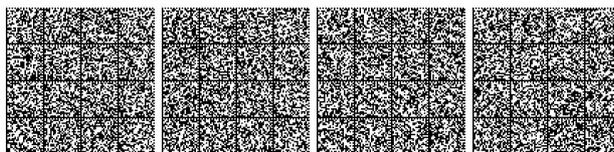
La legge n. 92 del 2012 prevede all'art. 2, commi 58-61: «58. Con la sentenza di condanna per i reati di cui agli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, il Giudice dispone la sanzione accessoria della revoca delle seguenti prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili.

Con la medesima sentenza il Giudice dispone anche la revoca dei trattamenti previdenziali a carico degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, ovvero di forme sostitutive, esclusive ed esonerative delle stesse, erogati al condannato, nel caso in cui accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo.

59. I condannati ai quali sia stata applicata la sanzione accessoria di cui al comma 58, primo periodo, possono beneficiare, una volta che la pena sia stata completamente eseguita e previa presentazione di apposita domanda, delle prestazioni previste dalla normativa vigente in materia, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti.

60. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 58 sono comunicati, entro quindici giorni dalla data di adozione dei medesimi, all'ente titolare dei rapporti previdenziali e assistenziali facenti capo al soggetto condannato, ai fini della loro immediata esecuzione.

61. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo.».



L'interpretazione della predetta norma sottoposta all'esame della Corte, nel senso di non prevedere alcuna possibile deroga alla revoca delle prestazioni in questione, si ricava in modo inequivoco anche dalla sentenza n. 137/2021 della Consulta, con cui ne veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale limitatamente alla parte «in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere;».

Nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale viene sollevata in relazione al diverso profilo dell'irretroattività delle sanzioni di natura sostanzialmente penale, imposto dall'art. 25 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 CEDU, questione non affrontata neppure nella sentenza appena citata, poiché ritenuta non ammissibile in relazione alla formulazione dell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Fermo.

Il comma 58 dell'art. 2 della legge n. 92/2012 definisce la revoca della prestazione assistenziale o previdenziale come «sanzione accessoria» della pena principale, che va irrogata dal Giudice penale qualora sia intervenuta condanna per i reati ivi elencati.

Rispetto a tale previsione il comma 61 impone di estendere la revoca anche in presenza di condanne già passate in giudicato, pur limitandone l'effetto sul piano temporale, non includendo i ratei delle prestazioni già erogati («con effetto non retroattivo»), come accaduto proprio nella fattispecie oggetto del presente giudizio.

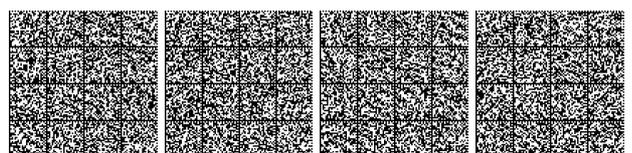
La revoca, che nel caso del comma 58 costituisce il trattamento sanzionatorio accessorio disposto dal Giudice penale, nel caso in esame è, invece, disposta dall'ente titolare del rapporto, così, anzitutto imponendo all'interprete di valutare se la mera previsione di irrogazione della stessa sanzione da parte di due diversi soggetti, ma in conseguenza di un medesimo accadimento — che si differenzia solo in relazione all'epoca in cui è avvenuto — possa portare a ritenere la diversa natura di sanzione penale accessoria (per la prima) o effetto extrapenale della condanna penale (per la seconda).

Nel caso di specie la peculiarità della fattispecie concreta — ossia essere intervenuta la revoca rispetto ad una provvidenza riconosciuta con effetto da un momento successivo all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012 — non muta i termini della questione: l'Istituto previdenziale, infatti, al tempo del riconoscimento del beneficio, non aveva avuto ancora notizia della condanna penale. Invero si tratta pur sempre di misura che produce i propri effetti sul presupposto di una condanna penale e, tanto più di un fatto criminoso, anteriore rispetto all'entrata in vigore della norma che prevede la sanzione della revoca della prestazione. È proprio rispetto a tale modo di operare della disposizione, infatti, che si pone il dubbio di conformità a Costituzione, anche alla stregua della Carta dei diritti dell'uomo richiamata ex art. 117 della Costituzione.

A sostegno della questione di illegittimità costituzionale che si prospetta deve considerarsi, in primo luogo, che il tema della qualificazione della misura prevista dall'art. 2, comma 61 — in particolare se si tratti di «sanzione accessoria» o mero effetto extra penale ed anche ove venisse risolto in favore di quest'ultima qualificazione il dubbio in proposito sopra avanzato — non risulterebbe dirimente, alla luce dei parametri rispetto ai quali deve essere verificato se si tratti di misura che in senso lato costituisca «sanzione penale». Infatti, sul punto l'indagine dell'interprete non può svolgersi sul piano meramente formale, ma su quello sostanziale riguardante i presupposti, la finalità e gli effetti propri della revoca. In questi termini, infatti, si impone di valutare la norma, sulla scorta della previsione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 7 della CEDU (vedi Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007, secondo la quale si reputa che l'art. 117, comma 1, «viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato.»).

Orbene, alla luce della ragione che viene posta a fondamento della disciplina introdotta dalla legge n. 92 del 2012 — costituita dalla volontà di sancire il marcato disvalore sociale dei reati richiamati, per il gravissimo allarme sociale che producono, mediante la previsione che tali condotte siano incompatibili con le finalità dell'art. 38 della Costituzione —, deve rilevarsi che comuni alle previsioni dei commi 58 e 61 sono il presupposto, dato dell'intervenuta sentenza di condanna (nel caso qui in esame passata in giudicato), quale condizione necessaria per la revoca del beneficio, e lo stato di esecuzione della pena, quale limite per l'esclusione temporanea della provvidenza, momento dopo il quale la prestazione può essere ripristinata.

In questa prospettiva va ripresa la distinzione già operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 276 del 2016 che, nello scrutinare la diversa materia dell'incandidabilità, decadenza e sospensione, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina del decreto legislativo n. 235 del 2012 (in violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo, in relazione all'art. 7 della CEDU), con riguardo alla previsione della sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali che abbiano riportato una condanna non definitiva per uno dei reati in esse previsti, sollevata in relazione al fatto che la sua applicazione non è



limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore (argomentando la Consulta anche in relazione alla natura della normativa elettorale interna di ciascuno degli Stati membri dell'Unione).

La Consulta, nella citata pronuncia, ha osservato che «l'art. 25, secondo comma, della Costituzione riferisce il principio di stretta legalità soltanto alla pena, disponendo che “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. Anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto questa Corte ha affermato che sussiste “l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse”» (sentenza n. 447 del 1988), e ha inoltre precisato come la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulti pur sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 78 del 1967).

La Corte ha inoltre affermato che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto è «desumibile anche dall'art. 25, secondo comma della Costituzione, il quale data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito ...”) può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile in senso stretto a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014).».

Proprio con riguardo a tale ultimo profilo la Corte ha quindi affermato: «Nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri “*Engel*”): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, *Engel c. Olanda*; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive:

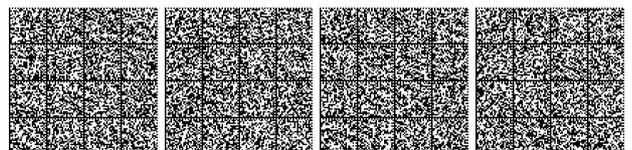
... Come ribadito da ultimo nella sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri c. Italia*, questi criteri sono “alternativi e non cumulativi”, ma ciò non impedisce di adottare un “approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una “accusa in materia penale” (*Jussila c. Finlandia* [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e *Zaicevs c. Lettonia*, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)” (paragrafo 94).

5.5. — La qualificazione sostanziale come pena, nel senso della nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, di una misura prevista dall'ordinamento interno che incida negativamente nella sfera del destinatario, comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio *nulla poena sine lege* (art. 7); il divieto del *bis in idem* (art. 4, paragrafo 1, del protocollo n. 7).

Spetta nondimeno a questa Corte valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza” (sentenza n. 317 del 2009). In altri termini, spetta a essa di apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, “in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)” (sentenza n. 236 del 2011; da ultimo, sentenza n. 193 del 2016).». Inoltre, è stato evidenziato che «La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata.».

Orbene, l'applicazione dei ricordati principi affermati dalla Consulta e dalla Corte EDU alla fattispecie porta proprio al dubbio di legittimità costituzionale che si solleva.

Nel caso di specie, la revoca — va ricordato — inerisce a condanna per una platea di reati connotata dell'estrema gravità del trattamento sanzionatorio e per il tratto comune dell'elevato allarme sociale che la loro commissione determina, di talché il legislatore ha ritenuto che, a fronte della gravità della lesione perpetrata in danno dell'ordinamento e del pregiudizio alla civile convivenza, le ragioni ed i presupposti per il godimento del beneficio — espressione del principio fissato dall'art. 38 della Costituzione — riconosciuto all'anziano indigente, siano recessivi rispetto alla necessità di un'adeguata reazione dello ordinamento stesso.



In questa prospettiva, tuttavia, per verificare in concreto se la revoca in oggetto costituisca una sanzione di natura penale, appare necessario valutare se risultino integrati i cosiddetti «criteri di Engel», tra loro alternativi, ma valutabili anche nel loro insieme, costituiti dalla qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale, dalla natura della sanzione — alla luce della sua funzione punitiva-deterrente —, della sua severità ovvero dalla gravità del sacrificio imposto.

Quanto al primo si è precisato che si tratta di aspetto non dirimente (secondo la stessa decisione CEDU, sentenza *Engel* e a. c. Paesi Bassi (Grande Camera) dell'8 giugno 1976 (ricorsi n. 5100/71; n. 5101/71; n. 5102/71; n. 5354/72; n. 5370/72, Serie A n. 22, § 82); quanto al secondo è stato chiarito che si tratta di trattamento strettamente connesso alla condanna penale, tanto da determinare un automatismo che non ammette sindacato né in sede amministrativa né in sede giurisdizionale, la cui applicazione opera nella comunanza dei presupposti nelle due sedi; la funzione punitiva e deterrente, quindi viene esaltata con l'aggravamento insito nella «pena civile» di cui si tratta.

Tale secondo criterio appare qualificare la sanzione in oggetto come sanzione penale, proprio per l'automatismo che esclude qualsiasi discrezionalità nella sua applicazione, legata alla condanna penale, alla quale si aggiunge.

Il terzo criterio attiene alla severità della sanzione ovvero alla gravità del sacrificio imposto al soggetto passivo, con evidentemente riferimento alla situazione soggettiva di questi, per il quale una certa sanzione comporta come conseguenza un «grave sacrificio».

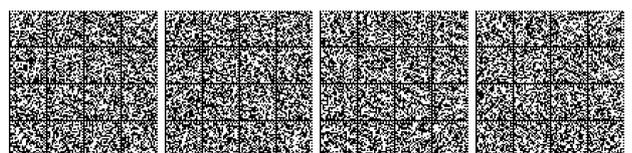
Orbene, anche questo terzo criterio, ad avviso di questa Giudice, risulta integrato nella fattispecie.

L'assegno sociale revocato, infatti, «rappresenta una prestazione di base avente natura assistenziale ed in quanto tale è volta ad assicurare “i mezzi necessari per vivere” (ai sensi dell'art. 38 della Costituzione, comma 1) alle persone anziane che hanno superato una prefissata soglia di età, e che non dispongono di tutela previdenziale per fronteggiare l'evento della vecchiaia. Il relativo diritto si fonda sullo stato di bisogno accertato del titolare che viene desunto, in base alla legge, dalla mancanza di redditi o dall'insufficienza di quelli percepiti al disotto del limite massimo indicato dalla legge. L'assegno viene infatti corrisposto per intero o ad integrazione, a coloro che, compiuta l'età prevista (oggi rileva l'età di sessantasette anni), siano privi di reddito o godano di un reddito inferiore al limite fissato dalla legge (raddoppiato in ipotesi di coniugio) ed adeguato nel tempo dal legislatore (da ultimo legge n. 448 del 2011, art. 38, comma 1, lettera b)», come ritenuto da Cassazione, Sez. VI, n. 14513/2020.

Al fine di determinare lo stato di bisogno del soggetto che ne richiama l'erogazione, vanno valutati tutti i redditi in concreto percepiti dal medesimo e dal coniuge — nella specie rientranti nei limiti di legge, come accertato — atteso che «Nell'interpretare tale disposizione, questa Corte ha già affermato che, essendo il conguaglio strettamente connesso non alla mera titolarità di un reddito, bensì alla sua effettiva percezione, è da ritenere che il reddito incompatibile in tanto rilevi in quanto sia stato effettivamente acquisito al patrimonio dell'assistito: una lettura costituzionalmente orientata della norma in esame esclude infatti che si possa negare l'assegno a coloro che, pur essendo astrattamente titolari di un reddito totalmente o parzialmente incompatibile con l'assegno sociale, si vengano a trovare, in conseguenza della mancata percezione di fatto di tale reddito, nella medesima situazione reddituale di coloro che hanno diritto all'assegno sociale (così Cassazione n. 6570 del 2010, cit. dalla sentenza impugnata)», come di recente affermato da Cassazione, Sez. lav., 15 settembre 2021, n. 24954, che ha altresì ritenuto che non è dato rinvenire «né nella lettera né nella *ratio* della legge n. 335 del 1995, art. 3, comma 6, alcuna indicazione circa il fatto che lo stato di bisogno, per essere normativamente rilevante, debba essere anche incolpevole: al contrario, la condizione legittimante per l'accesso alla prestazione assistenziale rileva nella sua mera oggettività. La previsione secondo cui il reddito rilevante ai fini del diritto all'assegno “è costituito dall'ammontare dei redditi (...) conseguibili nell'anno solare di riferimento” dev'essere infatti interpretata in stretta connessione con quella immediatamente successiva, secondo cui, come appena ricordato, l'assegno “è erogato con carattere di provvisorietà sulla base della dichiarazione rilasciata dal richiedente ed è conguagliato (...) sulla base della dichiarazione dei redditi effettivamente percepiti”: vale a dire che all'assistito è richiesto soltanto di formulare una prognosi riguardante i redditi percepibili in relazione allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della domanda, fermo restando che la corresponsione effettiva dell'assegno dovrà essere parametrata a ciò che di tali redditi risulti “effettivamente percepito”.

Si deve piuttosto aggiungere che tale conclusione s'impone in ragione del fatto che il sistema di sicurezza sociale delineato dalla Costituzione non consente di ritenere in via generale che l'intervento pubblico a favore dei bisognosi abbia carattere sussidiario, ossia che possa aver luogo solo nel caso in cui manchino obbligati al mantenimento e/o agli alimenti in grado di provvedervi: ...».

Pertanto, la sanzione oggetto di sindacato è costituita dalla revoca delle prestazioni che lo Stato appresta in favore degli anziani in stato di bisogno — così come degli invalidi e di altri soggetti in stato di svantaggio sociale, quanto ad altre prestazioni del pari previste dalla norma oggetto di sindacato — al fine di garantire loro i mezzi necessari per vivere.



Parte ricorrente, del resto, ha osservato che, in ogni caso, si tratta di prestazioni che i titolari utilizzano per consentire la sopravvivenza del nucleo familiare e che il venir meno della prestazione in questione rappresenta in concreto un grave danno non solo per il condannato, ma anche per la sua famiglia, atteso che — nella specie — ella coniuge è priva di redditi (come risulta provato in atti).

In tale contesto, la sanzione in questione, della revoca dell'assegno sociale o di altre prestazioni assistenziali dovute ai soggetti svantaggiati, finalizzate a garantire ai titolari e al loro nucleo familiare i mezzi di sussistenza non può valutarsi che di rilevante gravità, quanto al sacrificio imposto al soggetto passivo.

Osserva, infatti, questa Giudice che la gravità della sanzione, *sub specie* del sacrificio imposto, va valutata soggettivamente, in relazione al pregiudizio cagionato al soggetto (inteso come categoria di soggetti) che ne è destinatario, come del resto sotteso alle pronunce citate della Corte EDU, e non in senso assoluto, sicché va certamente valutata come foriera di gravi conseguenze per il soggetto interessato una sanzione che abbia come effetto il privare il medesimo e la sua famiglia dei mezzi di sostentamento, a prescindere dall'entità della somma a tal fine mensilmente erogata dall'Istituto previdenziale (nella fattispecie pari ad euro per dodici mensilità annue, oltre tredicesima pari ad euro , come da documentazione in atti).

Nella specie, quindi, ritiene questa Giudice che la integrazione del secondo e del terzo criterio indicati, anche nell'ambito di una valutazione complessiva dei cd. criteri «Engels», porti a concludere per la natura sostanzialmente penale della sanzione in questione, atteso che essa viene comminata in conseguenza della commissione di gravi illeciti penali, con funzione punitiva — in considerazione della gravità e del grave allarme sociale prodotto dalle condotte illecite — e che produce per il destinatario un sacrificio di rilevante gravità, costituito dall'impossibilità di provvedere al reperimento dei mezzi di sussistenza per sé e per i familiari, che si aggiunge agli effetti della sanzione penale già comminata e di estrema severità.

Per tali ragioni, deve dubitarsi della legittimità costituzionale di una norma che prevede l'applicazione di detta sanzione, di natura sostanzialmente penale, a gravi fatti di reato commessi prima dell'entrata in vigore della norma, con la conseguenza che il soggetto agente non avrebbe mai potuto rappresentarsela come una delle conseguenze della propria azione delittuosa.

Questa impostazione interpretativa — come già osservato dalla Corte d'appello di Venezia nell'ordinanza citata di rimessione di analoga questione — è stata avallata dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2010) in fattispecie che si connota per alcune analogie con il caso in esame.

Con la sentenza citata è stata oggetto di vaglio costituzionale la previsione dell'art. 186 c.d.s. rispetto ai parametri degli artt. 3 e 117 della Costituzione, con specifico riguardo alla «sanzione» della confisca del veicolo. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma «limitatamente alle parole “ai sensi dell'art. 240, secondo comma, del codice penale”, dell'art. 186, comma 2, lettera c)».

In motivazione la Corte ha affermato:

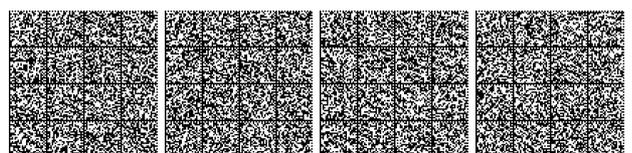
a) la necessità di chiarire preliminarmente se il legislatore qualificò in termini di misura di sicurezza o meno la confisca «al fine di impedire che risposte di segno repressivo, e quindi con i caratteri propri delle pene in senso stretto, si prestino ad essere qualificate come misure di sicurezza» con «surrettizio aggiramento delle garanzie individuali che gli artt. 6 e 7 riservano alla materia penale»;

b) la necessità di adottare criteri interpretativi che «in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale attribuita nel diritto nazionale» «sulla base di due sottocriteri, costituiti dall'ambito di applicazione della norma che lo preveda e dallo scopo della sanzione — ovvero alla gravità, o meglio al grado di severità, della sanzione irrogata.»;

c) la necessità di conformare l'interpretazione della norma interna in conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, per cui «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.»;

d) la coerenza di tale principio con quello dell'art. 25, secondo comma della Costituzione «il quale — data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito ...”) — può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile — in senso stretto — a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato.»;

e) la natura essenzialmente sanzionatoria della confisca dell'art. 186 c.d.s. in quanto al di là della sua qualificazione formale, presenta una funzione sanzionatoria e meramente repressiva e non preventiva, trattandosi di misura applicabile anche quando il veicolo dovesse risultare incidentato e temporaneamente inutilizzabile «sicché la misura della confisca si presenta non idonea a neutralizzare la situazione di pericolo per la cui prevenzione è stata concepita».



Come nel caso ora esaminato, quindi, si impone una valutazione circa il carattere «elusivo» della previsione sospettata di non essere conforme al dettato costituzionale, in quanto riferita ad un ambito, quello della gestione del rapporto previdenziale, apparentemente neutro; si impone, altresì, la considerazione circa il carattere meramente punitivo della sanzione aggiuntiva, che, come risulta evidente, non ha alcuna specifica funzione di prevenzione rispetto alla commissione dei gravi delitti che con essa vengono altresì sanzionati.

Tale ricostruzione interpretativa della sanzione di natura sostanzialmente penale porta, quindi, a ritenere — come accennato — che la previsione legislativa dell'applicazione della revoca delle prestazioni assistenziali in oggetto, come conseguenza di condanne penali irrogate in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, per fatti ancora anteriori, si traduca nel *vulnus* ai precetti costituzionali sopra richiamati.

Deve dunque ritenersi rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità della norma dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92/2012 per contrasto con gli artt. 25, comma 2, della Costituzione e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 7 CEDU, per il fatto di prevedere l'applicazione di una sanzione di natura sostanzialmente penale a fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore.

Per la rilevanza della questione, va ribadito che la revoca operata dall'INPS si appalesa del tutto rispettosa della normativa citata, sicché la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della medesima norma porterebbe ad una pronuncia all'evidenza di segno diametralmente opposto a quello in atto doveroso, rendendo illegittima la revoca della prestazione assistenziale oggetto di causa, con conseguente diritto della parte ricorrente a ottenere la condanna dell'Istituto alla sua riattivazione e al suo pagamento, come richiesto in ricorso, che, in atto, andrebbe sul punto rigettato, atteso che il condannato — per fatti commessi in epoca ben anteriore all'entrata in vigore della Legge Fornero — si trova in regime di detenzione carceraria, scontando la pena dell'ergastolo (cd. ostativo).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87 del 1953:

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61 della legge n. 92 del 2012, che prevede la revoca delle prestazioni previdenziali o assistenziali «... comunque denominate in base alla legislazione vigente, di cui il condannato sia eventualmente titolare: indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili» nei confronti dei «soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ... con effetto non retroattivo.», in rapporto agli artt. 25 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 CEDU;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio;*

c) *ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri;*

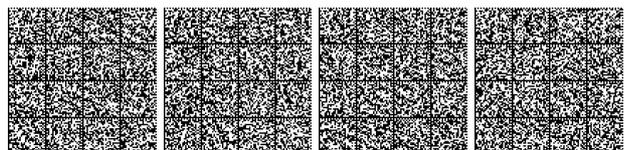
d) *ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

e) *dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Manda alla cancelleria per ogni adempimento di competenza.

