

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

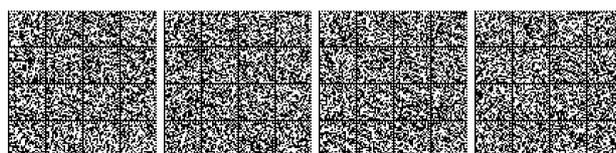
PARTE PRIMA

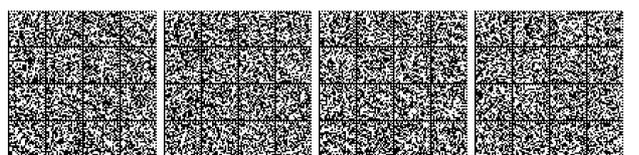
Roma - Mercoledì, 28 dicembre 2022

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. **262.** Sentenza 19 - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Concorso pubblico - Funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato - Requisiti massimi d'età per l'accesso al ruolo - Trenta anni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, art. 31, comma 1, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 1

N. **263.** Sentenza 8 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banche e istituti di credito - Credito al consumo - Rimborso anticipato del credito - Riduzione dei costi, in misura proporzionale alla vita residua del contratto - Ripetibilità pro rata temporis dei costi finalizzati alla concessione del credito (up-front), come disposto dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa Lexitor - Possibilità introdotta con novella del t.u. bancario, limitata ai contratti sottoscritti successivamente alla sua entrata in vigore (25 luglio 2021) - Perdurante applicazione, per quelli precedenti, delle norme secondarie della Banca d'Italia vigenti a quella data che consentono la ripetibilità dei soli costi di durata del contratto (recurring) - Violazione dell'efficacia vincolante delle pronunce della Corte di giustizia - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 11-octies, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma; direttiva 2008/48/CE, art. 16, paragrafo 1, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Pag. 6

N. **264.** Sentenza 9 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Governo del territorio - Norme della Regione Umbria - Pianificazione urbanistica comunale - Strumenti comunali urbanistici attuativi in zone sismiche - Previsione che il relativo parere sia espresso, anziché dall'ufficio tecnico regionale competente, dal comune interessato - Successiva abrogazione e ritrasfusione della norma in disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Permanere della vigenza della disposizione abrogata nel giudizio principale in forza del principio tempus regit actum - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e della protezione civile - Illegittimità costituzionale della disposizione censurata in parte qua, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione.

- Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, art. 24, comma 9.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 23



N. 265. Sentenza 10 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico - Possibilità di rinnovo in favore del concessionario uscente, a determinate condizioni, al massimo fino al 31 dicembre 2031- Estensione del rinnovo al 31 dicembre 2036 per alcune concessioni -Profili procedurali del rinnovo - Applicazione anche alle istanze pendenti alla data di entrata in vigore della legge regionale - Esclusione del rinnovo trentennale per le derivazioni d'acqua a uso idroelettrico «non grandi» - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, in relazione alla libertà di stabilimento, nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13, art. 4, commi da 16 a 23.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49 e 57; direttiva 2006/123/CE, art. 12, paragrafo 1. . . .

Pag. 30

N. 266. Sentenza 10 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Violazione del divieto di inversione di marcia nelle autostrade - Sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida a carico del trasgressore - Applicazione a qualsiasi tratto autostradale, compreso quello tra i caselli di entrata e di uscita e quello successivo al casello d'uscita - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 176, commi 1, lettera a), e 22.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27, secondo comma.

Pag. 38

N. 267. Sentenza 23 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga, al 31 dicembre 2022, della validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso per i centralinisti dell'emergenza - Ulteriore proroga, al 31 dicembre 2022, per l'ammissione nell'organico del Corpo dei vigili del fuoco valdostano, mediante scorrimento delle graduatorie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione regionale e della pubblica amministrazione nonché della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, art. 5, commi 9 e 10.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, art. 2, lettere a) e b).

Pag. 45

N. 268. Sentenza 1° - 23 dicembre 2022

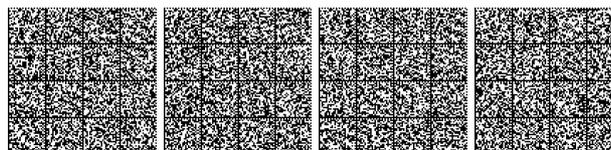
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17, art. 12, comma 1, lettera dd), e Allegato 30 della medesima legge; legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

Pag. 53



N. 269. Sentenza 10 novembre - 27 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità, a seguito della domanda giudiziale di rettificazione, di notificare l'atto di citazione introduttivo del giudizio al partner della precedente unione civile contratta con la persona interessata e di ordinare al competente ufficiale dello stato civile la trascrizione del matrimonio invece dello scioglimento dell'unione, previa dichiarazione congiunta delle parti, con conseguente trascrizione del matrimonio con le eventuali annotazioni relative al cognome e al regime patrimoniale - Omessa previsione - Denunciata violazione degli obblighi internazionali con riferimento al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione, come interpretati dalla Corte EDU, nonché disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 26, in combinato disposto con l'art. 31, commi 3 e 4-bis, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 e con l'art. 70-octies, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

Pag. 65

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2022 (della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard - Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 - Individuazione delle Regioni in equilibrio economico in base ai risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Effettuazione delle pesature con i pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario, relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Definizione dei pesi con decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, utilizzando i criteri previsti dall'art. 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996 - Regime transitorio - Previsione che, per gli anni 2021 e 2022, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno standard nazionale per gli anni 2021 e 2022 è ripartito secondo i suddetti criteri e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022 - Previsione che, per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta la prevista intesa, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni standard è adottato entro il 30 settembre 2022, mentre il decreto di determinazione definitiva è adottato entro il 31 dicembre 2022.

- Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), e legge 21 settembre 2022, n. 142 "nella parte in cui ha convertito in legge il citato articolo 19, comma 1, lett. b), n. 1 e n. 2".....