Palermo, a seguito dell'udienza di trattazione scritta del 14 settembre 2022

La Giudice del lavoro: MARINO



N. 144

Ordinanza del 31 ottobre 2022 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia sul ricorso proposto da Gruppo P. S.p.a. contro Agenzia Entrate Direzione regionale del Veneto

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al Ministero dell'economia e delle finanze, anziché al Ministero della giustizia.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Disposizioni transitorie - Prevista indizione delle elezioni per la scelta della componente togata del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria - Assicurazione, in tale ambito, della rappresentanza in Consiglio di almeno un magistrato tributario proveniente dalla magistratura ordinaria, uno da quella amministrativa, uno da quella contabile e uno da quella militare, fra coloro che sono utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 130 del 2022 - Previsione che il rispettivo corpo elettorale è formato dai magistrati tributari e dai giudici tributari provenienti dalla corrispondente magistratura - Eleggibilità nella componente togata dei soli giudici tributari e dei magistrati tributari che possano ultimare la consiliatura prima del collocamento a riposo.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Componenti delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado - Requisiti - Assenza di condanne per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari o nelle ipotesi di sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza - Previsione che impone la sanzione massima della rimozione indiscriminatamente in tutte le suddette ipotesi di condanna.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Assegnazione degli incarichi - Previsioni che contemplano come requisito di accesso al concorso interno per il tramutamento alle funzioni superiori la necessità che il componente dell'ordinamento giudiziario tributario abbia garantito almeno un rapporto del 60 per cento tra i provvedimenti depositati entro il termine di un mese e provvedimenti complessivamente depositati.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsione che attribuisce al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria il potere di applicare *ex officio* ad altro organo giudiziario il giudice tributario, ogni volta in cui individui delle sedi in cui non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che assegnano ai giudici tributari onorari lo stabile e istituzionale esercizio di funzioni collegiali, anziché disporre che a costoro siano attribuibili soltanto funzioni monocratiche.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 1-*bis*; 7 e 12, in combinato disposto; 8, comma 1; 9, commi 2 e 2-*bis*; 11, commi 1, 4-*ter* e 5; 13; 13-*bis*; 15; 24, commi 1, lettere *d*) ed *e*), e 2-*bis*; 24-*bis*; 32; da 36 a 41; 43; legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), artt. 1, comma 14, anche in combinato disposto con gli artt. 13 e 13-*bis* del medesimo decreto legislativo n. 545 del 1992; 8, comma 5.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI I GRADO DI VENEZIA

SEZIONE 1

Riunita in udienza il 29 settembre 2022 alle ore 11,30 con la seguente composizione collegiale:

Caracciolo Giuseppe, Presidente;
Primicerio Giuseppe, relatore;
Pinzello Antonio, giudice,



in data 29 settembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in riassunzione n. 249/2021, proposto da Gruppo P. S.p.a. difeso da Antonio Franchini FRNNTN44C28L736T - Andrea Manzitti MNZNDR61H24D969E - Loris Tosi TSOLRS57A29L736O - Antonio Viotto VTTNTN67E15F770C - rappresentato da Arturo Bastianello BSTR-TR63L27G224N ed elettivamente domiciliato presso loris.tosi@venezia.pecavvocati.it

Contro Agenzia entrate - Direzione regionale Veneto, elettivamente domiciliato presso dr.veneto.gtpec@pce.agenziaentrate.it

avente ad oggetto l'impugnazione di: avviso di accertamento n. ...

a seguito di discussione in pubblica udienza

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

letti gli atti;

udite le parti alla pubblica udienza fissata per la discussione;

Ritenuto in fatto

Il Gruppo P. S.p.a., con ricorso notificato nei confronti dell'Agenzia delle entrate, impugnava l'avviso di accertamento in epigrafe in materia di Iva per l'anno ..., per l'indicato valore di euro ...

L'atto impugnato ha per base il processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di finanza in data ..., avente ad oggetto acquisti e rivendite di telefoni cellulari, dal quale sono scaturiti:

un primo filone ove è contestato alla società la conoscenza e/o compartecipazione a una c.d. frode carosello IVA, recuperando a tassazione l'IVA detratta dalla Gruppo Pam sugli acquisti effettuati dai propri fornitori;

un secondo filone ove è contestato l'applicazione del regime intracomunitario alle cessioni da parte del Gruppo Pam alle controparti commerciali estere.

Tali contestazioni sono state oggetto di precedenti ed autonomi avvisi di accertamento, con riguardo agli anni di imposta ..., avverso i quali risultano proposti autonomi ricorsi con riferimento ai due diversi filoni di cui sopra.

L'accertamento, ora in esame, è il primo che, in unico atto, racchiude entrambe le contestazioni.

Al momento dell'esame del ricorso avverso l'atto in questione con riferimento ai ricorsi relativi alla contestazione della conoscenza/ compartecipazione da parte della ricorrente ad una c.d. frode carosello IVA (c.d. primo filone) erano intervenute decisioni della Commissione tributaria regionale del Veneto che avevano affermato l'illegittimità della pretesa erariale gravate, a loro volta, innanzi la Suprema Corte di cassazione.

Questa Commissione valutava, pertanto, preliminarmente se fosse applicabile, con riferimento alle questioni pendenti avanti il giudice di legittimità, la sospensione del procedimento *ex art. 295* codice di procedura civile Avendo l'organo adito ritenuto tale sospensione possibile, provvedeva nel merito solo con riguardo al c.d. «secondo filone» e con ordinanza n. 1073/1/2018, depositata il 18 dicembre 2018, così pronunciava:

«P.Q.M. — La Commissione, non definitivamente pronunciando, ritiene fondato il ricorso con riguardo alla contestata applicazione del regime intracomunitario (c.d. «secondo filone») e per l'effetto annulla l'atto impugnato con riguardo a tale motivo, sospende *ex art. 295* codice di procedura civile per il resto (c.d. primo filone) il presente contenzioso in attesa dell'esito dei ricorsi pendenti avanti la Corte di cassazione, revocando la precedente ordinanza del 6 novembre 2018».

Avverso tale ordinanza, parte resistente Agenzia delle entrate proponeva, da un canto, ricorso per regolamento di competenza avanti la Corte di cassazione e, dall'altro appello avanti la Commissione tributaria regionale del Veneto per la parte in cui riteneva «fondato il ricorso con riguardo alla contestata applicazione del regime intracomunitario (c.d. «secondo filone») e per l'effetto annulla l'atto impugnato con riguardo a tale motivo».

La controversia originata dall'appello dell'Agenzia è tuttora pendente avanti la Commissione tributaria regionale del Veneto (RGA 327/2020) mentre con ordinanza n. 16180/2021 la suprema Corte ha accolto il ricorso dell'Agenzia, cassando l'ordinanza impugnata e disponendo «la prosecuzione del giudizio avanti la Commissione tributaria provinciale di Venezia».



La suprema Corte ha, difatti, precisato che:

«Il divieto di pronuncia di sentenze non definitive o limitate solo ad alcune domande, sancito dall'art. 35, comma 3, decreto legislativo n. 546/1992, costituisce un precetto a carattere eccezionale, che introduce una deroga rispetto al regime previsto per il processo civile dall'art. 279 codice di procedura civile giustificata — come precisato dalla Relazione ministeriale sullo schema del decreto legislativo n. 546 del 1992 per la riforma del contenzioso tributario — dall'esigenza di evitare gli inconvenienti a cui il frazionamento dei giudizi dà generalmente luogo anche nel processo civile, avuto specifico riguardo alla peculiare struttura del processo tributario ed al sistema di riscossione frazionata dei tributi contro cui l'istituto delle sentenze non definitive e, a maggior ragione, quello delle impugnazioni differite che solitamente si accompagna, verrebbe inevitabilmente a confliggere».

In ottemperanza alla menzionata ordinanza n. 16180/2021 della Corte di cassazione, la Società Gruppo P. S.p.a ha formulato istanza di riassunzione con istanza di prosecuzione del giudizio (rgr 758/2015) avanti codesta Commissione tributaria provinciale — *medio tempore* divenuta Corte di giustizia tributaria di primo grado — di Venezia affinché, rigettata ogni eccezione, istanza o deduzione avversaria, previa conferma della già disposta sospensione dell'atto impugnato e previa conferma della pronuncia di annullamento dell'atto impugnato con riferimento ai rilievi del c.d. «secondo filone», vengano accolte le seguenti conclusioni:

nel merito, dichiarare l'illegittimità, in tutto o in parte, dell'avviso di accertamento impugnato e, per l'effetto, disporre l'annullamento, totale o parziale;

in via subordinata, dichiarare l'illegittimità, in tutto o in parte, del connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative e, per l'effetto, disporre l'annullamento, totale o parziale, dichiarando non dovute, in tutto o in parte, le sanzioni;

in ogni caso, condannare l'Agenzia delle entrate alla restituzione del contributo unificato, nonché delle somme eventualmente percepite nelle more del giudizio, aumentate di rivalutazione monetaria ed interessi legali, ed al pagamento delle spese del giudizio ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 546/1992.

Nuovamente fissata ed espletata la pubblica udienza ai fini della decisione della residua materia oggetto di contesa — in conformità alle domande rispettive delle parti — ed udite le parti medesime all'udienza del giorno 29 settembre, la Corte — riunita in Camera di consiglio — si è riservata di deliberare a mente dell'art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 546/1992.

Considerato in diritto

1) Premessa

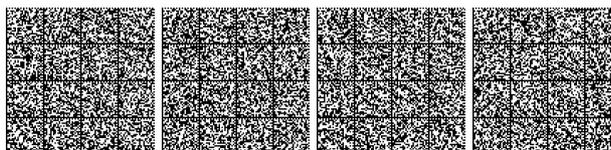
Questa Corte ritiene di non poter adottare alcuna decisione nella controversia dianzi descritta, senza avere prima sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità di alcune delle norme che disciplinano l'ordinamento giudiziario tributario così come sono state di recente novellate a mezzo della legge n. 130 del 1° settembre 2022.

Si tratta, in particolare:

a) dell'art. 24, comma 1, lettera *d*) ed *e*) e del comma *2-bis* dello stesso art. 24 del decreto legislativo n. 545/1992 (così come modificato dalla legge n. 130/2022); dell'art. 24-*bis* del decreto legislativo n. 545/1992 (così come inserito nel tessuto normativo preesistente dalla legge n. 130/2022) e di tutte le norme del decreto legislativo n. 545/1992 nella loro formulazione vigente (novellate o meno che siano state dall'anzidetta Legge) che attribuiscono competenza gestionale e di supporto amministrativo in ordine all'organizzazione giudiziaria tributaria al MEF anziché ad altra amministrazione centrale dello Stato, in specie, tra esse, l'art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992 (dettato in materia di «trattamento economico dei componenti delle Corti di giustizia tributaria»), l'art. 32 del predetto decreto legislativo (dettato in materia di personale addetto agli uffici di segreteria delle Corti) e gli articoli da 36 a 41 che compongono il capo quarto del decreto legislativo n. 545/1992 (il quale è appunto intitolato «I servizi amministrativi del contenzioso») del cui specifico oggetto si dirà più oltre, oltre che l'art. 43 del medesimo decreto legislativo n. 545/1992 che compone il capo V intitolato alle norme finali e transitorie;

b) del comma 5 dell'art. 8 della legge n. 130/2022 che disciplina la composizione del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria per la consiliatura successiva all'entrata in vigore della anzidetta legge;

c) dei commi 4-*ter* e 5 dell'art. 11 (nuova formulazione) del decreto legislativo n. 545/1992, nella parte in cui contemplano come requisito di accesso al concorso interno per il tramutamento alle funzioni superiori che il componente dell'ordinamento giudiziario tributario abbia garantito almeno un rapporto del 60% tra provvedimenti depositati entro il termine di un mese e provvedimenti complessivamente depositati;



d) del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 12, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 545/1992 nella parte in cui disciplina una specifica ipotesi di «decadenza» degli appartenenti all'ordine giudiziario tributario.

e) del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2022 nella parte in cui attribuisce al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria il potere di applicare *ex officio* ad altro organo giudiziario il giudice tributario ogni volta in cui individui delle sedi in cui non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale;

f) nuovamente del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2002 in combinato disposto con l'art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992 sempre nella parte in cui attribuisce al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria il potere di applicare *ex officio* ad altro organo giudiziario il giudice tributario ogni volta in cui individui delle sedi in cui non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale, ma in una diversa prospettiva di conflitto con i parametri costituzionali;

g) dell'art. 1-*bis*; dell'art. 8, comma 1; dell'art. 9, comma 2 e comma 2-*bis*; dell'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 545/1992 così come novellate di recente dalla ridetta legge n. 130/2002, nella parte in cui le anzidette norme assegnano ai giudici tributari onorari lo stabile e istituzionale esercizio di funzioni collegiali, pur nella prevista esistenza di un magistrato professionale a ciò destinabile.

Per ciascuno delle anzidette norme o coacervi di norme verranno di volta in volta indicate le norme parametro della Carta costituzionale con cui ritiene che si instauri il contrasto.

2) Sulla rilevanza delle questioni prospettate.

Prima di esporre gli argomenti a sostegno della ritenuta non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale a riguardo delle norme più sopra emarginate (nella versione attualmente vigente e nel contesto ordinamentale che risulta dalle rilevanti innovazioni introdotte dalla legge n. 130/2022) questa Corte reputa necessario indagarne la rilevanza ai fini della soluzione della presente controversia.

Ed invero, il fatto della recentissima entrata in vigore di una legge di intenso riassetto dell'organizzazione giudiziaria tributaria impone — ormai imprescindibilmente — che questa Corte si interroghi anzitutto in ordine alla assicurata conservazione delle garanzie di autonomia ed indipendenza di ogni singolo componente di questo organo giudicante (così come di tutti gli altri di cui si compone l'ordinamento giudiziario tributario), garanzie che la Carta costituzionale riferisce non solo al giudice inquadrato nella organizzazione giudiziaria ordinaria ma — sia pure con la mediazione della legge ordinaria (art. 108 Cost.) — anche a tutti gli altri giudici inquadrati nelle giurisdizioni speciali, ed impone ancora che questa Corte si interroghi circa la coerenza intrinseca del disegno ordinamentale che ne risulta, nella prospettiva dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui pure l'organizzazione giudiziaria tributaria partecipa nonché — infine — che si interroghi circa la ragionevolezza di una vistosa disegualianza di disciplina che caratterizza — pregiudicandoli — gli appartenenti all'ordinamento giudiziario tributario rispetto agli appartenenti agli altri ordinamenti giudiziari nazionali.

La persistenza di tali dubbi di contrarietà a Costituzione delle menzionate norme ordinarie appare a questa Corte del tutto idonea a sottrarre a questa Corte medesima quella serenità che deve imprescindibilmente presiedere e preesistere all'atto del giudicare e ne determina — fino al momento dello scioglimento di tali dubbi da parte del Giudice delle leggi — la paralisi della funzione decisoria, non più libera di esprimersi in autonomia perché viziata dalla consapevolezza della esistenza di norme che sono idonee ad incidere sullo *status* dei giudicanti in modo tale da condizionarne decisamente l'imparzialità.

Ed invero, questa Corte è consapevole del fatto che con il presupposto della «rilevanza» del dubbio di costituzionalità nella giurisprudenza costituzionale si è inteso esprimere «il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte cost., sentenza n. 13/1965) ovvero «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost. sentenza n. 77/1983) così che — in sintesi — «l'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti» (Corte cost. sentenza n. 174/2016).

In questa prospettiva, il presupposto di cui si è detto appare senz'altro ricorrente nella vicenda in esame, atteso che nel processo sottoposto all'esame di questa Corte risultano senz'altro influenti e decisive — ai fini dell'esplorazione della funzione decisoria — quelle norme che, pur non essendo direttamente applicabili per la soluzione della controversia dedotta nel giudizio «*a quo*», attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare.

Ed infatti, secondo la costante giurisprudenza del giudice delle leggi (tra le altre, Corte costituzionale, n. 125/1977; Corte costituzionale, n. 196/1982; Corte costituzionale, n. 18/1989), l'eventuale incostituzionalità di tali norme, «è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*,



la composizione, le garanzie e i doveri, cioè la “protezione” dell’esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Né conta, sotto questo profilo, che si tratti di magistratura speciale, anziché di magistratura ordinaria, siccome il giudice delle leggi ha in plurime occasioni chiarito (in specie sentenza n. 433 del 2000; sentenza n. 53 del 1970 e sentenza n. 108 del 1962) che anche a riguardo della giurisdizione tributaria «il principio dell’indipendenza degli organi giurisdizionali ... non trova fondamento nel richiamato art. 104 Cost. (relativo alla magistratura ordinaria nel suo complesso) ma nell’art. 101, comma secondo, Cost. in connessione, quanto ai giudici speciali, con l’art. 108 Cost.» e che «Il giudizio di costituzionalità volto ad accertare se una legge applichi puntualmente tale norma costituzionale deve essere circoscritto — non diversamente da quanto previsto per i componenti le giurisdizioni speciali — ad accertare se la disciplina stabilita prescriva almeno un minimo di requisiti che rendano ragionevole la presunzione della loro corrispondenza all’imperativo della Costituzione».

Non vi è perciò perplessità circa il fatto che le norme della cui costituzionalità si dubita non siano solo «astrattamente» rilevanti ai fini della soluzione della controversia sottoposta all’esame, ma siano anche «concretamente» rilevanti in quella prospettiva, perché è appunto dallo scioglimento del dubbio a riguardo della loro conformità a costituzione che deriva lo stesso esito della lite, che potrà essere conforme a diritto solo in quanto chi si appresta a giudicare si senta libero di farlo e perciò in grado di esercitare il proprio dovere di «ius dicere».

Non può dunque prescindersi, nella specie di causa, dal preliminare vaglio della costituzionalità delle norme che sono state più sopra indicate e che condizionano la libera espressione dell’autonomia di giudizio che è fondamento «immanente» della funzione di rendere giustizia.

3) Sulla non manifesta infondatezza delle questioni proposte

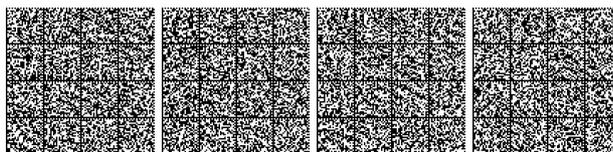
Sarà doveroso effettuare un esame ripartito e specifico di ogni singolo dubbio di contrarietà a costituzione.

3.1) L’effetto di accentuazione del rapporto di dipendenza dei giudici tributari dal ministero economia e finanze, titolare sostanziale dell’interesse oggetto delle controversie tributarie, determinato dall’entrata in vigore della legge novellatrice n. 130 del 2022, in ingravescente contrasto con i principi costituzionalmente garantiti dell’indipendenza e dell’imparzialità dei giudici rispetto all’assetto normativo preesistente, che già appariva idoneo a pregiudicare la garanzia dei ridetti fondamentali principi in materia di giurisdizione.

Si tratta, in specie dei principi dettati non solo dagli articoli 101; 104, 105 e 110 della Carta («I giudici sono soggetti soltanto alla legge»; «La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere»; «Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell’ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati»; «...spettano al Ministro della giustizia l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»), in combinato disposto con l’art. 108 della Carta («La legge assicura l’indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali»), ma anche dell’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 così come interpretato ed applicato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) in tema di «equo processo», norma — quest’ultima — che funge da disciplina interposta ai fini della valutazione della conformità a Costituzione della legge ordinaria nazionale, per effetto del rinvio contenuto nell’art. 117 Cost. (in termini Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348 e Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 80).

In quest’ultima ottica, non può non menzionarsi Corte CEDU 10 gennaio 2012, *Pohoskal v. Poland*, secondo la quale l’indipendenza del giudicante va valutata da una prospettiva «obiettiva», alla luce della disciplina che ne prevede le modalità di selezione e che stabilisce le regole di protezione contro le pressioni esterne; nel mentre l’imparzialità del giudicante medesimo va verificata in prospettiva «soggettiva» — quasi come espressione della psicologia individuale del giudicante — onde acclarare se (indipendentemente da una concreta sussistenza di pregiudizio) sia garantita al giudicante la consapevolezza dell’assenza di condizionamenti esterni.

Il coacervo di queste disposizioni di rango costituzionale ha consentito al Giudice delle leggi di esprimere (sentenza n. 284 del 1986) quel principio generalmente applicabile a tutti i giudici latamente intesi (della cui violazione qui appunto si dubita) secondo il quale «L’indipendenza del giudice consiste nell’autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette, ovvero indirette provenienti dall’autorità di Governo o da qualsiasi altro soggetto; essa concerne non solo l’ordine giudiziario nel suo complesso (art. 104 Cost.) ma anche i singoli organi, ordinari (art. 107) e speciali (art. 108), al fine di assicurare che l’attività giurisdizionale, nelle varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne. Anche se concettualmente distinta, l’indipendenza ha ricorrenti e stretti legami con l’imparzialità, ...».