Pag. 75

N. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 19 dicembre 2022 (dalla Camera dei deputati)

Parlamento - Regolamenti parlamentari - Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati - Procedimento esecutivo nei confronti di un deputato, cessato dal mandato, titolare di assegno vitalizio - Ordinanze del Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021 - Assegnazione al creditore procedente e al creditore intervenuto, successivamente alla soddisfazione del credito vantato dal creditore procedente, dell'importo corrispondente agli assegni vitalizi mensili spettanti al debitore esecutato - Assegnazione di una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 del codice di procedura civile.

- Ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021.

Pag. 82



- N. 151. Ordinanza della Corte di assise di Cagliari del 16 novembre 2022
Reati e pene - Reato di omicidio - Circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza rispetto alla circostanza aggravante prevista per aver commesso il fatto contro il coniuge.
– Codice penale, art. 577, terzo comma. Pag. 88
- N. 152. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 15 settembre 2022
Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Previsione che la relativa istanza può essere presentata dai datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998, invece che dai datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.
– Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 1. Pag. 98



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 262

Sentenza 19 - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Concorso pubblico - Funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato - Requisiti massimi d'età per l'accesso al ruolo - Trenta anni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, art. 31, comma 1, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172.
- Costituzione, art. 3.

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

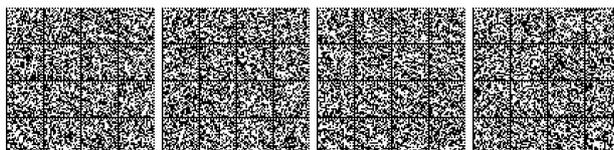
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno e G. S., con ordinanza del 30 giugno 2021, iscritta al n. 170 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 Augusto Antonio Barbera;
deliberato nella camera di consiglio del 19 dicembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 giugno 2021 (reg. ord. n. 170 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), nella parte in cui fissa il limite massimo di età, per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, in trenta anni.



2.- Il rimettente espone di essere investito dell'appello proposto dal Ministero dell'interno avverso la sentenza 27 luglio 2020, n. 8783, con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso presentato: *a)* per l'annullamento del bando di concorso, indetto con decreto del Capo della Polizia di Stato del 2 maggio 2019, per il reclutamento di diciannove psicologi della carriera dei funzionari tecnici della Polizia di Stato, nella parte in cui prevedeva, all'art. 3, quale requisito di partecipazione, il non aver compiuto il trentesimo anno di età, nonché di altri atti - tra cui la comunicazione del diniego di partecipazione al concorso, l'art. 3 del decreto del Ministro dell'interno 13 luglio 2018, n. 103 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso a ruoli e carriere del personale della Polizia di Stato) e l'art. 31 del d.lgs. n. 334 del 2000; *b)* per l'accertamento del diritto dei ricorrenti ad essere ammessi allo svolgimento delle prove selettive o, in subordine, al risarcimento del danno per equivalente.

Ad avviso del Consiglio di Stato, il giudice di primo grado avrebbe errato nell'accogliere il ricorso ritenendo illegittima la norma regolamentare dettata dall'art. 3 del d.m. n. 103 del 2018, in quanto essa ha «semplicemente applicato la [...] disposizione di rango legislativo, di cui all'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo n. 334 del 2000, il quale stabilisce che per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera dei funzionari tecnici di Polizia [...] il limite di età per la partecipazione al concorso, non superiore a trenta anni, è stabilito dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127». Lo scrutinio di legittimità, pertanto, avrebbe dovuto riguardare non già la norma regolamentare, bensì quella legislativa, comportando la remissione della relativa questione a questa Corte.

Quanto alla rilevanza, il rimettente osserva come il bando di concorso e il d.m. n. 103 del 2018, impugnati nel giudizio *a quo* e da cui deriva il limite di trenta anni per l'accesso al concorso in esame, trovano fondamento nella norma censurata, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa comporterebbe l'accoglimento del ricorso proposto dall'unico ricorrente che ha conservato interesse alla decisione e che, essendosi collocato al primo posto della graduatoria in esito alle prove selettive svolte in virtù delle disposte misure cautelari, verrebbe così assunto nel ruolo tecnico degli psicologi della Polizia di Stato.

3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato premette di non condividere l'ordinanza 23 aprile 2021, n. 3272, con cui un'altra sezione del medesimo Consiglio ha sottoposto, con istanza di rinvio pregiudiziale, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione interpretativa della compatibilità con il diritto europeo della normativa nazionale che fissa i limiti massimi di età per l'accesso a tutti i ruoli direttivi della Polizia di Stato e non solamente a quelli tecnici.

Infatti, il giudice rimettente ritiene che solamente i funzionari del ruolo tecnico e, in particolare, gli psicologi non svolgono, «concretamente ed effettivamente», attività operative ed esecutive, con la conseguenza che, in virtù delle funzioni che gli sono ordinariamente richieste, non sembrerebbe corretto, ragionevole e proporzionato che, per l'accesso al loro specifico ruolo, sia posto il medesimo limite di età previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che espletano funzioni di polizia.

Questo limite, in forza della norma censurata vigente all'epoca di pubblicazione del bando di concorso e, quindi, applicabile *ratione temporis*, era fissato in trenta anni. Peraltro, nonostante detta norma sia stata modificata dal richiamato art. 7, comma 1, lettera *o)*, numero 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a)*, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), il suddetto limite di età è rimasto invariato.

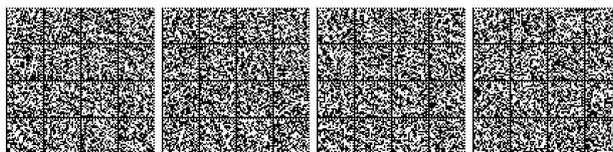
4.- La norma censurata, laddove fissa «un limite massimo di trenta anni per la partecipazione al concorso dall'esterno anche per l'accesso al ruolo tecnico dei funzionari psicologi della Polizia di Stato», violerebbe pertanto l'art. 3 Cost.

In particolare, essa sarebbe intrinsecamente irragionevole, «stante la non particolare necessità per l'accesso a tale ruolo di un'età anagrafica particolarmente bassa e, come tale, idonea a garantire una speciale ed estrema prestanda fisica dei vincitori del concorso». Gli psicologi, infatti, svolgono funzioni professionali di tipo specializzato e tecnico.

5.- La questione sarebbe non manifestamente infondata anche «per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai diversi limiti di età previsti, senza che vi sia alcuna ragione giustificativa», per l'accesso al ruolo dei medici e dei veterinari della stessa Polizia di Stato, al ruolo degli ufficiali psicologi dell'Arma dei carabinieri e al ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza.

Infatti, con riferimento ai primi, l'art. 46 del d.lgs. n. 334 del 2000 prevede, per la partecipazione al concorso per l'accesso alle relative qualifiche iniziali, il limite di età non superiore ai trentacinque anni, che il d.m. n. 103 del 2018 ha poi fissato, rispettivamente, in trentacinque anni per i medici e in trentadue per i veterinari.

Con riferimento al ruolo tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, in cui sarebbero ricompresi gli ufficiali psicologi, l'art. 664 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) fissa il limite massimo di età per la partecipazione al relativo concorso in trentadue anni.



Per l'accesso al ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo della Guardia di finanza, anch'esso ricomprensivo degli ufficiali psicologi, era previsto, dalla normativa vigente al momento di pubblicazione del bando di concorso a cui ha partecipato il ricorrente nel giudizio *a quo*, il limite di trentacinque anni d'età.

6.- La norma censurata, infine, equiparerebbe irragionevolmente il limite di età massimo previsto per l'accesso al ruolo tecnico degli psicologi a quello previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che espletano «effettivamente» funzioni di polizia, senza considerare adeguatamente la specificità dei primi, che sono impiegati in «attività che non necessitano di una particolare preparazione fisica ed età», bensì in attività professionale specializzata, «con funzioni tecnico scientifiche inerenti ai compiti istituzionali dell'Amministrazione».

7.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 29 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

8.- Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata risponderebbe all'esigenza dell'amministrazione di pubblica sicurezza di disporre di personale più giovane, in grado di fronteggiare, sia psicologicamente sia fisicamente, le esigenze connesse al ruolo di ordine e sicurezza pubblica, a prescindere dal grado e dalle competenze.

La fissazione di un limite massimo di età per l'assunzione di psicologi della Polizia di Stato sarebbe, quindi, finalizzata a garantire che il relativo personale possa svolgere anche mansioni tecnico-operative e assicurare un'efficace copertura del servizio, raccordandosi con i principi di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e apparendo ragionevole e proporzionato sia per il diritto europeo sia per quello nazionale.

9.- Il peculiare status militare e la specialità dell'ordinamento dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, inoltre, escluderebbero «qualsiasi assimilazione tra la diversa figura dell'ufficiale psicologo [...] e quella del funzionario "civile" psicologo della Polizia di Stato».

Ugualmente l'«ontologica diversità di percorsi universitari, post-universitari di specializzazione, nonché di funzioni, formazione e carriere» tra il personale medico e veterinario e i funzionari tecnici della Polizia di Stato impedirebbe di ravvisare un'irragionevole diversità di trattamento nella fissazione del limite massimo di età per l'accesso ai relativi ruoli.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione seconda, dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, nella parte in cui fissa, in trenta anni, il limite massimo di età per la partecipazione al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

Ad avviso del giudice rimettente, sarebbe violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della norma censurata, «stante la non particolare necessità per l'accesso [al ruolo dei funzionari tecnici psicologi] di un'età anagrafica particolarmente bassa e, come tale, idonea a garantire una speciale ed estrema prestanza fisica dei vincitori del concorso». Gli psicologi, infatti, svolgono funzioni professionali di tipo specializzato e tecnico.

La questione sarebbe non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., anche «per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai diversi limiti di età previsti, senza che vi sia alcuna ragione giustificativa», per l'accesso al ruolo dei medici e dei veterinari della stessa Polizia di Stato (trentacinque anni), al ruolo degli ufficiali psicologi dell'Arma dei carabinieri (trentadue anni) e al ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza (trentacinque anni, secondo la normativa vigente al momento di pubblicazione del bando di concorso a cui ha partecipato il ricorrente nel giudizio *a quo*).

Infine, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per irragionevole equiparazione con il limite massimo di età previsto per l'accesso al ruolo dei funzionari che «sul campo» espletano «effettivamente» funzioni di polizia, in quanto queste ultime possono richiedere doti di prestanza fisica.

2.- La questione di legittimità costituzionale è fondata.

2.1.- Questa Corte ritiene opportuno ricostruire, preliminarmente, il quadro normativo di riferimento.

L'ordinamento nazionale pone un principio generale di non discriminazione in base all'età nell'accesso all'occupazione e al lavoro, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego (decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, recante «Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e della direttiva n. 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori»). Peraltro, già l'art. 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei



procedimenti di decisione e di controllo) aveva stabilito che la partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni «non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione».

Come più volte ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, rientra però nella discrezionalità del legislatore stabilire requisiti d'età per l'accesso ai pubblici impieghi, purché non siano determinati in modo arbitrario o irragionevole e, comunque, siano immuni da ingiustificate disparità di trattamento (*ex multis*, sentenze n. 275 del 2020, n. 160 del 2000 e n. 466 del 1997; inoltre, ordinanze n. 268 del 2001 e n. 357 del 1999).

La stessa normativa legislativa ammette deroghe al principio di portata generale della parità di trattamento in base all'età - che possono anche essere apportate dai regolamenti di cui al citato art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997 - giustificate in ragione della natura dell'attività lavorativa, del contesto in cui essa viene espletata (art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 216 del 2003) o comunque di oggettive necessità dell'amministrazione (art. 3, comma 6, della legge n. 127 del 1997).