3.1.1) Orbene, l'art. 1 della legge n. 130/2022 (recentemente emanata) ha previsto quanto di seguito:

«Al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, sono apportate le seguenti modificazioni:

.....

q) all'art. 24:

.....

dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti: 2-*bis*. Al fine di garantire l'esercizio efficiente delle attribuzioni di cui al comma 2, presso il Consiglio di Presidenza è istituito, con carattere di autonomia e indipendenza, l'Ufficio ispettivo, a cui sono assegnati sei magistrati o giudici tributari, tra i quali è nominato un direttore. L'Ufficio ispettivo può svolgere, col supporto della Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze, attività presso le corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, finalizzate alle verifiche di rispettiva competenza.

r) dopo l'art. 24 è inserito il seguente:

«Art. 24-*bis* (Ufficio del massimario nazionale). — 1. È istituito presso il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria l'Ufficio del massimario nazionale, al quale sono assegnati un direttore, che ne è il responsabile, e quindici magistrati o giudici tributari.

.....

6. L'Ufficio del massimario nazionale si avvale delle risorse previste nel contingente di cui all'art. 32 e dei servizi informatici del sistema informativo della fiscalità del Ministero dell'economia e delle finanze».

Le anzidette norme vanno ad aggiungersi alle altre che già implicavano siffatta dipendenza, così da attribuire ora al MEF una specifica e pervasiva competenza (sebbene di carattere strumentale ed organizzativo) anche in materia di ispezioni negli uffici giudiziari e di massimazione e messa a disposizione degli operatori del settore giudiziario delle pronunce di merito adottate dalle Corti di giustizia tributaria.

3.1.2) Le norme preesistenti alla novellazione di che trattasi sono — in specie — gli art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992, l'art. 24; l'art. 32 e gli articoli da 36 a 43 del predetto decreto legislativo che costituiscono il formante normativo che consente di affermare che la Giurisdizione tributaria è organicamente inquadrata nell'apparato amministrativo del MEF ed in specie nella «Direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze».

La prima di dette norme attribuisce al Ministro delle finanze la funzione di determinazione del compenso fisso mensile e del compenso aggiuntivo (correlato al numero dei ricorsi definiti) spettante ai componenti delle corti di giustizia tributarie di primo e secondo grado presenti nel ruolo unico di cui all'art. 4, comma 39-*bis*, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Le altre norme dianzi richiamate attribuiscono all'anzidetto Ministro — anche per il tramite della ridetta «Direzione» — competenza in merito:

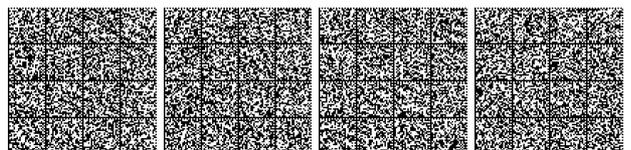
all'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, sentiti i presidenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, sulla scorta delle proposte formulate dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria oltre che alla redazione della relazione del Ministro delle finanze di cui all'art. 29, comma 2, anche in ordine alla produttività comparata delle commissioni, sulla scorta degli elementi predisposti dal Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria;

al servizio automatizzato per la gestione delle attività degli uffici di segreteria delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria e per le rilevazioni statistiche sull'andamento dei processi comprese la formazione e la tenuta dei ruoli, oltre che la competenza ad emanare norme regolamentari per la disciplina delle modalità di gestione di tale servizio;

alla rilevazione e l'esame delle questioni di rilevante interesse o di ricorrente frequenza nelle controversie pendenti dinanzi alle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, e — contempo — alla formula e proposta al Ministro di indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell'amministrazione finanziaria, in ordine alle questioni rilevate ed esaminate, secondo criteri di uniforme e corretta interpretazione della legge, oltre che in materia di esame dell'attività di rappresentanza e difesa degli uffici periferici dinanzi alle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, con conseguente facoltà di impartire le direttive del caso per la loro organizzazione;

alla rilevazione ed esame dei motivi per i quali più frequentemente i ricorsi avverso atti degli uffici periferici sono accolti dalle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado ai fini della successiva elaborazione delle direttive per gli uffici periferici e la formulazione delle conseguenti proposte al Ministro oltre che per la formulazione delle proposte di modifiche legislative ritenute necessarie;

alle rilevazioni statistiche relative alle controversie pendenti, ai ricorsi proposti ogni anno, alle varie fasi dei processi in corso ed alla loro definizione, nonché ai provvedimenti adottati;



alla alimentazione della banca dati del servizio di documentazione tributaria gestita dal sistema centrale di elaborazione del Ministero delle finanze Ufficio del massimario mercè la rilevazione, la classificazione e l'ordinamento in massime delle decisioni delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado aventi sede nella medesima circoscrizione, provvedendo alle esigenze del personale degli appositi uffici del massimario nell'ambito del contingente di personale indicato nell'art. 10 della legge 29 ottobre 1991, n. 358;

all'organizzazione di corsi di aggiornamento, d'intesa con la scuola centrale tributaria per i componenti delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado concernenti la disciplina del processo in relazione al sistema normativo dei singoli tributi ed alle modificazioni sopravvenute;

alla nomina della Commissione (che a sua volta si avvale dei servizi e del personale della Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso del Ministero delle finanze) che provvede alla formazione degli elenchi di cui ai commi 3 e 5 dello stesso 43 finalizzati alla selezione dei giudici tributari di prima nomina.

A tutto ciò si aggiunge il fatto che l'art. 32 del richiamato decreto legislativo prevede espressamente e tassativamente che il personale addetto agli uffici di segreteria delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado è composto da dipendenti del Ministero delle finanze compresi in un apposito contingente del personale indicato nell'art. 10 della legge 29 ottobre 1991, n. 358 ed inoltre prevede che il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, sia competente a determinare annualmente le variazioni da apportare alle dotazioni del contingente in relazione alle variazioni del numero di sezioni e del flusso dei ricorsi presso ogni corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

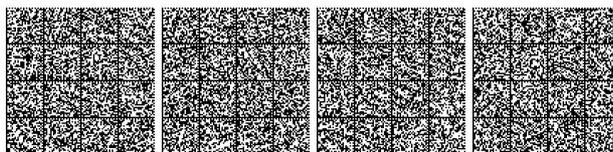
3.1.3) Siffatte intrusive competenze «strumentali» sono esercitate dall'amministrazione finanziaria in condizione di palese conflitto di interessi che è la legge stessa a determinare allorché attribuisce a detta Amministrazione funzioni propriamente strumentali all'organizzazione degli uffici giudiziari e -contempo-funzioni strumentali alla migliore valorizzazione delle funzioni degli enti ed uffici periferici che esercitano in giudizio (davanti ai medesimi uffici giudiziari) i compiti di difesa delle ragioni dell'Erario, come infatti si desume da molteplici passaggi delle menzionate disposizioni del capo quinto del decreto legislativo n. 545/1992: si veda, a puro titolo di esempio, l'art. 37 a mente del quale «la direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario presso il Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze ... sentita quando occorre l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare quando si tratti di questioni sulle quali non vi sia un univoco orientamento giurisprudenziale, formula e propone al Ministro indirizzi per gli uffici periferici ai fini della difesa dell'amministrazione finanziaria, in ordine alle questioni rilevate ed esaminate, secondo criteri di uniforme e corretta interpretazione della legge», nonché «esamina l'attività di rappresentanza e difesa degli uffici periferici dinanzi alle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e, se necessario, impartisce le direttive del caso per la loro organizzazione».

Un vero e proprio Giano bifronte che non è da credere che possa — con la medesima capacità di astrazione dalla cura dei propri concreti interessi — occuparsi di affari con detti interessi concettualmente confliggenti.

L'inquadramento della organizzazione giudiziaria tributaria all'interno di un apparato che della medesima organizzazione giudiziaria — in concreto — si serve per la realizzazione di fini suoi propri appare a questa Corte giudicante istituzionalmente in conflitto con i principi di autonomia ed indipendenza che devono permeare non solo la sostanza della funzione giurisdizionale ma anche la sua apparenza nei confronti dei consociati, i quali hanno il diritto di non dover temere che il giudice innanzi al quale si presentano sia pregiudizialmente schierato a favore di una delle parti del processo.

Massimamente questo timore potrebbe palesarsi per il fatto che — come si è detto — non vi è autonomia in capo agli organi della giurisdizione tributaria neppure nell'atto in cui dispongono del personale ausiliario, essendo quest'ultimo funzionalmente ed amministrativamente dipendente (con chiara sottoordinazione gerarchica, confermata dal fatto che il disposto dell'art. 15 del decreto legislativo n. 545/1992 prevede che «Il presidente di ciascuna corte di giustizia tributaria di primo e secondo grado esercita la vigilanza ... sulla qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione, al [solo] fine di segnalarne le risultanze al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze per i provvedimenti di competenza») proprio dell'amministrazione cui risale l'interesse concreto che si agita negli atti sottoposti al controllo giurisdizionale, solo formalmente adottati dalle «Agenzie», la cui totale cointeressenza con l'amministrazione centrale è tuttavia palesata dal fatto che i vertici di quelle sono nominati proprio da quest'ultima.

Non è chi non veda — d'altronde — che (come ebbe modo di rilevare l'organo di autogoverno della giurisdizione tributaria nella «Relazione per l'anno 2000») «la collocazione del personale degli uffici di segreteria nell'amministrazione finanziaria finisce per determinare condizionamenti, anche involontari, comunque non corrispondenti alla funzione di garanzia imparziale della giurisdizione e alla *par condicio* delle parti nel processo», tanto che non è infrequente il caso di chi in precedenza, come dipendente della amministrazione finanziaria, si sia trovato a svolgere attività accertativa, e si trovi poi (a seguito di assegnazione per trasferimento presso gli uffici giudiziari) a coadiuvare proprio quel giudice a cui è sottoposto in esame il frutto della predetta attività accertativa.



Maggiormente la giurisdizione tributaria è esposta a rischio di (almeno apparente) assenza di indipendenza ed autonomia ora che le segnalate novelle introdotte dalla legge n. 130 del 2022 riconoscono alla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze una pervasiva «funzione di supporto» anche nella materia delle attività ispettive che dovrebbe essere esercitata in istituzionale autonomia da parte dell'organo di autogoverno proprio per la relazione propedeutica che essa instaura con l'esercizio delle funzioni disciplinari, materia peculiarmente delicata allorché si affronti il tema qui in argomento, in una con analoga attività di supporto.

Tanto più che un'analogha funzione di supporto (non meno pervasiva, per quanto in diverso ambito) è riconosciuta in capo alla ridetta Direzione financo ai fini delle attività che si espletano nell'Ufficio del massimario nazionale (in aggiunta alla persistente funzione di organizzazione e supporto ai fini dell'espletamento dei corsi di corsi di aggiornamento che è riconosciuta alla Scuola centrale tributaria a mente del richiamato art. 41 del decreto legislativo n. 545/1992, essa pure incardinata nell'Amministrazione centrale di riferimento) ciò che induce giustificatamente a temere che lo stesso sapere giurisprudenziale — sia nel momento della sua formazione che nel momento della sua raccolta e selezione — possa essere sottoposto al condizionamento *ab externo*, con fini contrastanti con quelli della garanzia delle pari opportunità a favore di ciascuna parte del processo.

Rischio che deve considerarsi addirittura accentuato per il fatto che (proprio per effetto della disciplina novellatrice che ha inteso modificare la natura del rapporto di servizio degli assumendi magistrati tributari, rispetto agli attualmente incardinati Giudici tributari) tutti i futuri i componenti delle Corti di giustizia finiranno per diventare (sia pure nel lungo periodo) «lavoratori dipendenti» in senso stretto dell'amministrazione (come si desume dal novellato art. 9 del decreto legislativo n. 545/1992) ed anzi legati ad essa da un rapporto di dipendenza «esclusiva» (secondo la regola della richiamata legge di Ordinamento giudiziario ordinario), così da perdere finanche quella parvenza di «terzietà» che è stata fino ad oggi assicurata dalla origine onoraria (e quindi non esclusiva) del rapporto di servizio, ciò che ha sollecitato fino ad oggi — nella percezione della pubblica opinione più avveduta — una parvenza di «estraneità» (quanto meno psichica) di ciascun giudice tributario rispetto all'amministrazione nella quale la struttura è incardinata.

In questo senso è invero condivisibile l'assunto esposto in dottrina secondo cui «la professionalizzazione del giudice tributario enfatizza in forma esponenziale la rilevanza del requisito dell'indipendenza», sotto questo profilo la legge novellatrice «si pone in antitesi rispetto a quel percorso di progressiva revisione della giustizia tributaria che parte da lontano e che con graduali passaggi — in una graduale e virtuosa azione congiunta del legislatore e della Corte costituzionale — ha consentito di consacrarne la natura giurisdizionale e la conformità a Costituzione».

Per altro verso, mentre i «magistrati tributari» risulteranno essere per lo meno tutelati sotto il profilo della eterodeterminazione con fonte normativa primaria del trattamento economico che ad essi spetta (art. 13-*bis* del decreto legislativo n. 545/1992 come *ex novo* introdotto dalla legge n. 130/2022), permane invece nei confronti dei giudici tributari attualmente in servizio (e che in servizio resteranno per un periodo transitorio inusitatamente lungo: si stima che solo a partire dall'anno 2052 resteranno in servizio esclusivamente magistrati tributari e non più giudici) la per molti versi inaccettabile modalità di determinazione del «composito» trattamento economico spettante a questi ultimi (tutt'ora apparentato al sistema retributivo del «cottimo puro») a mezzo di fonte normativa di origine propriamente amministrativa (decreto ministeriale), senza che il legislatore abbia inteso almeno munire di criteri di indirizzo generale l'esercizio della potestà delegata, perciò rimessa al vero e proprio arbitrio del Ministro di tempo in tempo nominato.

Per non dire del fatto che finanche il controllo della liquidazione della parte variabile del compenso è istituzionalmente impedita al giudice tributario, siccome la dianzi richiamata norma ne assegna la funzione alla «direzione regionale delle entrate nella cui circoscrizione ha sede la Corte tributaria di appartenenza», senza neanche prevedere che al giudice tributario competa l'omologo del diritto alla ricezione della «busta paga» che invece compete *ex lege* a tutti i lavoratori di qualunque genere e specie, e ciò rende addirittura «cieco» l'arbitrio che l'amministrazione centrale ha, mercé l'astratta facoltà di esercitare provvedimenti premiali o lesivi nei confronti di chi giudica la conformità a diritto dei provvedimenti che alla ridetta amministrazione concretamente interessano (sia pure per il tramite dell'adozione da parte degli enti che all'amministrazione medesima fanno riferimento).

Non sembra infondato quindi ritenere che un siffatto «sistema» — trasversale a tutto l'impianto del testo normativo che disciplina l'organizzazione giudiziaria tributaria — determini lesione proprio a ciò che codesta ill.ma Corte costituzionale ha ritenuto essere «il requisito essenziale posto dalla Costituzione a presidio del retto esercizio della funzione giurisdizionale» e cioè «quello della indipendenza del giudice, la cui attività deve essere immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi, e deve altresì essere libera da prevenzioni, timori, influenze, che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza» (sentenza n. 128 del 1974).

3.1.4) Detto quanto precede a riguardo della non manifesta infondatezza dei dubbi che questa Corte esprime circa la legittimità del coacervo delle norme indicate sub *a)* della premessa, è doveroso che questa Corte remittente esprima anche una propria opinione a riguardo della ammissibilità del dubbio di costituzionalità negli esatti termini in cui esso è stato proposto.



Infatti, questa Corte remittente non ignora che codesta ill.ma Corte costituzionale — con l'ordinanza n. 227 del 20 ottobre 2016 — ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità di alcune (insieme ad altre) delle norme qui censurate, sollevate con riferimento agli analoghi parametri qui indicati, da parte della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza del 23 settembre 2014.

In quella specie il Giudice delle leggi ha ritenuto che il rimettente avesse invocato «plurimi interventi additivi, diretti da un lato a delineare un nuovo assetto dell'ordinamento e dell'organizzazione della giustizia tributaria, e dall'altro lato ad aggiungere una nuova causa di astensione del giudice tributario, fondata sul difetto della sua apparente indipendenza per ragioni ordinamentali, o comunque a prefigurare un analogo rimedio processuale»; ha ritenuto inoltre che «in relazione al censurato inquadramento del personale delle segreterie nell'amministrazione finanziaria, il giudice *a quo*» avesse omesso «del tutto di indicare la direzione e i contenuti dell'intervento correttivo richiesto, tra i molteplici astrattamente ipotizzabili», ed altre omissioni che qui non è utile richiamare *per extenso*, sicché ha concluso «che queste omissioni comportano l'indeterminatezza e l'ambiguità dei petiti, e di conseguenza, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'inammissibilità delle questioni», anche alla luce del fatto che «l'eterogeneità delle disposizioni contestate non è superata — e anzi è accentuata — dal fatto che le questioni sono genericamente poste “in correlazione” o “in rapporto” con altre norme di variegato contenuto, talune di natura regolamentare, o con interi testi legislativi, in difetto di qualsiasi argomento che consenta di collegare le singole norme evocate ai predetti parametri».

Per altro verso, l'ill.mo Giudice delle leggi ha ritenuto che «interventi di questo tipo — manipolativi di sistema — sono in linea di principio estranei alla giustizia costituzionale, poiché eccedono i poteri di intervento della Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore».

Tutto ciò atteso, questa Corte intende espressamente chiarire che con la presente ordinanza di rimessione non si è inteso certo invocare un intervento di riscrittura o di novellazione di tutte le norme che sono state censurate come coacervo sub *a)* della «premessa», ovvero anche di quelle altre che sono state richiamate nel corpo della motivazione della questione.

Si è inteso invece evidenziare come, per effetto di una molteplicità di disposizioni normative (tra cui quelle indicate appaiono solo quelle «di maggior rilievo ed evidenza») l'affidamento proprio al Ministero dell'economia e delle finanze dei compiti di supporto e di organizzazione personale e strumentale riguardo dell'ordinamento giudiziario tributario ed il vero e proprio inquadramento organico nel ridetto plesso amministrativo della categoria del «personale giudicante» (sia onorario che di carriera) a detto ordinamento giudiziario assegnato creino un *vulnus* insanabile e persistente (anche oltre il termine del lunghissimo periodo transitorio che è stato delineato con la legge n. 130/2022) alle garanzie di autonomia ed indipendenza che costituiscono il necessario «*prius*» della funzione giudicante.

E perciò questa Corte, fuor da ogni ambiguità ed indeterminatezza, si rivolge all'eccellentissima Corte, in indirizzo al solo fine di chiedere che essa —ove ritenga non manifestamente infondati i dubbi di legittimità nella presente ordinanza prospettati in riferimento alle norme della Carta che declinano i principi di indipendenza ed autonomia delle magistrature speciali — dichiari illegittime le norme censurate (e tutte le altre che sono rette dalla stessa premessa logica e metodologica) nella parte in cui implicano che la giurisdizione tributaria sia amministrativamente inquadrata nel Ministero delle finanze, anziché nel Ministero della giustizia che ne è il naturale «destinatario», secondo la esplicita previsione dell'art. 110 della Carta, a mente del quale non possono che spettare al Ministero della giustizia tutte le competenze in materia di organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (qualunque ne sia la materia sottoposta alla competenza del giudice ed indipendentemente dal fatto che si tratti di giurisdizione ordinaria o di giurisdizione speciale) salvo che non sussista deroga esplicita a detta regola nella stessa Carta costituzionale.

Questa la reciproca ed intima connessione che collega tra loro le norme che sono state qui censurate e che sono tutte emblema del perpetrato *vulnus* normativo ai principi di autonomia ed indipendenza della giurisdizione, mercè l'identificazione di un apparato amministrativo di riferimento che versa in patente ed intimo conflitto di interessi nell'atto in cui appetisce alla definizione in termini a sé favorevoli delle liti che davanti alla giurisdizione tributaria sono chiamate, per quanto non ne sia parte in senso formale.

Ogni altra ipotizzabile modifica non è chiesta né prospettata come necessaria, essendo proprio ed esclusivamente la questione della appartenenza allo specifico plesso di amministrazione centrale del rapporto di servizio che pertiene ai singoli magistrati o giudici tributari il nucleo della qui prospettata questione di legittimità costituzionale.

3.1.5) Per altro verso -per quanto attiene alla valenza, che potrebbe considerarsi «manipolativa implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore», dell'intervento qui richiesto al giudice delle leggi — questa Corte remittente osserva che in realtà nell'intervento richiesto non vi è nulla che lasci pensare ad esubero rispetto ai compiti tipici del Giudice delle leggi, consistenti nell'accertare la nullità di una o plurime disposizioni di leggi che siano lesive dei principi costituzionalmente garantiti, ad esse sostituendo — come già in tante occasioni il Giudice delle leggi ha fatto — la regola che promana già «*ope constitutionis*», regola che è appunto rinvenibile — nella specie di causa —



nell'identificazione del plesso amministrativo «naturalmente» designato dalla Carta per l'assolvimento del compito di che trattasi, e cioè il Ministero della giustizia, in ossequio all'esplicita indicazione contenuta nell'art. 110 Cost.

Se poi dovesse essere altro il timore che la ecc.ma Corte costituzionale nutre, a riguardo di possibili pregiudizi alla funzionalità del sistema complessivo, anche a causa dell'effetto radicalmente ablatorio delle pronunce di illegittimità costituzionale, rammentiamo a noi stessi quali sono i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale (da ultimo Corte costituzionale n. 41/2021) a riguardo dell'eventuale scissione tra accertamento dell'incompatibilità della normativa impugnata con la Costituzione e caducazione della norma stessa, con differimento nel tempo del momento di produzione degli effetti dell'incostituzionalità. E ciò fino al punto da fissare un termine — posposto — di vigenza della normativa impugnata a un *dies* futuro stabilito dalla stessa Corte in via del tutto discrezionale, onde consentire al legislatore di intervenire — nelle more — e di disciplinare nel dettaglio i contorni della nuova realtà normativa costituzionalmente imposta.

Anche altre tecniche decisorie analoghe e meno intrusive rispetto a quella dianzi delineata consentirebbero comunque di ottenere il risultato che qui si prefigura, ma non è certo compito del giudice remittente quello di illustrare e proporre le modalità con le quali l'ecc. Corte adita potrebbe voler assolvere alla propria funzione.

3.2) Lesione dei principi di cui agli articoli 48, 104, primo comma, e 107 e 108 Cost. per effetto del realizzato squilibrio (nella fase transitoria di applicazione della legge n. 130/2022) del rapporto proporzionale tra elettorato attivo ed elettorato passivo, con riserva di posti a favore di alcune categorie soltanto di componenti dell'organico della giurisdizione tributaria.

L'art. 8, comma 5 della legge n. 13/2022 prevede come di seguito:

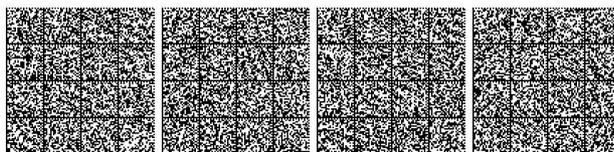
«In sede di prima applicazione della presente legge, ai fini della sua migliore implementazione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della graduatoria di cui all'art. 1, comma 7, sono indette le elezioni per la scelta della componente togata del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria. Nell'ambito della componente togata deve essere assicurata, in ogni caso, la rappresentanza in Consiglio di almeno un magistrato tributario proveniente dalla magistratura ordinaria, uno da quella amministrativa, uno da quella contabile e uno da quella militare, fra coloro che sono utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 1, comma 7. Ai fini di cui al periodo precedente, il rispettivo corpo elettorale è formato dai magistrati tributari e dai giudici tributari provenienti dalla corrispondente magistratura. Fermo quanto previsto nei periodi precedenti, sono eleggibili nella componente togata i soli giudici tributari e magistrati tributari che possano ultimare la consiliatura prima del collocamento a riposo».

La predetta norma è di difficile intelligenza non solo a riguardo della sua efficacia nel tempo e della sua concreta operatività, ma soprattutto a riguardo degli obiettivi che il legislatore si ripromette di conseguire attraverso una disciplina così inusitata e contorta.

3.2.1) Quanto al primo aspetto della indicata questione, parrebbe di intendere dalla collocazione della norma nel contesto dell'art. 8, intitolato alle «Disposizioni transitorie e finali» oltre che dal suo *incipit* («In sede di prima applicazione della presente legge») che il legislatore abbia inteso dettare una disciplina di carattere eccezionale e derogatorio rispetto all'art. 17 del decreto legislativo n. 545/1992, riferita alla sola ed unica consiliatura che inizierà dopo l'entrata in vigore della ridetta legge n. 130/2022 — così alterando il rispetto della cadenze cronologiche delle consiliature correnti in modo che quella attuale venga a cessare solo al momento dell'espletamento delle prime elezioni dopo l'entrata in vigore della legge, da indirsi, per la scelta della componente togata del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, «entro sessanta giorni dalla pubblicazione della graduatoria di cui all'art. 1, comma 7, ...» — in modo che poi dalla consiliatura successiva si debba ritornare alla applicazione della disciplina ordinaria prevista dal ridetto art. 17.

Se questa è — come appare ragionevole supporre — la corretta interpretazione da attribuirsi alla anzidetta disposizione, questa Corte non può non significare che il primo elemento di incongruenza che si rileva è proprio quello della correlazione tra le due dianzi menzionate disposizioni, atteso che comma 2 dell'art. 17 tutt'ora prevede che «Il Consiglio di Presidenza è composto da undici componenti eletti dai giudici tributari ...», e perciò sembrerebbe escludere dall'elettorato attivo (almeno per le consiliature successive alla prima successiva all'entrata in vigore della legge n. 30/2022) i magistrati tributari, finendo con il configurarsi anch'essa come una «norma transitoria», e cioè applicabile solo fino a che ci saranno giudici tributari a comporre l'ordine giudiziario di che trattasi, con il conseguente conflitto tra due disposizioni di genere sostanzialmente transitorio e con il conseguente difetto di una disciplina «a regime», pensata perciò per l'epoca in cui l'ordine giudiziario tributario sarà composto da soli magistrati tributari.

Ma non meno incongruente (sia pure rispetto alla previsione di altra norma) è il fatto che il trascritto comma 8 preveda che «Fermo quanto previsto nei periodi precedenti, sono eleggibili nella componente togata i soli giudici tributari e magistrati tributari che possano ultimare la consiliatura prima del collocamento a riposo», mentre l'art. 18 del decreto legislativo n. 545/1992 continua a prevedere che «I componenti del Consiglio di Presidenza, che nel corso del



quadriennio cessano per qualsiasi causa di farne parte o, se eletti in qualità di giudice, conseguono la nomina a presidente, sono sostituiti per il restante periodo dal primo dei non eletti di corrispondente qualifica».

Sicché, per conservare coerenza astratta e compatibilità tra le due disposizioni occorre ritornare a supporre che la prima di esse due sia a sua volta una norma di carattere eccezionale e derogatorio, ciò che implica che solo per la prima delle consiliature successive all'entrata in vigore della legge n. 130/2022 il legislatore abbia imposto che siano eleggibili i soli componenti dell'ordine giudiziario tributario che «possano ultimare la consiliatura prima del collocamento a riposo», e che anzi ciò abbia intenzionalmente imposto proprio al fine di impedire che l'effetto di sostituzione automatica previsto dalla norma sia idoneo ad alterare la voluta composizione «bloccata» del Consiglio per tutta la durata della consiliatura.

Senonché, questa possibile interpretazione di genere teleologico contiene in sé i germi dell'imperfetta realizzazione della supposta intenzione del legislatore, proprio perché la norma «ordinaria» dell'art. 18 non è stata dettata per disciplinare solo l'ipotesi di cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età bensì invece qualsivoglia ipotesi di cessazione dal servizio e finanche l'ipotesi di tramutamento (per promozione) delle funzioni di giudice ricoperte al momento dell'elezione, sicché la semplice limitazione dell'elettorato attivo in ragione del dato anagrafico non pare idonea a tenere indenne in termini assoluti la prima consiliatura dalla alterazione di quella aprioristica riserva di seggi a favore di specifiche categorie di componenti dell'ordine giudiziario che il legislatore ha ritenuto di imporre.

Ciò detto a riguardo delle più evidenti discrasie determinate dalla nuova disposizione, è anche necessario lumeggiare che la ridetta disciplina implica una restrizione non solo dell'elettorato passivo (perché nessun altro componente dell'ordine giudiziario tributario può aspirare ad essere eletto a quattro tra gli undici posti di componente «togata» del CPGT, riservati alle specifiche categorie di cui oltre si dirà) ma anche una restrizione dell'elettorato attivo (perché per i quattro seggi dianzi detti è espressamente previsto che «il rispettivo corpo elettorale è formato dai magistrati tributari e dai giudici tributari provenienti dalla corrispondente magistratura»).

Orbene, l'alterazione della regola «democratica» ordinaria secondo cui elettorato attivo ed elettorato passivo competono a tutti i componenti della categoria di cui è esponente l'ente eligendo che si trovino in posizioni omogenee (come è sicuramente predicabile a riguardo di tutti i componenti dell'ordine giudiziario tributario) non è soltanto contrastante con le norme di rango costituzionale di cui più oltre si dirà, ma è anche contrastante con la logica comune, almeno per la specifica condizione storica nella quale la norma (eccezionale e derogatoria) è chiamata ad operare.

Si tratta infatti di una elezione che riguarderebbe un corpo elettorale passivo assai esiguo: i componenti dell'ordine giudiziario «utilmente collocati nella graduatoria di cui all'art. 1, comma 7» che è riservata a «I magistrati ordinari, amministrativi, contabili o militari, non collocati in quiescenza, presenti alla data di entrata in vigore della presente legge nel ruolo unico di cui all'art. 4, comma 39 -bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183 e collocati nello stesso ruolo da almeno cinque anni precedenti tale data» purchè non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine per l'invio della domanda di partecipazione e non abbiano ricevuto nel quinquennio antecedente alla data di pubblicazione dell'interpello il giudizio di demerito di cui all'art. 11, comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dal comma 1 del presente articolo (come si evince dal combinato disposto dei commi 4 e 6 del ridetto art. 1 della legge n. 130/2022).

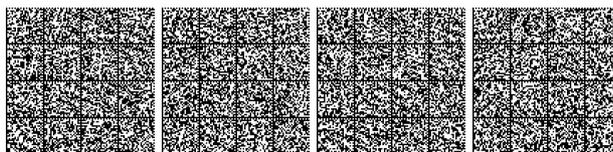
D'altronde, i requisiti di partecipazione all'anzidetto concorso sono così rigorosi (specie per ciò che concerne l'ultimo, relativo al «giudizio di demerito», di cui anche in seguito si dirà specificamente) che è da supporre che di collocati utilmente nella ridetta graduatoria ce ne saranno ben pochi, specie per ciò che concerne le categorie dei giudici tributari provenienti dalle giurisdizioni speciali i quali sono notoriamente in percentuale ridottissima tra i circa 2.600 giudici tributari oggi residui.

Per non parlare poi della scarsa appetibilità della partecipazione al ridetto concorso da parte dei potenziali candidati, alla luce delle oggettive asperità ed incertezze che il transito finirà per portare con sé e che qui non è il caso (per ragioni di necessaria sintesi) di lumeggiare.

È perciò agevole supporre che il corpo elettorale passivo idoneo a concorrere per l'elezione della consiliatura di che trattasi possa essere addirittura di valore nullo (almeno per qualcuna delle categorie a cui è riservato uno dei quattro seggi in considerazione) o tutt'al più che la selezione si rivolga verso un numero di candidati non maggiore dei seggi che sono per legge riservati.

In conclusione si può dire che la riserva di posti è stata dal legislatore pensata e voluta in riferimento ad una platea di candidabili di cui il legislatore stesso ignorava la effettiva esistenza e consistenza ed a riguardo della quale avrebbe comunque dovuto dubitare che l'esiguità del numero dei candidabili avrebbe messo a dura prova la stessa «trasparenza» della vicenda elettorale.

Detta prospettabile eventualità di concreta carenza di candidati avrebbe in definitiva l'effetto di bloccare «sine die» il rinnovo della consiliatura, finendo per «stabilizzare» gli attuali componenti, alla stregua di un rapporto di lavoro



a tempo indeterminato, sicchè se — per celia — si volesse trovare un potenziale lobbysta di siffatta disposizione normativa è proprio all'interno dell'attuale consiliatura che andrebbe ricercato

3.2.2) Dopo aver premesso alcune delle più patenti incongruenze (in punto di efficacia nel tempo e di concreta operatività) a cui rischia di dare luogo la disciplina «transitoria» ora in esame occorre sinteticamente affrontare il profilo della questione relativo agli obiettivi che è possibile supporre che il legislatore abbia voluto realizzare per il tramite di essa.

Ben vero, una riserva di seggi a favore di una sparuta minoranza di candidabili nel contesto di una vasta categoria di omogenei, in combinazione con una riduzione dell'elettorato attivo riferito a detti seggi, sezionato per settori resi omogenei dalla medesima origine professionale (le categorie magistratuali di provenienza), non può costituire soltanto un inaccettabile privilegio «di censo» (magari finalizzato anche ad incentivare l'appetibilità del transito, nella prospettiva di acquisire un agevole «status» di facile eleggibilità e con la sicura certezza di poter operare un agevole transito a ritroso una volta terminata la consiliatura, così come consente la preclara disposizione dell'art. 1 comma 9 della legge n. 130/2022), perché ciò tradirebbe un disequilibrio troppo smaccato.

E perciò, la più probabile ragionevole intenzione che consenta di superare l'impressione di un esercizio propriamente arbitrario del potere legislativo è che in tal modo si sia voluto «riequilibrare» la enorme sproporzione numerica che nell'ordine giudiziario verrà a crearsi tra quanti sono appartenenti alla «categoria» dei giudici e quanti sono appartenenti alla «categoria» dei magistrati, tanto che poi di detto riequilibrio si è pensato di bloccare l'effetto anche nel corso della consiliatura (nei termini già dianzi illustrati), così accentuandosi però quel «dualismo» di cui si dirà in altro capitolo della presente ordinanza.

I motivi che possono avere indotto ad un siffatto «riequilibrio» non possono che risiedere in un «sospetto», e cioè il sospetto che un organo di autogoverno inevitabilmente espressione totalitaria della componente maggioritaria del corpo elettorale (e cioè della «categoria» dei giudici tributari) non sarebbe stato dotato della obiettività necessaria per dare equanime attuazione delle norme di legge nel corso del (disagiato) periodo di applicazione della disciplina transitoria.

Nondimeno, anche questa più ottimistica rilettura della *ratio legislatoris* non manca di stendere un'ombra funesta sulla non facile convivenza che nel periodo retto dalla menzionata disciplina transitoria sarà da praticarsi nel rapporto tra le due anzidette «categorie» di componenti dell'ordine giudiziario tributario.

3.2.3) Con il preludio di questa pesante zavorra è possibile venire — infine — alla identificazione dei parametri costituzionali con cui a questa Corte remittente sembra che confligga la disciplina recata dall'art. 8, comma 5 della legge n. 13/2022, compito che non sarebbe stato possibile assolvere convenientemente se non alla luce di quanto si è detto in precedenza a riguardo delle incongruenze di cui la disciplina stessa è gravida.

In termini occorre muovere dalla premessa che -mutuando da Corte costituzionale n. 44 del 1968 e da Corte costituzionale n. 142 del 1973 — al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, come organo di autogoverno di tale magistratura speciale, deve intendersi affidato — sia pure in assenza di una garanzia espressamente prevista dalla Carta costituzionale — il compito (garantito dall'art. 108 Cost.) di rendere effettiva l'autonomia della magistratura tributaria, così da collocarla nella posizione di «ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere», e conseguentemente sottrarla ad interventi o influenze esterni, suscettibili di turbarne comunque l'imparzialità e di compromettere l'applicazione del principio consacrato nell'art. 101, secondo cui i giudici sono soggetti solo alla legge. Gli è perciò estraneo il profilo della rappresentanza degli interessi «di categoria» e men che meno quello della composizione dei conflitti all'interno della categoria.

Vi è allora da considerare che — se realmente (per quanto ottimisticamente) deve supporre che la riserva di posti in seno al primo Consiglio post-riforma è dettata dalla finalità di consentire a ciascuno degli eletti ai posti espressamente riservati di meglio tutelare, nel corso della intera consiliatura, gli interessi della sua «sottocategoria sezionale» di provenienza — detti eletti non possono che essere considerati rappresentativi di quegli interessi soltanto e perciò dei soli componenti dell'ordine giudiziale che ne sono portatori e non già dell'intero corpo elettorale.

Senonché, pare a questa Corte che pur non potendosi escludere la legittimità costituzionale di una rappresentatività differenziata riferita a componenti di un organo collegiale di autogoverno di un unico ordine, ciò possa avvenire (specie se si tratti di un ordine di rilevanza costituzionale, per quanto dalla costituzione non direttamente disciplinato, ed a maggior ragione perché ai magistrati tributari di nuova assunzione si applicheranno le stesse norme di ordinamento giudiziario che valgono per i magistrati ordinari, con innegabile apparentamento di disciplina) a condizione che tale rappresentatività differenziata sia razionalmente correlata alla specificità delle distinzioni (di funzioni o di *status*) interne all'ordine e perciò origini dalla necessità di dare voce non già ad interessi settoriali ma a specifici caratteri funzionali delle differenziate componenti dell'ordine medesimo.

Alle stesse conclusioni — *mutatis mutandis* — risulta essere pervenuto il giudice delle leggi nella sentenza n. 168 del 1963 allorché (dopo avere disconosciuto la necessità che a tutte le categorie di magistrati sia attribuita, nella composizione del CSM, una rappresentanza proporzionale alla rispettiva consistenza numerica, e dopo avere dichiarato



perciò legittima l'attribuzione di una rappresentanza numerica più elevata per la categoria dei magistrati di cassazione, avendo riguardo, non tanto al numero degli appartenenti alle varie categorie, quanto alla loro qualificazione) ha ritenuto che sia consentito al legislatore ordinario — in questa prospettiva ordinamentale «disciplinare diversamente situazioni differenziate, quando trovino logica giustificazione, come nella specie, in relazione alle esigenze del funzionamento del Consiglio superiore, nella maggiore esperienza e prestigio dei magistrati di cassazione».

Nella stessa pronuncia dianzi citata il Giudice delle leggi ha anche escluso l'illegittimità costituzionale della ivi censurata norma dell'art. 23, comma terzo della legge istitutiva del CSM, relativamente alla distinzione da essa prevista fra le varie categorie dei magistrati per ciò che riguarda l'elettorato attivo, distinzione che quindi è stata ritenuta non lesiva del generale precetto dell'eguaglianza del voto sancito dall'art. 48 della Costituzione e dei principi che si desumono dagli articoli 104, 105 e 107 (secondo i quali, nel Consiglio superiore, la Magistratura dovrebbe essere rappresentata con carattere unitario ed omogeneo, e non già in relazione alle singole categorie dei magistrati) appunto perché con la ridetta disposizione il legislatore si è limitato ad adottare — per quanto attiene alla modalità dell'elezione — «il sistema della votazione per categorie, in corrispondenza con l'eleggibilità, pure per categorie, stabilita dallo stesso art. 104 della Costituzione, ciò che non impedisce che i magistrati siano posti in grado di esprimere il voto in condizioni di perfetta parità fra loro; e, rispetto all'eletto, con pari efficacia».

In tal modo, infatti, «la composizione dell'organo resta omogenea, nel senso che i componenti, pur provenienti da categorie differenziate, si trovano tutti in posizione giuridica, sotto ogni aspetto, parificata».

Ed ancor più hanno valenza ai fini che qui rilevano le considerazioni contenute nella pronuncia del Giudice delle leggi n. 87 del 1982 (con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, secondo comma, della legge istitutiva del CSM, nella parte in cui prevede che i posti riservati ai magistrati di cassazione possano essere assegnati a magistrati che abbiano conseguito la rispettiva nomina, ancorché non esercitino le rispettive funzioni), nella quale è detto che «La circostanza che il Consiglio sia stato concepito a garanzia dell'indipendenza di tutta la magistratura, senza che i suoi componenti magistrati possano considerarsi come veri e propri rappresentanti delle categorie di appartenenza, non toglie infatti che le deliberazioni spettanti a tale collegio riguardino in molteplici occasioni-caratteristiche e situazioni proprie delle singole partizioni dell'ordine in questione:». Sicché, «sarebbe arbitrario desumerne che il legislatore sia completamente libero, senza doversi attenere a criteri di sorta, costituzionalmente rilevanti allo scopo della definizione delle varie categorie».

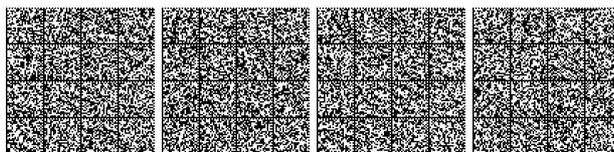
In entrambe le anzidette pronunce la discrezionalità del legislatore nella materia ora in esame è stata senz'altro riconosciuta, ma solo perché essa è stata «razionalmente» esercitata nel rispetto del «nesso con l'ordinamento giudiziario» nel rapporto tra le funzioni in atto esercitate dagli eleggibili ed i posti consiliari oggetto di riserva, giacché (come si dice nella pronuncia ultima citata) «ciò che conta, agli effetti della valida composizione del Consiglio superiore (e della sua sezione disciplinare), è che questi posti, non arbitrariamente fissati dal legislatore ordinario, risultino in concreto ricoperti da magistrati che vi abbiano diritto, sulla base di legittime disposizioni del l'ordinamento giudiziario (o delle altre leggi comunque pertinenti alle funzioni ed allo stato giuridico dei magistrati stessi)».

Nella specie qui indagata — invece — le condizioni di giustificazione della deroga al principio di proporzionalità del rapporto tra elettori ed eletti non appaiono sussistere — almeno, non in termini «non arbitrari» — perché la riserva dei posti prevista dal citato comma 5 dell'art. 8 non è già finalizzata ad esprimere i diversi caratteri funzionali delle distinte categorie di cui l'ordine è composto (come potrebbe essere stato se la riserva fosse stata pensata, per esempio, in relazione alla distinzione tra componenti degli organi di primo grado e componenti degli organi di secondo grado) ma esprime invece il solo fatto delle differenziate provenienze dei componenti di un organismo unitario, provenienze che — una volta realizzatosi il transito dall'uno all'altro ordine giudiziario — perdono di rilievo alcuno e non hanno effetto di determinare alcun differenziato carattere funzionale tra i componenti dell'ordine giudiziario tributario.

Ne deriva il legittimo dubbio circa il fatto che un sistema elettorale (sia pur parzialmente) caratterizzato dalla riserva per categorie di «provenienza» è destinato a riprodurre nel Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, «anche dal punto di vista formale, una rappresentanza di interessi non consentanea con il carattere unitario dell'organo» perché una tale differenziazione non trova alcuna logica giustificazione che non sia quella di un privilegio antidemocratico.

Ed è per questo che la funzione di garanzia a detto organo assegnata può considerarsi (anche solo in apparenza) pregiudicata «*ab imis*» allorché la rappresentatività libera e diffusa dei componenti dell'ordine giudiziario tributario, sia alterata dal sospetto che la riserva di posti consiliari qui indagata sia finalizzata a proteggere interessi tutt'affatto diversi da (ed anzi in contrasto con) quelli che l'organo di autogoverno dovrebbe realizzare.

3.3) Il contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza da parte del combinato disposto di norme che dispongono l'irrogazione di una misura espulsiva di natura sostanzialmente disciplinare, in difetto della predisposizione di un procedimento disciplinare che consenta di valutare la gravità del fatto e la proporzionalità della sanzione.



L'art. 7 del decreto legislativo n. 545/1992 prevede che:

«I componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado debbono:

- a) essere cittadini italiani;
 - b) avere l'esercizio dei diritti civili e politici;
 - c) non aver riportato condanne per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari e non essere stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza;
-».