2.2.- Il d.lgs. n. 334 del 2000 introduce una di queste deroghe, fissando limiti massimi di età per l'accesso, tramite concorso pubblico per titoli ed esami, alla carriera dirigenziale della Polizia di Stato, distinguendo in base ai diversi ruoli, ossia quello dei funzionari, quello dei funzionari tecnici e quello dei medici e dei medici veterinari.

Con riferimento ai funzionari tecnici di Polizia con sviluppo dirigenziale - nell'ambito dei quali si distinguono i ruoli degli ingegneri, dei fisici, dei chimici, dei biologi e degli psicologi e la cui carriera si articola nelle qualifiche di commissario tecnico, commissario capo tecnico, direttore tecnico capo, direttore tecnico superiore, primo dirigente tecnico, dirigente superiore tecnico, dirigente generale tecnico - l'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, avverso cui si appuntano le censure di illegittimità costituzionale del rimettente, prescrive, per la partecipazione al concorso per l'accesso alla relativa qualifica iniziale, un limite di età non superiore a trenta anni, da stabilirsi con «regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, ferme restando le deroghe di cui al predetto regolamento».

Sono inoltre richiesti il possesso della laurea magistrale o specialistica e l'abilitazione professionale, ove previste dalla legge (art. 31, comma 2), che per gli psicologi, alla cui categoria è delimitata l'odierna questione di legittimità costituzionale, è prescritta dall'art. 2, comma 1, della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), ai sensi del quale, «[p]er esercitare la professione di psicologo è necessario aver conseguito l'abilitazione in psicologia mediante l'esame di Stato ed essere iscritto nell'apposito albo professionale».

L'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato richiede, infine, l'accertamento dei requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale (art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 334 del 2000), ma non il superamento di prove di efficienza fisica, richiesto invece dall'art. 3, comma 3, del medesimo decreto per l'accesso al ruolo dei funzionari di Polizia, con sviluppo dirigenziale.

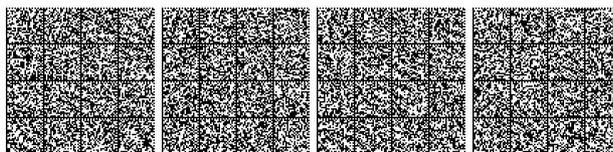
Sulla base di queste disposizioni legislative, l'art. 3 del d.m. n. 103 del 2018 ha previsto, per quanto qui interessa, che «[l]a partecipazione al concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di commissario e di direttore tecnico della Polizia di Stato è soggetta al limite massimo di età di anni trenta».

2.3.- Ai fini della completa ricostruzione del quadro normativo, si deve rilevare che la norma censurata è stata modificata dall'art. 7, comma 1, lettera o), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019.

Tuttavia, questa novità legislativa non rileva ai fini dell'odierna questione di legittimità costituzionale, perché il limite massimo di età per l'accesso alla qualifica iniziale dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato è rimasto invariato ed è questo limite ad essere censurato dal giudice rimettente.

2.4.- In ambito europeo - come ricordato recentemente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in riferimento ai requisiti di età per l'accesso al ruolo dei commissari di Polizia (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000), anch'essi funzionari della carriera direttiva, come i commissari tecnici psicologi - il divieto di discriminazione fondato sull'età, in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, è riconosciuto dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che concretizza, nell'ambito da essa coperto, il principio generale di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione settima, sentenza 17 novembre 2022, in causa C-304/21, VT; nello stesso senso, con riferimento a fattispecie di fissazione di limiti massimi di età per l'accesso ai ruoli di corpi di polizia, Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, sentenza 15 novembre 2016, in causa C-258/15, Go.Sa.So; sezione seconda, sentenza del 13 novembre 2014, in causa C-416/13, Vital Perer; Grande sezione, sentenza del 12 gennaio 2010, in causa C-229/08, Colin Wolf).

Secondo la Corte di giustizia, al fine di verificare la compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, e segnatamente con gli artt. 4, paragrafo 1, e 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, si deve aver riguardo alle «funzioni effettivamente esercitate in maniera abituale dai commissari» e stabilire se «il possesso di capacità fisiche



particolari [che giustifichi la fissazione di un limite di età] sia requisito essenziale e determinante» per lo svolgimento delle loro mansioni ordinarie. In caso di valutazione positiva, sempre ad avviso della Corte di giustizia, il limite di trenta anni può essere considerato «requisito proporzionato» solamente se tali funzioni siano «essenzialmente operative o esecutive» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione settima, sentenza 17 novembre 2022, in causa C-304/21, VT).

2.5.- La norma censurata è irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di età (trenta anni) particolarmente basso per la partecipazione concorsuale, anche in relazione ad altri settori dell'ordinamento. Il limite massimo di età per l'accesso al ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo della Guardia di finanza - tra cui rientra il comparto sanitario, che comprende anche la specialità "psicologia" - è, infatti, attualmente fissato in trentadue anni, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69 (Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78). Ugualmente, quello per l'accesso al ruolo tecnico degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri è determinato in trentadue anni dall'art. 664 del decreto legislativo 15 marzo 2016, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

A fronte del generale principio di non discriminazione in base all'età in materia di occupazione e lavoro, anche sotto il profilo dei criteri di selezione e delle condizioni di assunzione nel pubblico impiego - sancito dal diritto interno come espressione dell'art. 3 Cost. - il limite massimo di età fissato dalla norma censurata per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato è arbitrario e irragionevole.

I commissari tecnici psicologi, infatti, sono chiamati a svolgere funzioni di carattere non prettamente operativo, ma tecnico-scientifico, la cui peculiarità richiede un lungo e specializzato *iter* formativo. A tal fine, come si è detto, è previsto non solo il possesso della laurea magistrale o specialistica, ma altresì l'abilitazione professionale in psicologia conseguita mediante l'esame di Stato e l'iscrizione nell'apposito albo professionale.

Infine, deve evidenziarsi che, per il reclutamento dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato, non è richiesto il superamento di prove di efficienza fisica; il che dimostra, ulteriormente, che non siano strettamente necessarie, per l'esercizio dell'attività di loro competenza, specifiche caratteristiche fisiche connesse all'età.

3.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 2000, nella parte in cui prevede che il limite di età «non superiore a trenta anni» si applica al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), nella parte in cui prevede che il limite di età «non superiore a trenta anni» si applica al concorso per l'accesso al ruolo dei funzionari tecnici psicologi della Polizia di Stato.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 263

Sentenza 8 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banche e istituti di credito - Credito al consumo - Rimborso anticipato del credito - Riduzione dei costi, in misura proporzionale alla vita residua del contratto - Ripetibilità pro rata temporis dei costi finalizzati alla concessione del credito (up-front), come disposto dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa Lexitor - Possibilità introdotta con novella del t.u. bancario, limitata ai contratti sottoscritti successivamente alla sua entrata in vigore (25 luglio 2021) - Perdurante applicazione, per quelli precedenti, delle norme secondarie della Banca d'Italia vigenti a quella data che consentono la ripetibilità dei soli costi di durata del contratto (recurring) - Violazione dell'efficacia vincolante delle pronunce della Corte di giustizia - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 11-*octies*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma; direttiva 2008/48/CE, art. 16, paragrafo 1, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

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

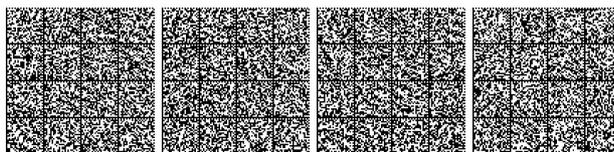
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106 promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, nel procedimento vertente fra G. M. e V. spa, con ordinanza del 5 novembre 2021, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di V. spa, nonché gli atti di intervento di B. B. spa e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Gian Michele Roberti e Valerio Tavormina per V. spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 novembre 2021, iscritta al n. 8 del registro ordinanze dell'anno 2022, il Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE del Consiglio, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 11 settembre 2019, in causa C-383/18, Lexitor Sp. z.o.o. (d'ora innanzi: Lexitor) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, «nelle parti in cui: - prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti; [e] - limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16 par. 1 della direttiva 2008/48/Ce, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art. 125-*sexies* comma 1 TUB che «il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte»».

2.- Il rimettente riferisce che G. M., dopo aver sottoscritto con T. spa (oggi V. spa) un contratto di prestito personale contro cessione del quinto dello stipendio, con decorrenza dal dicembre 2014 e con scadenza nel novembre 2024, rimborsava anticipatamente e integralmente il debito residuo, dopo il pagamento della rata di maggio 2019.

2.1.- L'ordinanza riporta che, nel conteggio delle restituzioni spettanti al consumatore all'esito dell'estinzione anticipata, l'intermediario non aveva calcolato la riduzione, in via proporzionale, degli oneri sostenuti al momento della conclusione del contratto di mutuo. Pertanto, in data 18 ottobre 2019, il consumatore aveva proposto reclamo, contestando che il calcolo della riduzione non rispettasse «il criterio pro rata temporis applicato dall'Arbitro Bancario Finanziario» e chiedendo, in ogni caso, che si desse applicazione alla sentenza Lexitor.

A seguito del riscontro negativo al reclamo, il consumatore ha presentato ricorso al Collegio di Milano dell'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) che, con decisione del 5 giugno 2020, lo ha parzialmente accolto, attenendosi ai criteri dettati dalla sentenza Lexitor.

2.2.- All'esito del rifiuto da parte dell'intermediario di dare volontaria esecuzione alla decisione dell'ABF, il consumatore ha proposto ricorso ex art. 702-*bis* del codice di procedura civile, chiedendo la liquidazione delle maggiori somme dovute in forza della citata sentenza della Corte di giustizia.

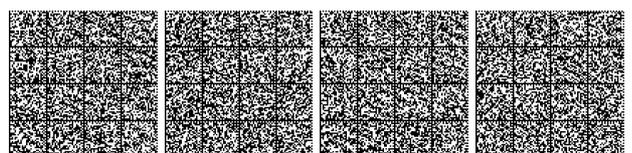
Nel corso del giudizio, è entrato in vigore l'art. 11-*octies*, introdotto con la legge n. 106 del 2021 in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021, che ha sostituito, al comma 1, lettera c), l'art. 125-*sexies* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e ha altresì introdotto una previsione al comma 2, che è l'oggetto della censura del rimettente.

3.- Il Tribunale di Torino ricostruisce il quadro normativo rammentando che l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario aveva dato attuazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 23 aprile 2008 n. 2008/48/CE e che, prima dell'intervento della Corte di giustizia con la sentenza Lexitor, tale disposizione era stata interpretata nel nostro ordinamento nel senso che il consumatore potesse ripetere i soli costi dipendenti dalla durata del contratto (i cosiddetti costi recurring) non maturati al momento del rimborso del capitale e che tale ricostruzione era stata condivisa dalla normativa secondaria della Banca d'Italia.

Per converso - sottolinea sempre il rimettente - la citata sentenza della Corte di giustizia ha poi interpretato l'art. 16 della direttiva 2008/48/CE in senso «più favorevole al consumatore», in quanto considera la durata residua del contratto solo ai fini del calcolo della misura della riduzione, che deve riguardare «il costo totale del credito» e non solo i costi recurring.

L'ordinanza espone di seguito che, dopo la sentenza Lexitor, «parte significativa della giurisprudenza», nonché la decisione dell'ABF, collegio di coordinamento, 11 dicembre 2019, n. 26525 hanno interpretato l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla pronuncia della Corte di giustizia, aderendo a una ricostruzione ritenuta dal rimettente «non soltanto possibile, ma addirittura doverosa, nell'ottica della «leale collaborazione»».