A sua volta l'art. 12 del ridetto decreto legislativo n. 545/1992 prevede che:

«Decadono dall'incarico i componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado i quali:

- a) perdono uno dei requisiti di cui all'art. 7»;
-

3.3.1) Il combinato disposto delle due norme dianzi trascritte genera una vera e propria sanzione automatica espulsiva (denominata «rimozione») correlata a qualsivoglia condanna inflitta al componente dell'ordine giudiziario (che sia in servizio onorario o di carriera) per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari ovvero ancora correlata alla sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza.

La natura disciplinare di tale «sanzione» non può essere messa in discussione, trattandosi di una conseguenza che solo fittiziamente consegue alla perdita di un requisito, perché detto requisito caratterizza bensì la fase di attribuzione del *munus* ma, nel momento in cui si determina l'evento che integra la condizione per l'applicazione dell'effetto espulsivo (e cioè in corso di servizio), esso requisito si è consumato e non è più elemento costitutivo dello *status* del giudice.

L'effetto espulsivo è quindi correlato al fatto in sé e non alla perdita del «requisito», il quale ultimo è interposto del tutto fittiziamente nella relazione di causa ed effetto, appunto per non doversi riconoscere che l'effetto stesso è il risultato di un automatismo normativo del quale l'organo di autogoverno è chiamato a prendere semplicemente atto, restando privato di qualunque potestà di valutazione «nel merito».

3.3.2) Orbene l'applicazione automatica di tale sanzione pone dubbi di contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza: che il giudizio sulla concreta lesività della condanna vada imprescindibilmente rimesso all'apprezzamento del giudice al fine del necessario adattamento e proporzionamento della sanzione rispetto alla condotta concretamente assunta dall'incolpato è appunto imposto dalla necessità di impedire che comportamenti di diversa offensività deontologica siano puniti allo stesso modo, con *vulnus* di quella intima razionalità che permea di sé il principio di uguaglianza.

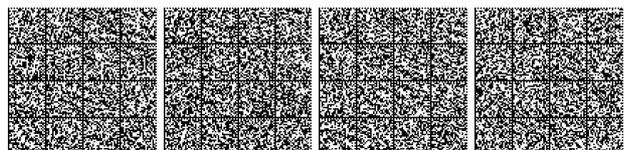
La necessaria adozione di tale misura punitiva appare, infatti, basata su di una presunzione assoluta, del tutto svincolata, oltre che dal controllo di proporzionalità da parte del giudice disciplinare, anche dalla verifica della sua concreta congruità.

In specie, appare violato il principio di «proporzione», fondamento della razionalità che domina il principio di uguaglianza — inteso come regola di «indispensabile gradualità sanzionatoria» —, principio che è stato evocato in più di una circostanza da codesta ill.ma Corte costituzionale, in termini tali che si è ritenuto che esso postuli un chiaro rapporto di adeguatezza della sanzione al caso specifico, ciò che può raggiungersi solo mercè la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto in occasione della commissione dell'illecito (tra le altre, Corte costituzionale, sentt. n. 447 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990 e n. 971 del 1988).

In alcune delle anzicite pronunce codesta ill.ma Corte costituzionale ha avuto presente proprio la questione della compatibilità tra infrazione di rilievo penale e prosecuzione del rapporto di impiego al fine di affermare che l'infrazione va valutata senza automatismo alcuno, graduando e adeguando la sanzione al caso concreto.

Per quanto debba riconoscersi al legislatore ordinario ampia discrezionalità nella identificazione delle condotte punibili in sede disciplinare e delle sanzioni applicabili alle stesse, è a questa Corte remittente del tutto chiaro che una tale discrezionalità incontra imprescindibilmente il limite della non manifesta irragionevolezza, sub specie della giusta proporzione tra sanzione e fatto sanzionato, il quale ben potrebbe integrare elementi tali da non pregiudicare in alcun modo la prosecuzione del rapporto di servizio, per quanto si tratti di un rapporto di servizio del tutto peculiare quale quello che concerne un appartenente ad ordine giudiziario.

In questa prospettiva, giova anche il richiamo allo specifico precedente di Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2016, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, codice penale, e nella motivazione della quale il giudice delle leggi, ha chiarito che laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio rispetto al disvalore del fatto sanzionato, è ben possibile l'intervento del giudice delle leggi attraverso una valutazione da condurre alla stregua di precisi punti di riferimento già rinvenibili



nel sistema legislativo, idonei a ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, senza alcuna sovrapposizione alla discrezionalità del legislatore.

Orbene, alla stessa stregua i caratteri del procedimento disciplinare riferito ai componenti di un ordine giudiziario (indipendentemente dalla tipologia amministrativa o giurisdizionale dello stesso, di che già si è detto in precedenza), identificabili nella apprestata peculiare tutela di situazioni connesse allo statuto di indipendenza della magistratura, inducono ad escludere che sanzioni di genere automatico, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza con il caso concreto e di coerenza generale, possano trovare legittimazione alla luce delle garanzie che la Carta costituzionale appresta in quest'ambito e che sono state già più volte richiamate.

Solo nella opportuna sede disciplinare potrà essere ponderata — non già in astratto, ma con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto — la gravità dei fatti in rapporto alla loro portata oggettiva, la natura e l'intensità dell'elemento psicologico nel comportamento contestato unitamente ai motivi che l'hanno ispirato e, infine, la personalità dell'incolpato, in relazione, soprattutto, alla sua pregressa attività professionale e agli eventuali precedenti disciplinari.

3.3.3) Si verte qui — invece — nella più tipica delle ipotesi di sanzione espulsiva applicata «de iure» quale conseguenza automatica, prevista direttamente dalla legge, della condanna in sede penale per reati di qualsivoglia genere e tipo, in assenza di una valutazione circa la loro gravità e circa la loro attinenza a quei beni che il procedimento disciplinare mira a tutelare (i criteri di «onore e disciplina» a cui deve essere informato l'esercizio delle pubbliche funzioni, in ossequio al precetto dell'art. 54 Cost.), quale è apprezzabile solo mercè l'espletamento di un procedimento disciplinare, che nella specie manca del tutto, per quanto sia proprio con riferimento alla più grave delle sanzioni disciplinari (quella espulsiva) che si impone il vaglio più attento, onde acclarare se l'illecito contestato al componente dell'ordine giudiziario sia di tale entità che ogni altra sanzione risulti insufficiente alla tutela di quei valori che la legge intende perseguire.

Ed anzi è da dire che l'incongruenza della disciplina qui indubbiata si manifesta a maggior ragione per la peculiare organizzazione dell'ordine giudiziario di che trattasi nel quale — come detto — convivono giudici onorari e magistrati di carriera, gli appartenenti alla prima delle quali categorie può anche provenire da magistratura (ordinaria o speciale).

Proprio per questa ragione e per il fatto che ai magistrati (ordinari o speciali) che diventano anche componenti dell'ordine giudiziario tributario si applicano statuti disciplinari specifici — nessuno dei quali contempla un automatismo rigoroso e cieco come quello regolato dal combinato disposto delle norme di che trattasi — potrebbe venirsi a verificare l'ipotesi che in conseguenza di condanna per i reati o in conseguenza di applicazione di misure di prevenzione o di sicurezza quali quelle previste dal qui citato art. 7, lo stesso soggetto finisca per decadere dall'incarico di giudice tributario ma non invece da quello di giudice ordinario o di giudice speciale nelle categorie «di provenienza».

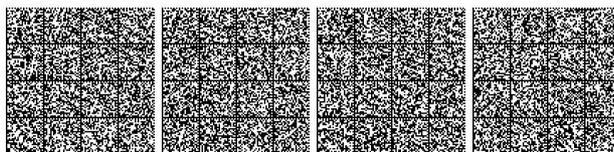
Eventualità non statisticamente peregrina, quest'ultima, che rende ancor più manifesto quanto sia stridente ed incongrua la conseguenza espulsiva automatica di cui qui si tratta.

Né sembra ostare alla esplicitazione in questa sede dei dubbi di conformità a Costituzione di cui si è detto il fatto che codesta ill.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 197/2018 abbia dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150», sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura sulla scorta di argomenti non dissimili da quelli prospettati dianzi.

Infatti, nella specie ivi presa in considerazione si trattava della legittimità costituzionale di norma affatto disomogenea rispetto a quella qui sospettata, nella quale (come ha rilevato lo stesso giudicante) «la questione ora all'esame non concerne, tuttavia, un automatismo legato al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati, bensì un diverso automatismo insito nella previsione di un'unica sanzione fissa (la rimozione) per chi sia ritenuto responsabile dal giudice disciplinare di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare (nel caso in esame, quello di cui all'art. 3, comma 1, lettera e, del decreto legislativo n. 109 del 2006)».

E perciò, l'automatismo ivi censurato risulta collegato alla identificazione di specifici fatti di reato ed a specifiche pene applicate, sicché il giudizio di disvalore risulta effettivamente adottato — sia pure in termini eteronomi rispetto al competente organo disciplinare — da parte di un legislatore che ha in tal modo esercitato una discrezionalità avveduta e specifica e non certo acritica e cieca come in riferimento alla disciplina di che trattasi.

È ben per questo che in quella occasione (del tutto disomogenea rispetto alla presente) il giudice delle leggi ritenne che non potesse essere «ritenuta manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di colpire indefettibilmente con la sanzione della rimozione la totalità delle condotte rientranti nell'alveo applicativo dell'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 109 del 2006...», non senza avere chiarito le ragioni del discrimine rispetto all'esito di altra e contraria pronuncia (la n. 170/2015) che aveva avuto ad oggetto un illecito disciplinare (violazioni stabilite dall'art. 2, comma 1,



lettera *a*), del decreto legislativo n. 109 del 2006) abbracciante «condotte di natura eterogenea, e connotate *ictu oculi* da gradi di disvalore fortemente differenziati, anche soltanto dal punto di vista dell'elemento soggettivo (risultando sanzionabili a quel titolo anche condotte caratterizzate da mera imperizia o trascuratezza, che sono invece a priori escluse dall'ambito applicativo dell'illecito disciplinare di cui in questa sede è discorso, il quale richiede invece la prova della positiva consapevolezza da parte del magistrato delle qualità soggettive della persona da cui egli riceva prestiti o agevolazioni)».

Orbene, pare a questa Corte remittente che considerazioni analoghe a quelle espresse nella pronuncia ultima citata sarebbero da riferirsi alla fattispecie qui oggetto di esame la quale — infatti — si caratterizza per peculiare omogeneità rispetto alla fattispecie sottoposta ad esame nella ridetta pronuncia.

Non è quindi manifestamente infondato il sospetto di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di ragionevolezza, del combinato disposto degli articoli 7 e 12 del decreto legislativo n. 545/1992 nella parte in cui impone l'applicazione della sanzione massima della rimozione in relazione indiscriminatamente a tutte le ipotesi di condanna per delitti comuni non colposi o per contravvenzioni a pena detentiva o per reati tributari ovvero ancora alle ipotesi di sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza senza consentire all'organo disciplinare deputato disciplinare alcuna possibilità di graduazione della sanzione in ragione della diversa intensità del disvalore della condotta di volta in volta tenuta dal magistrato.

3.4) Previsione di una sanzione disciplinare mascherata da requisito di accesso al concorso interno per il tramutamento alle funzioni superiori. Commi 4-ter e 5 dell'art. 11 (nuova formulazione) del decreto legislativo n. 545/1992, con violazione dei principi di autonomia ed indipendenza del giudice (articoli 101 e 108 Cost.), oltre che violazione principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost.).

L'art. 11 del decreto legislativo n. 545/1992 (nella sua attuale formulazione, a seguito della novella realizzata mercè la legge n. 130/2002) prevede quanto di seguito:

«4-ter. L'assegnazione degli incarichi è disposta nel rispetto delle seguenti modalità:

a) la vacanza nei posti di presidente, di presidente di sezione, di vice presidente delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado e di componente delle corti di giustizia tributaria è portata dal Consiglio di Presidenza a conoscenza di tutti i componenti delle corti di giustizia tributaria in servizio, a prescindere dalle funzioni svolte, con indicazione del termine entro il quale chi aspira all'incarico deve presentare domanda;

b) alla nomina per ciascuno degli incarichi di cui alla lettera *a*) si procede sulla base di elenchi formati relativamente ad ogni corte di giustizia tributaria e comprendenti tutti gli appartenenti alle categorie indicate negli articoli 3, 4 e 5 per il posto da conferire, che hanno comunicato la propria disponibilità all'incarico e sono in possesso dei requisiti prescritti. Alla comunicazione di disponibilità all'incarico deve essere allegata la documentazione circa l'appartenenza ad una delle categorie indicate negli articoli 3, 4 e 5 ed il possesso dei requisiti prescritti, nonchè la dichiarazione di non essere in alcuna delle situazioni di incompatibilità indicate all'art. 8. Le esclusioni dagli elenchi di coloro che hanno comunicato la propria disponibilità all'incarico, senza essere in possesso dei requisiti prescritti, sono deliberate dal Consiglio di Presidenza;

c) la scelta tra gli aspiranti è adottata dal Consiglio di Presidenza, salvo giudizio di demerito del candidato, secondo i criteri di valutazione ed i punteggi stabiliti dalla tabella F e, nel caso di parità di punteggio, della maggiore anzianità anagrafica. 5. Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria esprime giudizio di demerito ove ricorra una delle seguenti condizioni:

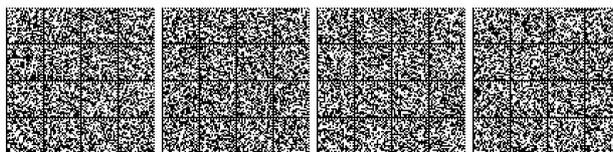
a) sanzione disciplinare irrogata al candidato nel quinquennio antecedente la data di scadenza della domanda per l'incarico per il quale concorre;

b) rapporto annuo pari o superiore al 60 per cento tra il numero dei provvedimenti depositati oltre il termine di trenta giorni a decorrere dalla data di deliberazione e il totale dei provvedimenti depositati dal singolo candidato».

3.4.1) Si tratta di un articolato complesso di disposizioni a mezzo del quale pare di scorgere che sia stata introdotta nell'ordinamento giudiziario tributario una sanzione disciplinare mascherata da requisito per l'accesso al concorso interno finalizzato al tramutamento alle funzioni superiori — nella parte in cui si esclude l'accesso al concorso per coloro che abbiano registrato un rapporto inferiore al 60% tra provvedimenti tardivamente depositati e provvedimenti complessivamente depositati — con lesione dei principi di autonomia ed indipendenza costituzionalmente imposti dalle norme più volte richiamate.

Senonchè, è stato condivisibilmente affermato in dottrina che «il sistema della responsabilità disciplinare del magistrato rappresenta l'interfaccia del principio costituzionale dell'indipendenza: la posizione *super partes* del magistrato non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle sue funzioni e da ogni suo comportamento».

A questo sistema fanno da presidio le disposizioni dell'art. 101 Cost. (secondo il quale il magistrato è soggetto soltanto alla legge) e dell'art. 104 Cost. (secondo il quale la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente



da ogni altro potere) con la conseguenza imposta dall'art. 110 Cost. (che limita le prerogative dell'Amministrazione all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia), principi che sono da estendersi alle magistrature speciali a mente della previsione dell'art. 108 Cost.

Disciplinando per legge l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei magistrati, l'ordinamento mira a realizzare non solo il fine di assicurare che i magistrati siano effettivamente perseguiti e sottoposti a sanzione per i loro comportamenti scorretti, negligenti o abusivi, ma anche il fine di assicurare che i magistrati non siano arbitrariamente perseguiti.

Sono presidio di questa seconda finalità i principi di necessaria tipicità dell'illecito e della sanzione disciplinare nonché di controllo giurisdizionale o almeno amministrativo dell'esercizio del potere disciplinare e della corretta irrogazione ed applicazione delle sanzioni che ne derivano.

Per quanto sia inadeguata ed arcaica la disciplina dettata a riguardo della materia disciplinare nell'ambito dell'ordinamento giudiziario tributario (articoli 15-16 del decreto legislativo n. 545/1992, che il legislatore della novella non si è curato affatto di modificare ed aggiornare) non par dubbio che anche in quest'ultimo ambito i richiamati principi debbano essere salvaguardati e rispettati, attesa la disposizione già più volte citata dell'art. 108 Cost.

3.4.2) Vi è poi da rimarcare che è nozione comune quella secondo cui occorre che vi sia chiara distinzione tra procedimento disciplinare e valutazione di professionalità, giacché si tratta di due fattispecie completamente diverse per natura, finalità e conseguenze, che non possono essere giustapposte o confuse.

Il sistema delle valutazioni non si limita a verificare la violazione di alcune disposizioni ma mira, in positivo, a considerare la professionalità del magistrato, che costituisce una «precondizione della sua indipendenza ed assolve alla duplice funzione di assicurare la correttezza delle decisioni prese, e quindi della adeguatezza del servizio giustizia, ed al tempo stesso di consentire la progressione in carriera dei magistrati, selezionati in base alle loro capacità tecniche e alle loro attitudini».

Riguardo all'oggetto, ci si può qui limitare ad evidenziare che mentre il giudizio disciplinare verte su singoli comportamenti che rilevano in quanto sussumibili in una delle condotte qualificate come illeciti disciplinari, il giudizio di professionalità riguarda il lavoro del magistrato nel suo complesso.

Che la valutazione di professionalità non abbia portata sanzionatoria nei confronti dei magistrati emerge chiaramente dal recente parere n. 17 (2014) del Consiglio consultivo dei giudici europei, riguardante la valutazione del lavoro dei giudici, la qualità della giustizia e il rispetto dell'indipendenza giudiziaria (in <http://tinyurl.com/pbo7ksb>).

3.4.3) Tutti questi principi appaiono misconosciuti e violati nel momento in cui si prevede (come si fa nella norma qui sospettata di illegittimità costituzionale) che l'accesso al concorso interno per tramutamento a funzioni più elevate sia condizionato da un criterio puntuale e specifico mirato su un parametro di laboriosità puramente numerico e correlato (in termini percentuali) al mero rispetto di un termine massimo (trenta giorni) per il deposito delle sentenze, pur mancando un pregresso vaglio disciplinare a riguardo della concreta gravità della condotta idonea a violare un siffatto parametro di laboriosità.

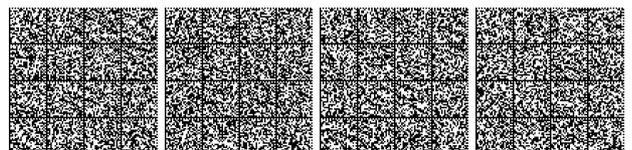
Sia consentito un paragone con quanto accade in ambito di Giurisdizione ordinaria che è resa ancor più omogenea alla Giurisdizione tributaria per effetto della previsione dell'attuale art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 545/1992 secondo il quale: «Ai magistrati tributari reclutati ai sensi dell'art. 4 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel titolo I, capo II, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12».

In ambito disciplinare, l'art. 2, comma 1, lettera *q*) del decreto legislativo n. 109/2006 prevede «il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni», con presunzione di non gravità del ritardo che non ecceda il triplo dei termini previsti dalla legge. In concreto, è noto che la giurisprudenza disciplinare del CSM ritiene (salvi casi peculiari, nei quali anche questo termine si suppone superabile) che non sia soggetto a provvedimento disciplinare il ritardo di deposito entro un termine non superiore all'anno.

A sua volta, le circolari adottate dal CSM in materia di valutazione di professionalità contemplan tra gli indicatori della diligenza, il «rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie», rinviando per il relativo accertamento all'esame dei prospetti statistici comparati o alle indicazioni dei dirigenti degli uffici.

La circolare, inoltre, prescrive che il parametro della diligenza è positivo quando «i termini generalmente osservati per la redazione e il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie, sono conformi alle prescrizioni di legge o sono comunque accettabili in considerazione dei carichi di lavoro e degli standard degli altri magistrati dello stesso ufficio addetti alla medesima tipologia di provvedimenti, salvo che sussistano ragioni obiettivamente giustificabili, quali il periodo di ferie o di assenza giustificata a qualsiasi titolo».

Riguardo allo schema relativo al deposito dei provvedimenti, le disposizioni vigenti nel settore giudiziario ordinario prevedono che la rilevazione sia limitata ai ritardi nel deposito delle sentenze superiori ai sessanta giorni rispetto



al termine fissato dalla legge o, nei casi in cui è previsto, dallo stesso giudice, operando un'ulteriore differenziazione con riferimento ai ritardi di rilevanza disciplinare, a quelli superiori ai centottanta giorni, a un anno e ai due anni. La valutazione è quindi più ampia e non è limitata ai soli ritardi di rilievo disciplinare.

Ciò posto, pare a questa Corte che un sistema — come quello giudiziario tributario — che non garantisca una reciproca non interferenza tra il sistema della responsabilità disciplinare e quello della valutazione di professionalità e non garantisca al magistrato oggetto di valutazione in quest'ultima sede gli strumenti (da radicarsi nel procedimento di accertamento della responsabilità disciplinare) per dimostrare che i rilevati «ritardi» nel deposito delle decisioni non siano imputabili a sua negligenza ma a fattori esterni ed incolpevoli, sia un sistema fortemente sospetto di lesione dei fondamentali principi di indipendenza ed autonomia.

E ciò, in maniera del tutto indipendente dalla natura giudiziale o amministrativa che il legislatore abbia ritenuto di prescegliere per caratterizzare gli strumenti di verifica della correttezza dell'addebito disciplinare.