Senonché - prosegue il rimettente - il legislatore avrebbe, di seguito, «reagito» alla sentenza della Corte di giustizia «con un emendamento contenuto nella legge di conversione [...] del decreto legge Sostegni-*bis*», che ha recepito il principio espresso dalla sentenza Lexitor, ma ne ha limitato «l'efficacia nel tempo ai soli contratti successivi all'entrata in vigore della legge (25 luglio 2021) e mantenendo al contempo fermo lo status quo ante - e quindi la ripetibilità dei soli costi [recurring] non maturati - per i contratti anteriori al 25 luglio 2021».



4.- A fronte di tale quadro normativo e giurisprudenziale, il Tribunale di Torino ritiene che la citata disciplina avrebbe reso impossibile, per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della legge di conversione n. 106 del 2021, una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario nella sua originaria formulazione.

Infatti, l'art. 11-*octies* del d.l. n. 73 del 2021, introdotto dalla legge n. 106 del 2021, dopo aver riformulato, con il comma 1, lettera c), l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso strettamente fedele all'interpretazione fornita dalla sentenza Lexitor, e dopo aver altresì introdotto nuove disposizioni in tale articolo, ha poi previsto, nel comma 2, l'applicazione della nuova formulazione dell'art. 125-*sexies* ai soli contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della legge di conversione. Al contempo, per i contratti conclusi prima di tale momento ha stabilito che continuassero, invece, «ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

In tale formulazione del «secondo periodo del comma 2 dell'art. 11-*octies*» il rimettente ravvisa «un elemento testuale, che segna una forte discontinuità tra passato e presente», costituito dal riferimento alle «norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data di sottoscrizione dei contratti». Tale previsione non avrebbe il carattere del «rinvio formale [a quando previsto dalla] Banca d'Italia come fonte secondaria del diritto», ma sarebbe un rinvio recettizio a norme «già emanate [...], delle quali il contenuto è noto e viene integrato per relationem all'interno della norma primaria, proprio perché ben conosciuto».

Il riferimento - precisa il rimettente - è alle disposizioni relative alla «Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari - Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti», approvate dalla Banca d'Italia il 29 luglio 2009 e riviste il 9 febbraio 2011. Queste - riporta sempre l'ordinanza - prevedono che «nei contratti di credito con cessione del quinto dello stipendio o della pensione e nelle fattispecie assimilate, le modalità di calcolo della riduzione del costo totale del credito a cui il consumatore ha diritto in caso di estinzione anticipata includono l'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore (Sezione VII, Credito ai consumatori, § 5.2.1, in nota)». Una limitazione analoga si leggerebbe - sempre secondo l'ordinanza - nella «Sezione XI, Requisiti organizzativi, § 2 in nota. "L'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata" [implicherebbe] evidentemente l'esistenza di oneri irripetibili, perché relativi ad attività anteriori alla sottoscrizione del contratto, e di oneri astrattamente ripetibili, ma di cui non sussistono le condizioni per lo sgravio, perché già maturati alla data del rimborso anticipato».

Ad avviso del rimettente, tale rinvio a norme secondarie, che univocamente escludevano la ripetibilità, da parte del consumatore, dei costi sostenuti al momento della conclusione del contratto, renderebbe evidente la *ratio* dell'intervento legislativo finalizzato a «salvaguardare il legittimo affidamento degli intermediari finanziari e dei professionisti operanti nel settore (agenti, mediatori creditizi)».

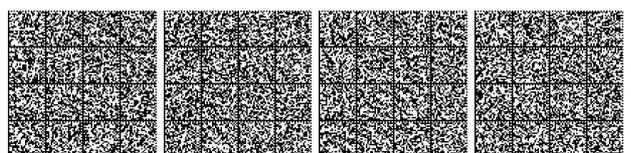
Al contempo, tale inserzione andrebbe a «precludere la possibilità di un'interpretazione conforme ai principi espressi da Lexitor» dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario nella sua originaria formulazione che, prima, sarebbe stato invece «permeabile» a tali principi, essendo la disposizione nazionale ««schiacciata» sulla corrispondente previsione della Direttiva».

5.- Di conseguenza, il Tribunale di Torino, esclusa la possibilità di fare ricorso all'istituto della non applicazione, non sussistendo l'efficacia diretta dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, ravvisa nell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, plurimi profili di illegittimità costituzionale.

5.1.- Innanzitutto, il rimettente ritiene che l'art. 11-*octies*, comma 2, violi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con il principio dell'efficacia retroattiva delle sentenze interpretative della Corte di giustizia.

In particolare, l'ordinanza rammenta che «non rientra nella discrezionalità del singolo stato membro la limitazione dell'efficacia nel tempo di una direttiva o, in termini equivalenti, della sentenza della Corte di giustizia che determina i limiti in cui le norme della direttiva hanno efficacia e devono essere applicate, nemmeno se la scelta dello Stato viene giustificata sotto il profilo del rispetto della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento legittimo, poiché una tale scelta unilaterale contraddice "l'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario", la quale implica che sia, invece, riservato alla Corte di "decidere sulle limitazioni nel tempo da apportare all'interpretazione che essa fornisce"». Precisa, inoltre, che solo la Corte di giustizia, e nella stessa sentenza che statuisce sull'interpretazione richiesta, potrebbe prevedere una limitazione dell'efficacia temporale di tali pronunce.

5.2.- Infine, il rimettente ravvisa nell'art. 11-*octies*, comma 2, un contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione censurata realizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento, non giustificata dalle fonti europee, fra contratti conclusi anteriormente e successivamente al 25 luglio 2021.



6.- Motivata nei termini sopra richiamati la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, il rimettente precisa, in punto di rilevanza, che dalla decisione di tali questioni dipenderebbe la soluzione della controversia sottoposta al suo esame, «poiché il contratto oggetto di causa è stato concluso nella vigenza della direttiva 2008/48/Ce, ma anteriormente al 25 luglio 2021, ed è stato estinto anticipatamente dal consumatore con rimborso integrale del capitale». Dall'accoglimento delle questioni dipenderebbe «quindi l'esistenza del diritto alla ripetibilità pro rata temporis degli oneri upfront, che è lo specifico oggetto della domanda».