Infatti se già con la sentenza n. 497/2000 codesta Ill.ma Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare che «le ragioni che hanno indotto il legislatore a configurare il procedimento disciplinare per i magistrati secondo paradigmi di carattere giurisdizionale sono state più volte esaminate [...]: da un lato l'opportunità che l'interesse pubblico al regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e lo stesso prestigio dell'ordine giudiziario siano tutelati nelle forme più confacenti alla posizione costituzionale della magistratura e al suo statuto di indipendenza; dall'altro l'esigenza che alla persona del magistrato raggiunto da incolpazione disciplinare sia riconosciuto quell'insieme di garanzie che solo la giurisdizione può assicurare», con la successiva pronuncia n. 87/2009 codesta Corte medesima ha ritenuto di sganciare totalmente le valutazioni relative al rispetto della norma costituzionale dalla natura del procedimento disciplinare regolato dalla legge, così da attribuire rilievo alla funzione giurisdizionale nella sua stessa ontologia.

Lo si desume dal passo della motivazione di tale ultima pronuncia in cui si legge che la correlazione tra la garanzia dell'indipendenza del magistrato e la facoltà di scelta del difensore da lui ritenuto più adatto «prescinde dalla natura giurisdizionale o amministrativa del procedimento disciplinare, che dipende dai caratteri che il legislatore ha scelto di attribuire al procedimento stesso e agli organi in esso coinvolti». Difatti, «indipendentemente dalla natura che la legge attribuisce al procedimento e all'autorità disciplinare, dalla garanzia costituzionale di indipendenza deriva una particolarità di questo procedimento, quando esso riguardi un magistrato, in quanto per quest'ultimo, a differenza di quanto accade per altre categorie di personale pubblico [...], la Costituzione impone che sia assicurata, anche in sede disciplinare, la massima espansione del diritto di difesa», così che poi «l'esigenza di indipendenza prescinde dal dato oggettivo, relativo alla natura dell'organo e del procedimento disciplinare, e dipende dal dato soggettivo, relativo alla titolarità della funzione giurisdizionale».

3.4.4) E, non è solo nella prospettiva della lesione delle guarentigie poste a presidio dell'esercizio della giurisdizione che siffatta norma appare censurabile, giacché essa rischia anche di determinare un *vulnus* allo stesso criterio di ragionevolezza normativa ed al principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 Cost), specie con riferimento alle peculiari condizioni di organizzazione dell'ordinamento giudiziario tributario nel corso del periodo di transitoria compresenza di magistrati onorari e magistrati di carriera.

Da un canto, infatti, una previsione di tal genere costituisce un chiaro disincentivo alla produttività dei singoli che saranno tendenzialmente stimolati ad assumere il minor carico possibile di provvedimenti da redigere, proprio al fine di poter rispettare la proporzione fissata con riguardo al parametro del giugulatorio termine di cui si è detto (per vero inaudito in tutti gli altri comparti giurisdizionali, ordinari o speciali).

D'altro canto, la ridetta proporzione costituisce un evidente (e forse anche insuperabile) ostacolo per la pronta e congrua riduzione delle vacanze di ruolo che nell'ordinamento giudiziario immancabilmente verranno a determinarsi (specie in riferimento alle posizioni apicali ed agli uffici giudiziari di secondo grado, affidati ai componenti più anziani tra quelli in servizio) a causa del combinato intrecciarsi della riduzione dell'età massima di servizio dei giudici onorari attualmente in ruolo e del lento evolversi della vicenda concorsuale (così come prefigurata dalla legge) attraverso la quale saranno da assumersi in servizio i magistrati tributari di nuovo conio.

Di quest'ultima ineludibile emergenza è consapevole lo stesso legislatore che in proposito ha espressamente previsto — al comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2022 — che «Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, entro il 31 gennaio 2023, individua le sedi delle corti di giustizia tributaria nelle quali non è possibile assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale in applicazione dell'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, come modificato dal comma 1, lettera n) , numero 2.2), del presente articolo, al fine di assegnare d'ufficio alle predette sedi, in applicazione non esclusiva, giudici tributari appartenenti al ruolo unico di cui all'art. 4, comma 39-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183».

Non par dubbio perciò a questa Corte remittente che siano molteplici — e tutti di rango costituzionale — i principi che la norma ora in esame viola e misconosce.



3.5) Violazione dei principi di indipendenza ed inamovibilità del giudice tramite la mascherata moltiplicazione di incarichi di servizio onorario nominalmente definiti «applicazione non esclusiva» (articoli 106-107 Cost.) a mente del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2022. Violazione del principio di ragionevolezza normativa e del principio di buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici (articolo 97 Cost.)

Con la disposizione trascritta al termine del capo che precede il legislatore ha ritenuto di poter far ricadere sulle spalle dei residui giudici tributari (in servizio onorario) le strutturali inefficienze del sistema che si verranno a generare proprio per effetto delle modifiche organizzative previste nelle altre disposizioni della legge di cui è parte la disposizione qui sospetta di illegittimità costituzionale.

Si consideri che si tratta di effetti che al legislatore sono noti anche nel dettaglio, perché la relazione del Servizio Studi congiunto (Camera e Senato) A.S. n. 2636, alla pag. 95 riporta i seguenti elementi significativi: «Sulla base dei dati riportati nella tabella, il ruolo dei giudici tributari onorari, attualmente 2.608 in organico, è destinato ad esaurirsi totalmente nell'anno 2052. In particolare, nei primi 5 anni dall'entrata in vigore della riforma cesseranno dal servizio n. 1.118 giudici (43%); dopo 10 anni il numero delle cessazioni si attesta a n. 1.623 giudici (62%)».

Nella ridetta relazione si riferisce inoltre che: «Nella Relazione tecnica si precisa, altresì, che in relazione alla minore spesa derivante dal contrarsi della dotazione di personale del ruolo ad esaurimento, la riforma del settore promossa dal disegno di legge in esame determina risparmi di spesa per circa 3,3 mln di euro nel 2023, per circa 10,89 mln di euro nel 2024 e per circa 5,2 mln di euro nel 2025, che restano acquisiti a vantaggio dei saldi di finanza pubblica».

Nella medesima relazione, tuttavia, non si azzardano stime a riguardo dei tempi di assunzione e di entrata in servizio effettivo degli assumendi magistrati tributari, i cui termini dipendono non solo dai previsti cinque anni di progressiva indizione dei previsti concorsi ma anche dai tempi di durata delle procedure concorsuali, dall'effettivo risultato da realizzarsi a mezzo delle ridette procedure di selezione, nonché dalla durata del periodo di uditorato dei candidati effettivamente selezionati.

Proprio per questo — è lecito supporre — il legislatore del 2022 ha previsto un meccanismo di arbitraria moltiplicazione «*ex officio*» degli incarichi onorari «a carico» di ciascun giudice tributario oggi in servizio, del tutto slegato dalla intenzionale disponibilità del singolo — che ne diventa mero destinatario inconsapevole — e del tutto slegato da criteri e parametri di regolamentazione di un potere che ha tutti i crismi per essere esercitato in modalità cieca e puramente utilitaristica, anche in relazione ai programmati «risparmi di spesa» di cui si è detto.

Grazie a detto meccanismo il Consiglio di Presidenza anzidetto diventerà titolare della potestà di fare tutto ciò che gli aggrada con il rapporto di servizio del singolo giudice tributario (arbitrariamente selezionato) ancora in servizio al 31 gennaio 2023, fino al punto di destinare un presidente di Corte di giustizia tributaria ad esercitare funzioni di giudice in un qualunque collegio di ufficio diverso dal proprio; fino al punto di assegnare nella sede di Messina un giudice in servizio ad Aosta; fino al punto di assegnare alla Corte di giustizia di secondo grado di un qualunque distretto un giudice che presta servizio nella Corte di giustizia di primo grado dello stesso distretto.

Il tutto con provvedimenti legittimati dalla sola motivazione della impossibilità di «assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale», tetragoni rispetto a qualunque esigenza personale del giudice-oggetto e finanche alle stesse logiche comuni del servizio (carenza dei titoli per l'esercizio delle nuove funzioni; incompatibilità ambientali o personali, etc.) e che forse finiranno soltanto per accelerare l'effetto di moria del personale giudicante «ad esaurimento».

In difetto di qualunque limite cronologico che valga a garantire la stretta transitorietà dell'incarico «in applicazione», siffatti provvedimenti finiranno per inevitabilmente stabilizzare la costituzione di nuovi rapporti di servizio, con patente violazione della regola del pubblico concorso (art. 106 Cost.) ed in evidente contraddizione con la regola per cui i giudici tributari oggi in servizio sono stati assunti solo ed esclusivamente per assolvere le loro funzioni nell'ufficio per il quale hanno formulato istanza (art. 9 del decreto legislativo n. 545/1992 nella formulazione antecedente alla novella) e non invece per essere inquadrati in un ruolo nazionale e successivamente essere destinati agli uffici territoriali (come invece succede per il magistrato di carriera e comunque nella magistratura ordinaria oltre che nelle altre speciali oggi esistenti).

E di ciò questa Corte ritiene di poter trovare conferma nella pronuncia autorevole di codesto giudice delle leggi (la n. 156 del 1963) con la quale è stata riconosciuta la legittimità dell'art. 101 della legge di ordinamento giudiziario ordinario (il quale consente che, anche senza il consenso degli interessati, siano adottati, per esigenze di servizio, provvedimenti di modificazione della ripartizione dei magistrati fra i vari uffici dell'organo giudiziario composito al quale sono «assegnati», come pure provvedimenti i quali, per ragioni contingenti — volte ad assicurare la continuità e la prontezza della funzione giurisdizionale — facciano luogo alla destinazione di un magistrato a una sede o una funzione diversa da quelle alle quali egli sia permanentemente «assegnato»), solo in considerazione del fatto che tali provvedimenti sono connotati dal carattere della temporaneità, così da non incidere sullo «*status*» del soggetto a cui si applicano.

E, questa condizione di salvezza è stata ritenuta imprescindibile nonostante il sopra indicato sistema della assunzione del giudice ordinario a ciò concettualmente non osti, diversamente da ciò che accade a riguardo del giudice tributario.



Né d'altronde si potrà osservare in contrario che l'inamovibilità che è disciplinata dall'art. 107 Cost. è solo relativa (e cioè condizionata dal fatto che non sia l'amministrazione a disporre la nuova destinazione ma che il provvedimento sia adottato dall'organo di autogoverno), perché invece l'art. 107 ridetto prescrive espressamente che il giudice non possa essere destinato «ad altre sedi o altre funzioni» se non a seguito di decisione dell'organo di autogoverno che sia adottata con le «garanzie» stabilite dall'ordinamento giudiziario (ovvero con il consenso del giudice), garanzie che nella specie di che trattasi sono del tutto inesistenti, per quanto dovrebbero considerarsi anche esse presupposto minimo per la costituzione delle leggi che devono dare concreta attuazione all'art. 108 della Carta.

A questo proposito, non guasta rimarcare che — in ambito di giurisdizione ordinaria — il legislatore del 2006 ha introdotto alcuni istituti con cui — proprio per venire incontro alle critiche concernenti il contrasto con l'art. 107 Cost. — si è inteso colmare il difetto di garanzie che caratterizzava le procedure di trasferimento giustificate da «motivi para-disciplinari»: s'intende fare riferimento, in modo particolare, al trasferimento cautelare d'ufficio, di cui all'art. 13, II comma, del decreto legislativo n. 109/2006 — applicabile qualora «sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare», e nei casi in cui ricorrano «motivi di particolare urgenza» — ed al trasferimento provvisorio dell'incolpato, di cui all'art. 22, I comma, ult. periodo, del medesimo decreto legislativo.

Modifiche che confermano che le deroghe all'inamovibilità, costituendo strumenti eccezionali di governo dell'ordine giudiziario, necessitano di peculiari garanzie procedurali che costituiscano usbergo per qualunque attentato all'indipendenza ed all'autonomia dell'ordine giudiziario.

Ritiene perciò questa Corte remittente che non sia manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2022, in quanto confliggente con i principi di inamovibilità, indipendenza ed autonomia dei componenti degli ordini giudiziari, anche speciali; con il principio di obbligatorietà del pubblico concorso per l'assunzione o l'attribuzione di munera all'interno della pubblica amministrazione, oltre che con i principi di razionale organizzazione degli uffici pubblici.

3.6) Violazione del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3 Cost.) per effetto del combinato disposto degli articoli 13 e 13-bis del decreto legislativo n. 545/1992 nonché del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130 del 2022.

Ritiene questa Corte remittente che la norma già indagata nel paragrafo precedente sia ulteriormente sospetta di contrarietà a Costituzione anche in una diversa prospettiva e perciò con violazione di parametri costituzionali del tutto diversi.

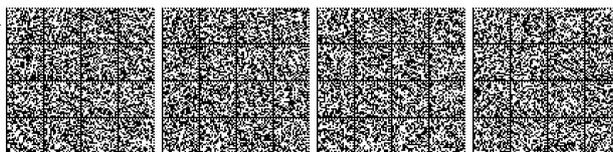
L'esame della questione suppone una digressione ricostruttiva.

3.6.1) La legge n. 130 del 2022 ha disposto — con l'introduzione dell'art. 1-bis nel tessuto delle preesistenti previsioni del decreto legislativo n. 545/1992 — che «La giurisdizione tributaria è esercitata dai magistrati tributari e dai giudici tributari nominati presso le corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado, presenti nel ruolo unico nazionale di cui all'art. 4, comma 39-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183, alla data del 1° gennaio 2022».

L'art. 8, comma 1 dell'anzidetta legge n. 130/1992 ha poi previsto che ai (soli) «magistrati tributari reclutati ai sensi dell'art. 4 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel titolo I, capo II, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12».

Si è così venuta a creare l'anomala condizione di una giurisdizione speciale articolata in un ordine unico (ai cui componenti il citato art. 1-bis conferisce la medesima dignità di esercizio della giurisdizione), tuttavia distinto in due sottocategorie, la prima delle quali è composta da magistrati «a tutto tondo», assunti per concorso o per diretto transito dagli altri ordini giudiziari (ordinario o speciali) e a cui — come già si è detto — si applica la disciplina di *status* tipica dei magistrati ordinari, e la seconda delle quali resta composta (come già in precedenza) da personale onorario, cui altro non può applicarsi che la disciplina generica relativa ai «munera» che, non danno luogo a rapporto di lavoro dipendente, come è confermato dal disposto del comma primo dell'art. 11 del decreto legislativo n. 545/1992, a tenore del quale «La nomina dei giudici tributari presenti nel ruolo unico di cui all'art. 4, comma 39-bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183, alla data del 1° gennaio 2022, a una delle funzioni dei componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado non costituisce in nessun caso rapporto di pubblico impiego».

Non è qui da spendere troppi argomenti per affermare che la onorarietà del giudice tributario è «di pura facciata» (strumentale a consentire all'amministrazione di avvalersi di riconosciute professionalità a basso costo), perché di ciò si trova conferma nelle stesse disposizioni normative che hanno realizzato una riforma organica della magistratura onoraria nel settore della giustizia ordinaria, ed in specie nell'art. 1 del decreto legislativo n. 116 del 2017 che ne delinea i seguenti caratteri precipui: 1) inderogabile temporaneità dell'incarico; 2) impegno richiedibile non superiore a due giorni lavorativi per settimana; 3) esercizio delle funzioni giudiziarie secondo principi di autoorganizzazione dell'attività, tutti caratteri che non sono affatto predicabili a riguardo del giudice tributario al quale è conferito un incarico stabile per tutta la sua vita lavorativa; per il quale l'organo di autogoverno è arrivato a definire carichi sostenibili annui



di 120 sentenze per giudice; che è inserito in una organizzazione strutturata per legge in organi collegiali che pregiudica qualsivoglia facoltà di autorganizzazione.

Ed è appunto per questo che anche ai giudici tributari onorari — diversamente da quanto avviene per i giudici onorari ordinari per i quali le norme del capo III del decreto legislativo n. 116/2017 prevedono solo compiti complementari — è consentito l'accesso alle funzioni apicali nella giurisdizione tributaria (Presidente di Corte di primo o di secondo grado; presidente di sezione delle Corti di primo o di secondo grado) a condizione di rivestire o di avere rivestito (contempo) funzioni di magistrato in altra giurisdizione (magari anche in esecuzione del disposto dell'art. 106, comma 3 Cost.), ovvero anche indipendentemente dall'esistenza di tale condizione, atteso che l'esercizio delle funzioni di vicepresidente di sezione nelle Corti di primo e di secondo grado (e quindi di presidente di collegio) è consentito ai «componenti che abbiano esercitato, per almeno cinque anni le funzioni di giudice tributario, purchè in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio» e —rispettivamente— ai «componenti che abbiano esercitato per almeno dieci anni le funzioni di giudice tributario regionale purchè in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio» (art. 3 del decreto legislativo n. 545/1992).

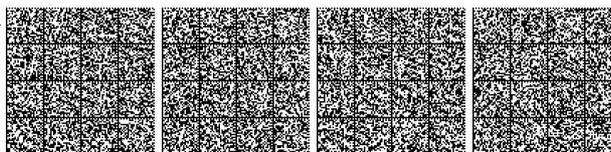
Anche per il futuro è previsto (art. 5 del decreto legislativo n. 545/1992) che «I giudici delle corti di giustizia tributaria di secondo grado sono nominati tra i magistrati tributari di cui all'art. 1-bis, comma 2, e i giudici tributari presenti nel ruolo unico di cui all'art. 1-bis, comma 1», così concretizzandosi la non remota possibilità che fino all'anno 2052 (secondo i dati relativi al pronosticato termine di esaurimento del ruolo dei giudici tributari onorari rimarcati nella relazione del Servizio studi congiunto (Camera e Senato) A.S. n. 2636, richiamata al paragrafo 3 che precede) le funzioni di Presidente di collegio nelle Corti tributarie di primo e secondo grado (non meno che le funzioni apicali nell'organizzazione giudiziaria) saranno rivestite contempo da appartenenti all'una ed all'altra delle due menzionate categorie, e cioè da magistrati tributari e da giudici tributari.

Anzi, l'art. 9, comma 2-bis continua a prevedere anche per il futuro che «Per le corti di giustizia tributaria di secondo grado i posti da conferire sono attribuiti in modo da assicurare progressivamente la presenza in tali commissioni di due terzi dei giudici selezionati tra i magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, in servizio o a riposo, ovvero gli avvocati dello Stato, a riposo», così garantendo — sia pure a particolari condizioni — che ai componenti della categoria «ad esaurimento» sia assegnata la maggioranza dei posti nella composizione delle Corti di secondo grado.

La *ratio* di quest'ultima disposizione sembra rinvenibile nella maggiore esperienza — anche rispetto ai magistrati professionali nuovi assunti- che va riconosciuta a chi ha esercitato da maggior tempo le funzioni giudiziarie tributarie, sia pure nella veste di «personale onorario».

3.6.2) Nonostante la dianzi evidenziata pari dignità e la piena ed integrale «intercambiabilità» ai fini dell'esercizio delle funzioni giudiziarie e nonostante la totale stabilità del rapporto di servizio fino al momento della quiescenza riconosciuta ad entrambe le categorie di personale giudiziario (stabilità che per il personale onorario è in concreto garantita per un trentennio dal momento dell'entrata in vigore della richiamata legge n. 130/2022), resta — come si è detto — totalmente differenziato lo «status» che la legge attualmente vigente riconosce alle due categorie di componenti dell'ordine giudiziario tributario, ciò che poi si riflette in una ingiustificata discrepanza dei trattamenti economici riconosciuti a ciascuna di esse, sia pur a fronte di identiche funzioni esercitate, vuoi nell'esercizio dell'attività di «jus dicere» vuoi nell'esercizio dei compiti di governo della giurisdizione.

Ed infatti il legislatore del 2022 ha confermato per il personale onorario il sistema del «misto-cottimo» articolatamente disciplinato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 545/1992 con l'espresso limite del massimo percepibile di euro 72.000,00 per anno (cui in concreto sono in grado di ambire i soli presidenti delle due Corti metropolitane nazionali, mentre tutti gli altri ambiscono a compensi spesso inferiori ai livelli di garanzia del minimo di sussistenza) mentre l'art. 13-bis del ridetto decreto legislativo n. 545/1992 prevede ora che «Ai magistrati tributari reclutati per concorso, secondo le modalità di cui all'art. 4, si applicano le disposizioni in materia di trattamento economico previsto per i magistrati ordinari, in quanto compatibili», così come l'art. 1, comma 8 della legge n. 130/2022 prevede — in favore dei giudici tributari già magistrati (ordinario speciali) che abbiano optato per il definitivo transito nella giurisdizione tributaria — che anche ad essi «si applicano tutte le disposizioni in materia di trattamento economico previste per i magistrati ordinari, in quanto compatibili», prevedendo aggiuntivamente in favore di questi ultimi che essi «continuano a percepire, a titolo di indennità, per ventiquattro mesi successivi alla data di immissione nelle funzioni di magistrato tributario, il compenso fisso mensile di cui all'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, nella misura più elevata tra quello attribuito per la funzione già svolta in qualità di giudice tributario e quello corrispondente alla nuova funzione attribuita dopo il transito nella giurisdizione tributaria», a sostanziale titolo di ristoro dei disagi per il ridetto transito, per quanto il precedente comma 7 abbia comunque garantito per questi ultimi che essi hanno «diritto



a mantenere il posto già ricoperto di giudice tributario nell'ufficio di appartenenza e la relativa funzione», e perciò indipendentemente dalla concreta sussistenza dei ridetti «disagi».

Pare quindi che l'unica previsione che accomuna le due distinte sottocategorie -in termini di disciplina di *status*— sia quella dell'art. 14 del decreto legislativo n. 545/1992, a mente del quale «Ai componenti delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado si applicano le disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117, concernente il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali».

Vale anche la pena di evidenziare qui che — in tema di disparità dei trattamenti propriamente economici — la forbice dell'ingiustificata discriminazione si è vieppiù accentuata per effetto della disposizione del comma 3 dell'art. 4 della legge n. 130/1992 che ha abolito il sistema di redistribuzione al personale giudiziario onorario di parte del contributo unificato (al tempo appositamente pensato onde reperire i fondi grazie ai quali aggiornare il trattamento economico di tale personale) palesemente non compensato da un aumento della quota «fissa» del trattamento, così che verrà «appiattito» — polverizzandolo — l'unico introito effettivamente premiale per il maggior contributo offerto alla velocizzazione del sistema processuale, nel mentre ciò garantisce all'amministrazione un evidente risparmio di spesa, vieppiù incrementale in ragione del progressivo ridursi del numero dei componenti della categoria «ad esaurimento».

Pare di intendere che si tratti di «risorse» che (insieme alle altre di cui già si è detto) vengono recuperate a carico della categoria ad esaurimento onde si possano sopportare i costi della nuova categoria di personale professionale.

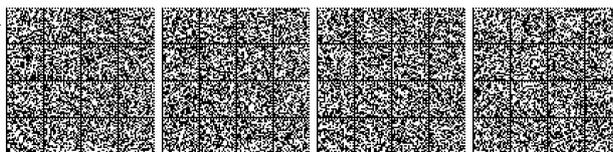
A ciò si aggiunge la riduzione, sia pure graduale, del limite massimo dell'età di cessazione dal servizio antecedentemente fissato in 75 anni (ed ora in anni 70, a mente della novellata disposizione dell'art. 9, comma 2 del decreto legislativo n. 545/1992), senza che tale vera e propria decurtazione di appannaggio (che non può essere sostituito da alcun trattamento di quiescenza, proprio perché per il giudici tributari è misconosciuto qualsivoglia effetto del rapporto di pubblico impiego) trovi indennizzo di sorta, per quanto è notorio che molti tra gli attuali giudici in servizio abbiano rinunciato alle proprie attività professionali (forse anche per ragioni di incompatibilità) o si siano adattati ad onerosi trasferimenti di sede appunto fidando sulla lunga durata del rapporto di servizio, sia pure onorario, garantita per legge.

3.6.3) Senonchè, l'incongruenza di un simile regime di compatibilità di funzioni a fronte di totale disparità di *status* non si traduce esclusivamente — in prospettiva futura — nell'inusitato disagio in cui verrà a trovarsi il capo dell'ufficio giudiziario allorchè dovrà «tabellarmente» disciplinare la distribuzione degli affari correnti tra tutti i componenti dell'ufficio, nell'evidente conflitto di interessi tra quelli di loro che appetiscono ad una tale assegnazione (perché intanto guadagnano in quanto producano) e quelli che non appetiscono ad una tale assegnazione (perché guadagnano comunque, anche se non producono), ma si traduce anche in una patente e ingiustificata discriminazione di trattamento che non trova giustificazione alcuna nemmeno nella differenziata disciplina di *status* di cui dianzi si è detto.

Ritiene infatti questa Corte remittente che non possa valere per questa peculiare situazione il principio già più volte enunciato dal giudice delle leggi (sentenza n. 60 del 2006, ordinanze n. 479 del 2000 e n. 272 del 1999) -secondo cui è impossibile «assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giudiziarie», con la conseguenza dell'ulteriore «impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni») — perché qui non si tratta di comparare disposizioni incidenti sullo *status* ma disposizioni che incidono sugli stessi risultati concreti dello svolgimento delle prestazioni di lavoro, ciò che prescinde dalla circostanza che si tratti di funzioni giurisdizionali e che si tratti di differenziati rapporti di servizio, potendosi predicare l'illegittimità di una siffatta arbitraria discriminazione in relazione a qualsivoglia posizione lavorativa ed in qualsivoglia ambito, anche indipendentemente dai suoi connotati caratterizzanti.

Vi è infatti nella disciplina emanata con già citata norma del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/1992 (che ha previsto che il potere di «applicazione *ex officio*» ad altra sede sia esercitabile soltanto «in danno» dei giudici tributari appartenenti al ruolo unico di cui all'art. 4, comma 39-*bis*, della legge 12 novembre 2011, n. 183 e non anche dei magistrati tributari assunti per concorso o per diretto transito dalle altre magistrature) una violazione del fondamentale principio di equa distribuzione degli oneri tra componenti del medesimo ordine professionale, che nella specie è addirittura aggravato dalla circostanza che l'onere è imposto a chi già gode di minore tutele.

Sprequazione, questa, che si pone addirittura in rapporto inverso con la logica che presiede all'assunzione in servizio dei componenti delle due categorie, nel senso che finiscono per diventare discrezionalmente «amovibili» quelli che sono stati assunti per l'esercizio delle funzioni in una sede di servizio predeterminata ed esclusiva, mentre invece restano «inamovibili» quelli che sono stati assunti per comporre un ruolo unico nazionale, salvo successiva destinazione alla sede di servizio che sarà determinata in ragione di apposite graduatorie di merito.



E si tratta di sperequazione che è anche contraria alla regola della giusta e sufficiente remunerazione delle prestazioni di lavoro (art. 36 Cost.), atteso che i giudici tributari «applicati *ex officio*» — in ragione delle disposizioni novelle già in precedenza citate (che hanno determinato l'abolizione del sistema di redistribuzione del contributo unificato sub specie di compenso variabile) e in ragione della ritenuta non duplicabilità del compenso fisso per i compiti espletati in regime di applicazione «non esclusiva» — finiranno per percepire -a fronte dell'assunzione di un ulteriore *munus* non meno gravoso di quello «originario» — il solo compenso «variabile» determinato in misura puramente simbolica secondo i criteri che sono fissati nel ridetto art. 13 del decreto legislativo n. 546/1992, il quale rimanda ai decreti del Ministero delle finanze, tutt'ora fermi a valori dell'anno 2002.

Anche indipendentemente dal conflitto con queste logiche di sistema, emerge comunque con chiarezza che non vi è ragionevolezza alcuna nella prevista disparità di soggezione ad un potere che — se realmente fosse imprescindibile al fine di garantire il minimum indispensabile di esercizio del servizio giudiziario — nondimeno dovrebbe coinvolgere tutti i componenti dell'organizzazione giudiziaria che siano in grado di svolgere le ridette imprescindibili funzioni, salvo riconoscere che la norma di che trattasi è connotata da ingiustificata disparità di trattamento e finanche da caratteri incomprensibilmente «punitivi».

Ed è perciò che questa Corte dubita della contrarietà all'art. 3 Cost. della disciplina introdotta con il comma 14 dell'art. 1 della legge n. 130/2022, anche in combinato disposto con gli articoli 13 e 13-bis del medesimo decreto legislativo, se ed in quanto le discipline contenute in dette ultime norme servono a dar maggiormente conto dell'ingiustificata disparità di trattamento che la prima delle ridette norme provoca alla luce della già macroscopica differenza di trattamento economico che le seconde due predeterminano.

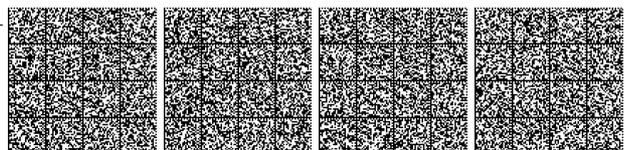
3.7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis; dell'art. 8, comma 1; dell'art. 9, comma 2 e comma 2-bis; dell'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 545/1992 così come novellate di recente dalla ridetta legge n. 130/2022, nella parte in cui le anzidette norme non prevedono, in ossequio all'art. 106 Cost. che ai giudici tributari con rapporto di servizio onorario siano attribuibili soltanto funzioni monocratiche.

3.7.1) Nel paragrafo che precede si è detto — sia pure per grandi linee, perché ragioni di sintesi impediscono maggiore dettaglio — quale sia la manifesta sperequazione di trattamento che distingue lo *status* del personale onorario della magistratura tributaria rispetto allo *status* del personale «di carriera». Mette appena conto rammentare qui che siffatta differenziazione non sembra possa trovare persistente giustificazione nel fatto che al «personale onorario» si conceda di espletare — oltre al *munus* di che trattasi — anche altri uffici o attività professionali che con l'esercizio del ridetto *munus* restano compatibili.

Infatti, è ormai acquisito (proprio per effetto della giurisprudenza del giudice delle leggi) il principio secondo il quale «A seguito di interventi legislativi riformatori nel settore del pubblico impiego (nel cui ambito si colloca anche la disciplina del part-time come compiutamente delineata “anche attraverso la riscrittura delle regole relative alle incompatibilità, già poste dal decreto legislativo n. 29/93”) anche ad opera dell'art. 1, comma 56, legge n. 662/1993 che ha apportato «una decisiva modifica ad uno di canoni fondamentali del rapporto del pubblico impiego, e cioè quello della esclusività della prestazione» e ad opera del comma 56-bis che “ha completato il disegno legislativo disponendo l'abrogazione (e non più l'inapplicabilità) di tutte le norme che vietano ai pubblici dipendenti a part-time l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di altre prestazioni di lavoro”, ne è derivato un sistema che non solo non reca “pregiudizio al corretto funzionamento degli uffici”, essendo anzi diretto “a privilegiare, in modo non irragionevole, il valore dell'efficienza della pubblica amministrazione”, ma non compromette nemmeno i principi evocati dal rimettente a sostegno della sollevata questione. Nell'elidere il vincolo di esclusività della prestazione in favore del datore di lavoro pubblico, il legislatore, proprio per evitare eventuali conflitti di interessi, ha provveduto, infatti, a porre direttamente (ovvero ha consentito alle amministrazioni di porre) rigorosi limiti all'esercizio, da parte del dipendente che richiama il regime di part-time ridotto, di ulteriori attività lavorative e, in particolare, di quella professionale forense, che se esercitata nel rispetto di quei limiti e condizioni risulta pienamente legittima» (Corte cost. 11 giugno 2001, n. 189).

D'altronde, se realmente il legislatore avesse inteso comprovare che è interesse del ridetto personale onorario proseguire nel contemporaneo esercizio dei ridetti impegni, sarebbe stato agevole prevedere (come in altri disegni di legge si era proposto di fare, nella prospettiva della riforma poi adottata mercè la legge n. 130/2022) un concorso riservato al ridetto personale (o almeno aperto a tutti i giudici onorari in servizio) onde consentire che la selezione del personale professionale da assumere sotto forma di rapporto (esclusivo) di pubblico impiego facesse emergere le opportune vocazioni di coloro che tali impegni non hanno o che detti impegni non intendono proseguire.

Il ridetto legislatore ha invece ritenuto di pre scegliere la diversa via dello stretto corridoio (irto di condizioni e sbarramenti che impediscono la partecipazione al maggior numero di giudici oggi in servizio) attraverso il quale consentire ad un solo sparuto numero di giudici onorari di aspirare ad un simile risultato, tuttavia privilegiando le assunzioni ab



esterno, secondo uno sviluppo così diluito nel tempo che il regime transitorio prefigurato per la realizzazione di questo intento rischia di essere più lungo del periodo che è intercorso tra la precedente riforma del 1992 e quella odierna.

In tal modo detto legislatore ha di fatto prescelto di continuare ad avvalersi dell'apporto del personale onorario (riconoscendone la insostituibilità), pur senza attribuire a quest'ultimo il controvalore — sotto ogni punto di visuale — di una tale collaborazione.

3.7.2) Preme allora a questa Corte remittente evidenziare che siffatta scelta si è tradotta in norme che — alla luce del concreto assetto che l'ordinamento giudiziario tributario ha finito per assumere in ragione della novella e nella prospettiva del rigore logico che deve informare l'intero ordinamento giuridico, e non solo alcuni ambiti di esso — appaiono collidere con la lettera della Carta costituzionale, ed in specie con l'art. 106 Cost.

Il sospetto di contrarietà a Costituzione delle norme dianzi emarginate trova il suo nutrimento proprio negli argomenti che codesta ecc.ma Corte ha diffusamente utilizzato per motivare la pronuncia n. 41 del 2022, nella quale è convalidato l'assunto secondo cui le previsioni del ridetto art. 106 Cost. (la regola del necessario concorso per l'assunzione; la limitazione all'esercizio di funzioni di «giudice singolo», sia pure declinate a riguardo dei magistrati onorari) sono espressione ineludibile della scelta del costituente per l'affidamento — in via generale — dell'esercizio della giurisdizione ai «magistrati togati».

Ed ora che la legge ordinaria ha previsto anche nel settore della giustizia tributaria le modalità per l'assunzione di «magistrati togati», pare a questa Corte remittente che non sia più eludibile la piena e puntuale applicazione di tale norma costituzionale, senza che di ciò possa farsi differimento «*sine die*», come di fatto avviene per effetto del regime transitorio di cui si è detto.

Si tratta di disposizioni — queste ultime — che sono inserite nel titolo IV della Carta costituzionale (che si intitola alla «Magistratura» tout court) e che perciò stesso non possono che considerarsi applicabili anche alle magistrature speciali, e tanto più con riguardo a quelle magistrature speciali per le quali nessuna norma di deroga è espressamente prevista rispetto alla «disciplina comune» dettata dalla Carta.

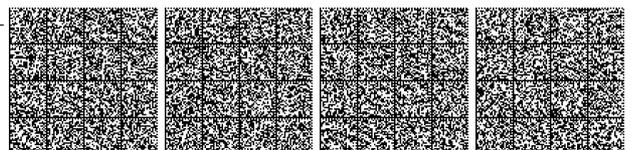
In patente conflitto con le predette norme costituzionali, invece, il legislatore del 2022 è giunto a prevedere che — come si è già detto — sia garantita ai giudici tributari (onorari) la maggioranza dei posti di componente delle Corti di secondo grado e che soltanto questi ultimi siano utilizzabili in «applicazione» per la stabile composizione dei collegi di qualsivoglia ufficio (e quindi anche di quelli delle Corti di secondo grado) ogni volta in cui ciò appaia necessario per garantire l'esercizio minimo della funzione giudiziaria tributaria.

In virtù di siffatte disposizioni potrebbe anche in futuro, e fino all'anno 2052, realizzarsi l'evenienza (che oggi è regola) che i collegi delle Corti di giustizia tributaria di primo grado e financo quelli di secondo grado siano composti in via esclusiva con personale onorario, nonostante esistano e siano idoneamente utilizzabili per la bisogna i magistrati professionali cui spetta pozione titolo.

3.7.3) Tuttavia, come già si è accennato, l'art. 106 Cost. esprime la chiara scelta del Costituente per la regola generale secondo cui i magistrati (ordinari o speciali che siano) sono nominati esclusivamente a seguito dell'espletamento di un pubblico concorso, regola rispetto alla quale costituisce eccezione espressa la sola eventualità prevista dal terzo comma della stessa disposizione.

Codesta ill.ma Corte costituzionale ha infatti messo in luce, proprio nella dianzi richiamata pronuncia che «Tale assetto, ... costituisce, come si evince anche dai lavori preparatori, il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell'Assemblea costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e all'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.). La regola generale del pubblico concorso è stata individuata come quella più idonea a concorrere ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale, posto dalla Costituzione, nel titolo IV della sua Parte II, quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica. Questa Corte ha da lungo tempo chiarito che il sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso è strumentale all'indipendenza della magistratura, osservando che, pur se la sua prescrizione, contenuta nell'art. 106, primo comma, Cost., costituisce essenzialmente una norma di garanzia di idoneità a esercitare le funzioni giurisdizionali, nondimeno la stessa concorre a rafforzare e a integrare l'indipendenza della magistratura (sentenza n. 1 del 1967), non diversamente dalla garanzia dell'inamovibilità (art. 107, primo comma, Cost.)».

Già in precedenza era stato sottolineato in proposito che «la funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica» da parte dei giudici togati (sentenza n. 76 del 1961).



Ed è sempre codesta ill.ma Corte ad aver messo in chiaro che se «Il Costituente non ha, però, previsto in termini assoluti l'esclusività dell'esercizio della giurisdizione in capo alla magistratura nominata a seguito di pubblico concorso, da una parte, ha contemplato la possibilità, con riserva assoluta di legge, di forme di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.)», ... d'altra parte ha ritenuto che «potesse essere compatibile con la regola generale della giurisdizione esercitata da una magistratura professionale alla quale si accede mediante pubblico concorso» sicché «tale ritenuta compatibilità si tradusse nella formulazione del secondo comma dell'art. 106 Cost.: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli»» (sentenza n. 41 del 2022).

Alla luce di queste autorevoli indicazioni (che confermano quelle analoghe contenute nella sentenza n. 99 del 1964), non par dubbio a questa Corte remittente che anche nell'ambito della magistratura speciale tributaria sia tempo di «tracciare un perimetro invalicabile» e così riaffermare la volontà dei costituenti di limitare le funzioni dei magistrati onorari alla giustizia minore, tale essendo considerata quella amministrata dai «giudici singoli» con conseguente esclusione di questi ultimi da ogni attività collegialmente organizzata, salva la possibilità di un'«assegnazione precaria e occasionale», riferita a «singole udienze o singoli processi», per la «supplenza in collegi di tribunale» che codesta ecc.ma Corte ha — in via di deroga — ritenuto essere compatibile con il dettato del secondo comma dell'art. 106 Cost., facendo esercizio del potere di interpretazione adeguatrice e solo in virtù dei caratteri di eccezionalità e temporaneità dell'incarico di supplenza, onde si possa in tal modo scongiurare «il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati» (sentenza n. 103 del 1998).

Tutt'oggi, invece, vige la previsione — ad opera delle disposizioni qui censurate — dello stabile svolgimento da parte dei giudici tributari di funzioni (nient'affatto di giudici singoli, ma) collegiali presso le Corti tributarie di primo e di secondo grado, dove detto personale onorario è strutturalmente inserito, come già sopra descritto, previsione che appare — essere del tutto fuori sistema e si pone in radicale contrasto con l'art. 106, primo comma, Cost.

D'altronde, una siffatta riconduzione dell'ordinamento giudiziario tributario a conformità con la Costituzione è oggi possibile senza che si creino peculiari disservizi per la comunità degli utenti proprio in virtù delle innovazioni introdotte dalla legge n. 130/2022 che ha disciplinato la figura del magistrato tributario professionale (addirittura consentendo che i ruoli organici degli stessi, ritenuti sufficienti per l'assolvimento del compito di giudicare, siano quanto prima occupati da magistrati transitanti dalle altre magistrature ordinaria o speciali) ed ha contempo previsto lo svolgimento di funzioni giudiziarie monocratiche di primo grado (art. 4-bis del decreto legislativo n. 546/1992) alle quali potranno essere convenientemente assegnati tutti gli attuali giudici onorari, così realizzandosi più rapidamente quel traguardo di smaltimento degli arretrati a cui il legislatore del 2022 si è fatto vanto di avere provveduto.

4) In conclusione, appaiono a questa Corte non manifestamente infondati i dubbi che le norme di paragrafo in paragrafo analiticamente menzionate siano in contrasto con le norme parametro di rango costituzionale esse pure di volta in volta enucleate nel corso dello svolgimento della motivazione della presente ordinanza, sicché si impone la rimessione della questione alla Corte costituzionale, affinché verifichi la fondatezza di ciascuno dei predetti dubbi.

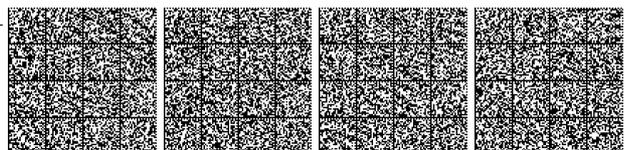
P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della segreteria di questa Commissione che provvederà, altresì, alla comunicazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai presidenti delle due Camere del Parlamento e ad ogni altro incumbente previsto dal predetto art. 23.

Venezia, 28 ottobre 2022

Il Presidente: CARACCIOLLO



N. 145

Ordinanza del 9 agosto 2022 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Autorità di sistema portuale del mare di Sardegna contro Boggio Alessandro

Impiego pubblico - Personale delle Autorità portuali - Esercizio di mansioni superiori - Applicabilità (ad eccezione del passaggio alla qualifica dirigenziale) della disciplina di acquisizione automatica della qualifica superiore di cui all'art. 2103 del codice civile.

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), artt. 6, comma 2, e 10, comma 6, nel testo vigente prima della sostituzione operata, rispettivamente, dagli artt. 7, comma 1, e 12, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente
dott. Annalisa Di Paolantonio - Consigliere
dott. Caterina Marotta - Consigliere
dott. Francesca Spena - Rel. Consigliere
dott. Roberto Bellè - Consigliere

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 1689-2018 proposto da:

Autorità di sistema portuale del mare di Sardegna (già Autorità portuale di Cagliari), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12; ricorrente;

contro Boggio Alessandro, domiciliato in Roma, piazza Cavour presso la cancelleria della Corte Suprema di cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca De Angelis; controricorrente;

avverso la sentenza n. 234/2017 della Corte D'Appello di Cagliari, depositata il 12 ottobre 2017 R.G.N. 329/2016;

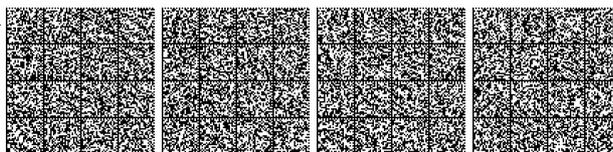
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11 maggio 2022 dal Consigliere dott. Francesca Spena;

il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Roberto Mucci visto l'art. 23, comma 8-*bis* del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020 n. 176, ha depositato conclusioni scritte.

RILEVATO CHE:

1. Con sentenza del 20 settembre/12 ottobre 2017 la Corte d'Appello di Cagliari, in riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede, dichiarava il diritto di Alessandro Boggio, dipendente dell'autorità di sistema portuale del mare di Sardegna (già Autorità portuale di Cagliari), inquadrato nel livello secondo del Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori dei porti, all'inquadramento superiore di quadro B del medesimo Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori dal 1° luglio 2005 e condannava il datore di lavoro al pagamento delle differenze di retribuzione maturate dal 1° luglio 2004.