7.- In data 8 marzo 2022 si è costituita in giudizio V. spa, parte del giudizio principale, la quale ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale sollevate siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, manifestamente infondate.

7.1.- Le eccezioni di inammissibilità riguardano i seguenti profili.

7.1.1.- In primo luogo, il ricorso sarebbe carente sotto il profilo della descrizione della fattispecie oggetto di giudizio, il che ridonderebbe in un difetto di motivazione sulla rilevanza. In particolare, il rimettente avrebbe omesso di indicare il giorno in cui si sarebbe verificata l'estinzione anticipata del mutuo sottoscritto dal consumatore, parte del giudizio *a quo*, limitandosi a riferire che esso sarebbe avvenuto «dopo il pagamento della rata di maggio 2019».

7.1.2.- In secondo luogo, la difesa della parte ritiene che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale non consentirebbe in ogni caso al Tribunale di Torino di accogliere la domanda del consumatore, il che paleserebbe un ulteriore difetto di rilevanza.

Secondo la parte, dal momento che la disposizione censurata è solo il comma 2 dell'art. 11-*octies* e posto che il senso di tale norma sarebbe quello di esplicitare una regola generale di irretroattività del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario, il Tribunale di Torino non potrebbe, anche là dove la norma di diritto intertemporale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, applicare al caso sottoposto al suo esame il nuovo art. 125-*sexies*, in quanto tornerebbe ad operare la disciplina generale.

Al contempo, in caso di accoglimento delle questioni, il giudice *a quo* non potrebbe pretendere di applicare il testo precedente dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario reinterpreto, in quanto - sempre secondo la difesa di V. spa - sarebbe stato lo stesso giudice *a quo* a sostenere che la riformulazione della disposizione si sarebbe resa necessaria, poiché non sarebbe stato possibile interpretare quel testo in conformità a quanto statuito dalla sentenza Lexitor.

7.1.3.- Ancora, un terzo profilo di inammissibilità viene fatto valere con riferimento alla censura di violazione dell'art. 3 Cost.

Secondo la difesa della parte, l'ordinanza di rimessione non avrebbe assolto l'onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, essendosi limitata a lamentare una diversità di trattamento, non giustificata dalle fonti europee, fra contratti conclusi anteriormente e successivamente al 25 luglio 2021, senza tuttavia spiegare le ragioni che renderebbero tale differenza contrastante con il parametro costituzionale evocato.

7.1.4.- Infine, sempre la parte ha sollevato un'ulteriore eccezione d'inammissibilità.

La difesa di V. spa sottolinea come uno dei costi addebitati al consumatore, nel caso da cui è sorta la controversia davanti al Tribunale di Torino, sarebbe stato quello per «commissione rete esterna», che risulterebbe - a detta della parte costituita in giudizio - pacificamente al di fuori del perimetro dei costi ripetibili, anche in base alla sentenza Lexitor.

Secondo la difesa della parte, poiché il rimettente non si sarebbe soffermato su tale circostanza, ciò renderebbe «la questione - una volta di più - anche inammissibile, stavolta per difetto di motivazione, oltre che della rilevanza, della non manifesta infondatezza».

7.2.- Nel merito, la difesa di V. spa osserva, anzitutto, che la sentenza Lexitor origina da un contesto normativo diverso da quello italiano e si occupa «soltanto dei costi unilateralmente manipolabili dal finanziatore». Resterebbero pertanto fuori dal perimetro della ripetibilità i costi che, nel caso di specie, il cliente ha sostenuto a titolo di «commissione rete esterna» e di cui chiede la restituzione, in quanto gli stessi non sarebbero per definizione manipolabili unilateralmente.

Inoltre, la difesa della parte sostiene che, in nome del principio della chiarezza, precisione e prevedibilità delle disposizioni dell'Unione, ribadito da numerosi precedenti della Corte di giustizia, «la portata vincolante della sentenza Lexitor risulta oggettivamente limitata al tempo successivo alla sua pubblicazione».

Ove la Corte «dovesse ritenere che Lexitor abbia magicamente attribuito chiarezza e precisione anche per il passato a una disposizione che secondo la stessa corte di Lussemburgo chiara e precisa certamente non era, altro insormontabile ostacolo impedirebbe di attribuirle rilevanza nel diritto interno, ostacolo rappresentato dal principio di tutela del legittimo affidamento, nonché (con risultato equivalente) dal diritto al pacifico godimento dei propri beni ex art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, la cui applicazione è presidiata dall'art. 117, comma 1, Cost.».

Si realizzerebbe sul punto una piena consonanza fra i principi ripetutamente affermati dalla Corte EDU, in merito alla necessità di tutelare il legittimo affidamento, e gli orientamenti di questa Corte, circa il necessario rispetto del canone di ragionevolezza e proporzionalità.



Infine, la difesa di V. spa osserva che, anche a voler ritenere che la norma della direttiva sia sufficientemente chiara e che sia stata mal recepita dal legislatore italiano, essa sarebbe comunque priva di efficacia diretta nei rapporti fra privati e, dunque, non potrebbe creare obblighi a carico dei singoli.

In via ulteriormente subordinata, V. spa richiede che questa Corte tenga conto dell'impatto che la propria pronuncia di accoglimento determinerebbe su altri principi costituzionali e, facendo uso della facoltà che questa stessa Corte si è riconosciuta con la sentenza n. 10 del 2015, provveda a graduare gli effetti temporali della decisione sui rapporti pendenti, consentendo che i principi affermati dalla sentenza Lexitor investano «i soli contratti stipulati dopo un ragionevole lasso di tempo (indispensabile per l'adeguamento della condotta di ogni non piccola realtà imprenditoriale) dalla pubblicazione della sentenza Lexitor ovvero, a tutto concedere, quelli la cui estinzione sia intervenuta dopo il predetto ragionevole lasso di tempo».