2. La Corte territoriale esprimeva che il Tribunale aveva accertato lo svolgimento da parte del Boggio delle mansioni di «agente della sicurezza degli impianti portuali» dal 1° luglio 2004 e ritenuto che dette mansioni dovessero essere inquadrate nel livello primo della categoria impiegati; aveva, tuttavia, respinto la domanda di riconoscimento della qualifica superiore, ritenendo applicabile la disciplina dell'art. 52 decreto legislativo n. 165/2001.



3. Il giudice del gravame accoglieva l'appello del Boggio sia in ordine alla ascrivibilità delle mansioni alla categoria, di livello ancora superiore, di quadro B sia quanto all'applicabilità al rapporto di lavoro del diritto alla acquisizione della qualifica in via automatica.

4. Osservava che l'art. 4 del Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori dei porti per il quadriennio 2005/2008, pacificamente applicabile in causa, prevedeva - al pari dell'art. 2103 codice civile - la definitività dell'assegnazione alle mansioni superiori dopo sei mesi per la qualifica di quadro e dopo tre mesi per gli altri lavoratori (salvo il caso di sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto).

5. Non condivideva la valutazione del Tribunale di applicabilità dell'art. 52 decreto legislativo n. 165/2001, evidenziando che le Autorità portuali - pur essendo, fin dalla istituzione, pubbliche amministrazioni - erano sottratte, quanto ai rapporti di lavoro dipendente instaurati, al regime del pubblico impiego privatizzato, per quanto disposto dall'art. 6, comma due, della legge istitutiva (legge n. 84/1994).

6. La inapplicabilità dell'art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001 era confermata, secondo il giudice dell'appello, dal testo dello stesso art. 6 successivo al decreto legislativo n. 169/2016, secondo il quale (comma cinque) alle nuove Autorità di sistema portuale si applicavano i principi di cui al titolo primo del decreto legislativo n. 165/2001, titolo che non comprendeva l'art. 52.

7. Per tali ragioni, il collegio d'appello riteneva di non adeguarsi ai principi posti a base delle sentenze delle Sezioni unite di questa Corte n. 17930/2013 e n. 3733/2016.

8. Ha proposto ricorso per la Cassazione della sentenza l'Autorità di sistema portuale del mare di Sardegna, subentrata alla Autorità portuale di Cagliari, articolato in un unico motivo di censura, cui Alessandro Boggio ha resistito con controricorso. Con ordinanza del 13 gennaio 2022 la causa, già avviata alla trattazione in Camera di consiglio, è stata rinviata a nuovo ruolo per la fissazione della udienza pubblica. Il controricorrente ha depositato memoria sia per la Camera di consiglio che per l'udienza pubblica; l'Autorità di sistema portuale del mare di Sardegna ha depositato memoria per l'udienza pubblica.

9. IL PG ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

CONSIDERATO CHE

Sintesi del ricorso:

1. Con l'unico motivo di censura la parte ricorrente ha dedotto - ai sensi dell'art. 360 n. 3 codice procedura civile - la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 legge 28 gennaio 1994 n. 84; dell'art. 1, comma 993, legge 27 dicembre 2006 n. 296; dell'art. 52 decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; dell'art. 2103 codice civile; dell'art. 4 del Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori dei porti 2005/2008.

2. L'ente ricorrente ha richiamato la giurisprudenza dalle Sezioni Unite di questa Corte, secondo la quale dalla qualificazione delle Autorità portuali come enti pubblici non economici consegue la loro riconduzione all'ambito soggettivo delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 1, comma due, del decreto legislativo n. 165/2001 e la applicazione, ai fini del riparto di giurisdizione, dell'art. 63, comma quattro, dello stesso decreto legislativo.

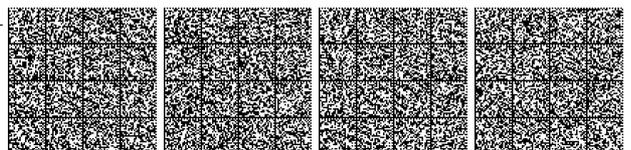
3. Secondo la difesa di parte, in coerenza con tale principio, si applicherebbe al rapporto di lavoro alle dipendenze delle Autorità Portuali l'art. 52 del decreto legislativo n. 165, con conseguente impossibilità di conseguire l'inquadramento superiore per effetto dell'esercizio delle relative mansioni.

Sulla rilevanza

4. Giova premettere che - per quanto accertato nella sentenza impugnata e non più contestato - al controricorrente Alessandro Boggio, dipendente dell'allora Autorità portuale di Cagliari inquadrato nel livello secondo, vennero conferite in data 1° luglio 2004 le mansioni superiori di «agente della sicurezza degli impianti portuali», riconducibili al livello di quadro B.

5. L'accertamento del diritto a percepire le relative differenze di retribuzione, in mancanza di impugnazione, è divenuto definitivo; questa Corte è chiamata, invece, a pronunciarsi sulla applicabilità alla allora Autorità portuale di Cagliari, del regime di promozione automatica previsto dall'art. 2103 codice civile nonché dall'art. 4 del Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori per i lavoratori dei porti 2005/2008, vigente nel periodo di causa.

6. La fattispecie è regolata dalla legge 28 gennaio 1994 n.84, recante «Riordino della legislazione in materia portuale», nella formulazione anteriore alla ulteriore riorganizzazione operata dal decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169. Tale legge, all'art. 6, ha istituito in alcuni porti italiani, tra i quali quello di Cagliari, una Autorità portuale, con



compiti di indirizzo e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura agli utenti portuali, a titolo oneroso, di servizi di interesse generale, non coincidenti nè strettamente connessi alle operazioni portuali.

7. Il richiamato art. 6, al comma due — (nel testo modificato dall'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647 e, successivamente, dall'art. 8-*bis*, lettera b, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30) — ha stabilito che:

«L'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa salvo quanto disposto dall'art. 12, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e successive modificazioni nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'art. 23 della presente legge»

8. Il suddetto art. 23, comma due, non rileva in causa, in quanto riguarda la applicazione al personale delle organizzazioni portuali trasferito alle dipendenze delle Autorità portuali della disciplina della mobilità (verso altre Autorità portuali, in caso di esubero rispetto all'organico).

9. Il quadro normativo di riferimento è integrato dall'art. 10, comma sei, della stessa legge n. 84/1994.

10. La norma nel testo sostituito dall' art. 2, comma 11, decreto-legge n. 535/1996, conv. con mod. in legge n. 647/1996 - recita:

«Il rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II -capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali per la parte datoriale e dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Autorità portuali per la parte sindacale».

11. In applicazione di tale disposizione, il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Autorità Portuali è stato regolato dal Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori dei lavoratori dei porti.

12. È pacifico che tale Contratto collettivo nazionale del lavoro dei lavoratori, per il periodo di causa, all'art. 4, ha previsto, in caso di esercizio di mansioni superiori, la definitività della assegnazione (salva l'ipotesi di sostituzione di un lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto) dopo il decorso di un periodo di sei mesi per la qualifica di quadro e di tre mesi per tutti gli altri lavoratori.

13. Questa Corte è chiamata, dunque, ad interpretare la disciplina speciale di cui all'art. 10, comma sei, legge n. 84/1994, in combinato disposto con l'art. 6, comma due, della stessa legge, nel testo sopra trascritto, applicabile *ratione temporis* ed, in particolare, a stabilire se da tali norme derivi il diritto dei dipendenti della Autorità portuale alla promozione automatica *ex art.* 2103 codice civile - così come ritenuto dalle parti collettive ed affermato nella sentenza impugnata - o se, piuttosto, nonostante il rinvio alle norme privatistiche e la qualificazione del rapporto di lavoro come di diritto privato, si applichi la disciplina dell'art. 52 decreto legislativo n. 165/2001.

14. Di qui la diretta rilevanza, ai fini della decisione del ricorso, del dubbio di legittimità costituzionale delle medesime norme di legge, come di seguito illustrato.

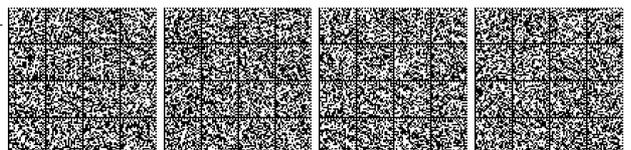
15. Per mere esigenze di completezza si ricorda che in epoca successiva ai fatti di causa il decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169 (di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali) ha modificato la legge n. 84/1994.

16. Per effetto della riforma, le Autorità portuali sono state ridotte nel numero ed hanno assunto la nuova denominazione di «Autorità di sistema portuale», che sono state classificate *ex lege* come enti pubblici non economici (art. 6, comma 5, legge n. 84/1994 come sostituito dall'art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 169/2016).

17. Nella formulazione successiva alla novella, il testo dell'art. 6, comma 5, legge n. 84/1994, dispone che alle Autorità di sistema portuale si applicano principi del decreto legislativo n. 165/2001, limitatamente al titolo I (che non comprende l'art. 52).

18. La norma dell'art. 10, comma sei, legge n. 84/1994 è rimasta sostanzialmente Invariata nel testo modificato dal decreto legislativo n. 169/2016 (art. 12, comma 1, lettera g), salvo adattamenti formali.

Sulla non manifesta infondatezza



19. Questa Corte ritiene non manifestamente infondato il dubbio di conformità dell'art. 10, comma sei, legge n. 84/1994, in combinato disposto con l'art. 6, comma due, della stessa legge - nel testo sopra trascritto ed applicabile in causa *ratione temporis* — alla disposizione dell'art. 97 Cost., nella parte in cui, in violazione della regola del concorso pubblico, tali norme consentono ai dipendenti della Autorità portuale l'accesso in via automatica ad una qualifica superiore per effetto dell'esercizio delle relative mansioni.

20. Punto di partenza è la natura delle Autorità portuali di enti pubblici non economici, al pari delle Autorità di Sistema portuale di cui alla successiva riforma del 2016.

21. La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) ha dato come presupposta tale classificazione delle Autorità portuali, disponendo, all'art. 1, comma 993, che gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle Autorità portuali restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'IVA «in ragione della natura di enti pubblici non economici delle autorità medesime».

22. La natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali è stata affermata dalla sezione tributaria di questa Corte nell'arresto del 27 febbraio 2013, n. 4925 e definitivamente riconosciuta dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite, a partire da Cassazione SU 24 luglio 2013 n. 17930, che ha segnato il superamento del diverso orientamento espresso dalla sezione lavoro in epoca precedente.

23. Le Sezioni Unite, pronunciandosi in punto di giurisdizione, hanno ricondotto le Autorità portuali nell'ambito soggettivo delle Pubbliche amministrazioni indicate dal decreto legislativo n. 165/2001, art. 1, comma 2, con conseguente devoluzione al giudice amministrativo delle controversie relative alle procedure concorsuali di assunzione del personale, ai sensi dell'art. 63, comma 4, dello stesso decreto legislativo (la fattispecie esaminata in tale arresto aveva ad oggetto l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo della graduatoria del concorso per l'assunzione di un dirigente della Autorità portuale di Cagliari).

24. Si è, in sostanza, ritenuto che la definizione legislativa delle Autorità portuali come enti pubblici non economici, contenuta nella legge n. 296/2006, non è innovativa ma rientra nell'ambito di una ripermutazione delle funzioni delle Autorità portuali desumibile già dalla legge di riordino del 1994, nel senso di privilegiare la funzione della Autorità portuale di soggetto regolatore e non di produttore dei servizi portuali.

25. La natura di ente pubblico non economico della Autorità portuale è stata in seguito ribadita da Cassazione SU 25 febbraio 2016 n. 3733, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione.

26. Secondo la ricostruzione operata da Cassazione SU 24 luglio 2013 n. 17930, costituente diritto vivente, l'ente pubblico non economico-Autorità portuale costituisce rapporti di lavoro subordinato che nella fase del reclutamento sono regolati dal diritto pubblico, in ossequio all'art. 97 Cost. e nella fase successiva di gestione del rapporto, una volta costituito, sono regolati interamente dal diritto privato.

27. La distinzione tra la fase del reclutamento e la fase della gestione del rapporto di lavoro è stata valorizzata da questa sezione lavoro, nella ordinanza 25 giugno 2020 n. 12627, per escludere che il contratto di lavoro a termine concluso da una Autorità portuale possa dare luogo, in ipotesi di illegittima apposizione del termine, ad un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato; si è affermato che le medesime ragioni che stanno alla base del decreto legislativo n. 165/2001, art. 36, impediscono la instaurazione di rapporti di lavoro stabili con le Autorità portuali che non tengano conto dell'effettivo fabbisogno di personale, delle esigenze finanziarie dell'ente pubblico non economico, della necessaria pubblicità delle forme di reclutamento, cioè degli interessi pubblici e dei principi consacrati dall'art. 97 Cost.

28. Sulla base dello stesso principio, nel successivo arresto del 6 ottobre 2020 n. 21484, questa Corte ha escluso che la qualifica di dirigente della Autorità portuale possa essere acquisita in via automatica, ai sensi dell'art. 2103 codice civile e dell'art. 6 legge n. 190/1985.

29. La richiamata ordinanza ha applicato alla Autorità portuale, in ragione della sua natura di ente pubblico non economico, il principio secondo cui il passaggio dall'inquadramento nelle aree funzionali di una amministrazione pubblica alla qualifica di dirigente della stessa amministrazione è del tutto equiparato al reclutamento dall'esterno (Cass. sez. lav. 21 febbraio 2007 n. 4012).

30. Di tale principio è stata rinvenuta conferma nella specifica disciplina fissata dal decreto legislativo n. 165/2001 per l'accesso ai ruoli della dirigenza pubblica privatizzata (art. 23 ed articoli da 28 a 29) rispetto alla generale disciplina di reclutamento del personale, prevista dall'art. 35 del medesimo decreto legislativo.

31. Si è aggiunto che le Sezioni Unite, nelle pronunce qui citate, hanno ascritto alla fase prodromica regolata dal diritto pubblico, distintamente, il reclutamento del personale ed il reclutamento dei dirigenti, ritenendoli entrambi soggetti allo strumento concorsuale, in ossequio al disposto di cui all'art. 97 Cost. (sent. n. 17930/2013, punto 11).



32. Si è anche osservato che il testo dell'art. 6, comma sei, legge n. 84/1994 sostituito (successivamente ai fatti di causa) dal decreto legislativo n. 169/2016, art. 7, comma 1 - a tenore del quale il personale dirigenziale e non dirigenziale delle istituite Autorità di Sistema Portuale è assunto mediante procedure selettive di natura comparativa, secondo principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 10, comma 6 - costituisce enunciazione di un principio ricavabile dal sistema già in epoca precedente.

33. È stata, in definitiva, accolta per l'accesso alla qualifica dirigenziale una interpretazione degli articoli 6, comma due e 10, comma sei, legge n. 84/1994 orientata al rispetto della regola del concorso di cui all'art. 97 Cost.

34. Ritiene la Corte che una analoga interpretazione, costituzionalmente conforme, non sia predicabile nella ipotesi, ricorrente in causa, in cui l'esercizio di mansioni superiori avvenga nell'ambito del sistema di classificazione professionale operato dalla contrattazione collettiva del personale dei porti, comune ad operai, impiegati e quadri.

35. Ed invero soltanto la qualifica dirigenziale è connotata da un regime normativo speciale, di legge e di contrattazione collettiva (ai dirigenti della Autorità portuale si applica il Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti di aziende produttrici di beni e di servizi, firmato tra Confindustria e *Federmanager*).

36. Inoltre, in caso di passaggi di livello nell'ambito di categorie non dirigenziali non viene in rilievo la specialità della disciplina di reclutamento dei dirigenti della pubblica amministrazione posta in luce da Cassazione n. 21484/2020.

37. Del resto, l'art. 10, comma sei, della legge n. 84/1994 ha rinviato per la regolamentazione del rapporto di lavoro ai contratti collettivi nazionali di lavoro; come si è detto, le parti collettive nel contratto dei lavoratori dei porti, applicabile in causa — sui presupposti della piena operatività dell'art. 2103 codice civile e dall'art. 6 legge 13 maggio 1985 n. 190 (nel testo vigente *ratione temporis*) — hanno fissato il periodo con il decorso del quale la assegnazione a mansioni superiori diviene definitiva (sei mesi per i quadri e tre mesi per gli altri lavoratori).

38. L'opzione interpretativa sostenuta in ricorso - di ritenere applicabile ai rapporti di lavoro dei dipendenti della Autorità portuale l'art. 52 decreto legislativo n. 165/2001 - collide, poi, con il testo dell'art. 6, comma due, legge n. 84/1994, che esclude la applicazione alla Autorità portuale delle disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni, con l'unica eccezione di quanto previsto nel successivo art. 23.

39. L'art. 6, anche nella versione successiva alla riforma del 2016, non ha invece in alcun modo richiamato la regola dell'art. 52 decreto legislativo n. 165/2001, che esclude promozioni automatiche.

40. Deve dunque affermarsi che l'assegnazione di mansioni superiori, con l'unica eccezione della dirigenza, attiene alla gestione del rapporto di lavoro — piuttosto che alla sua costituzione — per la quale l'art. 10, comma sei, legge n. 84/1994 fa rinvio alle disposizioni delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e del codice civile, libro V (del lavoro), titolo I - capi II e III e titolo H- capo I, quest'ultimo comprendente l'art. 2103 codice civile.

41. In conclusione, la disciplina speciale contenuta negli articoli 10, comma sei, e 2, comma due, legge n. 84/1994, come vigente *ratione temporis*, deve essere interpretata nel senso che dalla espressa esclusione della applicabilità dello statuto del pubblico impiego contrattualizzato, dalla qualificazione del rapporto di lavoro come di diritto privato e dal rinvio alla disciplina generale del rapporto di lavoro subordinato nell'impresa deriva la applicazione della regola di acquisizione automatica della qualifica superiore, di cui all'art. 2103 codice civile (con l'unica eccezione del passaggio alla qualifica dirigenziale).

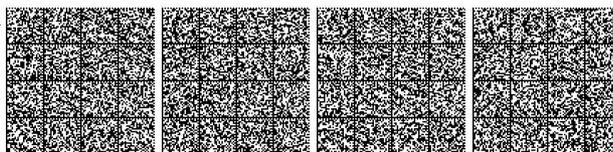
42. Di qui il sospetto di incostituzionalità delle stesse norme per violazione dell'art. 97 Cost.

43. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale (per tutte: Corte costituzionale 17 marzo 2015 n. 37 e giurisprudenza ivi citata) nell'ambito di un'amministrazione pubblica la regola del concorso di cui all'art. 97 Cost. si applica non solo nel caso di nuovo inquadramento nella qualifica dirigenziale di dipendenti già in servizio ma anche per il passaggio ad una fascia funzionale superiore.

44. Anche in questo caso si verifica, infatti, l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate sicchè esso è soggetto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso.

45. Al concorso pubblico deve, in sostanza, riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (Corte costituzionale 13 settembre 2012 n. 217)

46. Inoltre, sempre per costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante: Corte costituzionale, 2 dicembre 2021, nr. 227; Corte costituzionale, 27 luglio 2020, n. 166; Corte costituzionale 13 settembre 2012 n. 217 e giurisprudenza ivi citata), la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., comma tre, deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle e, comunque, sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico.



47. In altri termini, se è vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso, ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione, fermo il necessario vaglio di ragionevolezza e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni al concorso (Corte costituzionale 6 luglio 2020, n. 133).

48. Le norme sospettate di illegittimità costituzionale non sembrano rispondere ai principi di cui all'art. 97 Costituzione.

49. Nonostante la natura di pubblica amministrazione della Autorità portuale, ente pubblico non economico con funzione di regolazione dei servizi portuali, esse consentono in via generale — a prescindere dal vaglio dei requisiti di professionalità richiesti e dal ricorrere di una specifica esigenza pubblica— di accedere ad una qualifica superiore in deroga alla regola costituzionale del concorso, che riguarda anche la acquisizione di un inquadramento superiore.

50. Né sembra idonea a giustificare, sotto il profilo costituzionale, la applicazione della regola di promozione automatica ex art. 2103 codice civile la qualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della Autorità portuale come rapporto di diritto privato.

51. Tale qualificazione, per non essere elusiva della regola costituzionale del concorso pubblico, dovrebbe essa stessa rispettare i limiti e le condizioni fissati al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale nell'interpretare l'art. 97, comma tre, Cost.

52. La qualificazione come rapporti interamente regolati dal diritto privato riguarda, invece, tutti i rapporti di lavoro alle dipendenze della Autorità portuale, senza una specifica delimitazione dell'area della eccezione alla regola del concorso (eccezione che deriva dalla applicazione dell'art. 2103 codice civile) e senza alcun collegamento con una esigenza specifica e straordinaria di buon andamento dell'amministrazione.

53. Il giudizio deve essere pertanto sospeso e gli atti rinviati alla Corte costituzionale affinché verifichi la fondatezza del dubbio di costituzionalità in questa sede esposto

P.Q.M.

La Corte, visti l'art. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 97 Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge 28 gennaio 1994 nr. 84, articoli 6, comma due (nel testo vigente prima della sostituzione operata dal decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169, art. 7, comma 1) e 10, comma sei (nel testo vigente prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169, art. 12, comma 1, lettera g), nei sensi di cui in motivazione. Sospende il presente giudizio.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, alla udienza pubblica in data 11 maggio 2022.

Il Presidente: MANNA

22C00239

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-049) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

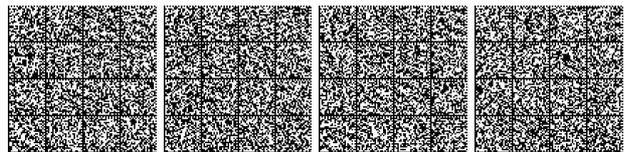
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

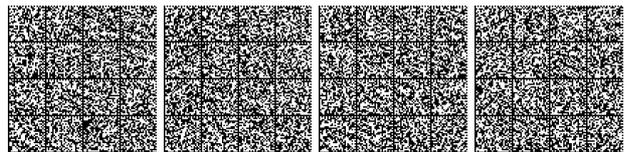
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