8.- In data 8 marzo 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, il quale ha sostenuto tanto l'inammissibilità delle questioni sollevate, quanto la loro non fondatezza.

8.1.- Sotto il primo profilo, vengono sollevate eccezioni di rito per insufficiente motivazione e, comunque, per erroneità dei presupposti interpretativi.

L'Avvocatura dello Stato osserva che il rimettente, pur considerando possibile un'interpretazione dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, nella sua originaria formulazione, in senso conforme al diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza Lexitor, ravviserebbe un ostacolo a tale adeguamento ermeneutico nell'introduzione nella disposizione censurata del riferimento alla normativa secondaria della Banca d'Italia.

Il rimettente, tuttavia, non spiegherebbe - secondo l'Avvocatura - le ragioni per cui tale richiamo alla normativa della Banca d'Italia sarebbe ostativo all'interpretazione conforme, né preciserebbe in che termini sarebbe avvenuta una presunta «legificazione» della normativa sulla trasparenza.

In aggiunta, la difesa dello Stato contesta al rimettente l'omessa considerazione delle linee orientative emesse dalla Banca d'Italia il 4 dicembre 2019, all'indomani della sentenza Lexitor, nelle quali si sarebbe tenuto conto di tale sentenza e sarebbe stata caldeggiata proprio l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario.

8.2.- Nel merito, l'Avvocatura sostiene la non fondatezza delle questioni, poiché il legislatore si sarebbe indotto a intervenire per tutelare l'affidamento riposto dagli intermediari nella pregressa interpretazione dell'indicato art. 125-*sexies*.

La sentenza Lexitor avrebbe determinato uno stravolgimento di tale precedente lettura e avrebbe esposto le società finanziarie e gli istituti creditizi a crediti restitutori di enorme entità, del tutto imprevisi.

La scelta della non retroattività determinerebbe, secondo l'Avvocatura, un equilibrato temperamento di tutti i contrapposti interessi, chiarendo per il futuro l'estensione del costo totale del credito, ma facendo salvi gli affidamenti precedenti.

9.- Sempre in data 8 marzo 2022, ha spiegato atto d'intervento B. B. spa.

L'interveniente, dopo aver premesso di essere una società che «eroga finanziamenti ai consumatori attraverso lo strumento dei contratti di finanziamento rimborsabili mediante cessione del quinto dello stipendio o della pensione o delegazione di pagamento», sostiene di avere interesse alla partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale, in quanto le vicende connesse alla sentenza Lexitor e all'entrata in vigore dell'art. 11-*octies* del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, hanno generato un ingente contenzioso, nel quale anch'essa è stata coinvolta.

In particolare, B. B. spa afferma di essere parte di un processo in corso davanti al Giudice di pace di Catania, nel quale deve farsi applicazione della stessa disposizione, che forma oggetto delle questioni sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale dal Tribunale di Torino, e che il giudice ha sospeso il giudizio in attesa della decisione di questa Corte.

10.- Infine, hanno depositato opinioni scritte in qualità di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quattro associazioni private: il 4 marzo 2022, il «Centro studi Giuridici ExparteCreditoris.it», l'8 marzo 2022, la «Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare - ASSOFIN», la «PRI.BANKS, Associazione Banche Private Italiane» e la «Associazione Unione Finanziarie Italiane - UFI».

Con decreto presidenziale del 29 settembre 2022, tutte le opinioni sono state ammesse, poiché le associazioni, alla luce del loro statuto e di quanto esposto, appaiono astrattamente in grado di offrire elementi utili a una migliore conoscenza e valutazione del caso.

11.- All'udienza pubblica dell'8 novembre 2022, l'avvocato di B. B. spa ha dichiarato di non voler intervenire in udienza.

Sono stati, dunque, uditi gli avvocati di V. spa e l'avvocato generale dello Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi. In aggiunta a quanto sostenuto nell'atto di costituzione in giudizio e nella memoria, la difesa di V. spa ha eccepito in rito l'inammissibilità delle que-



stioni per carenza di motivazione in merito alle ricadute della norma transitoria, di cui all'art. 30 della direttiva 2008/48/Ce, in ragione della quale la stessa disciplina della direttiva non troverebbe applicazione «ai contratti di credito in corso alla data di entrata in vigore delle misure nazionali di attuazione».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 novembre 2021, iscritta al n. 8 del registro ordinanze dell'anno 2022, il Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza *Lexitor* - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, «nelle parti in cui: - prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti; [e] - limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16 par. 1 della direttiva 2008/48/CE, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art. 125-*sexies* comma 1 TUB che «il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte»».

2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che le questioni di legittimità costituzionale condizionano la decisione «poiché il contratto oggetto di causa è stato concluso nella vigenza della direttiva 2008/48/Ce, ma anteriormente al 25 luglio 2021, ed estinto anticipatamente dal consumatore con rimborso integrale del capitale». Di conseguenza, dall'accoglimento delle censure prospettate dipenderebbe «l'esistenza del diritto alla ripetibilità pro rata temporis degli oneri upfront, che è lo specifico oggetto della domanda».

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, l'ordinanza rileva che, in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la disposizione censurata integrerebbe un inadempimento post factum della direttiva 2008/48/CE e violerebbe il principio dell'efficacia retroattiva delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, in ragione del quale la norma, come interpretata, deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti prima della sentenza interpretativa.

In aggiunta, il rimettente lamenta un vulnus all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione censurata realizzerebbe, in contrasto con le norme europee, una irragionevole disparità di trattamento fra contratti conclusi anteriormente e successivamente al 25 luglio 2021.

3.- In data 8 marzo 2022 si è costituita in giudizio V. spa, parte del processo principale, la quale ha sollevato molteplici eccezioni di inammissibilità e ha, comunque, dedotto il carattere manifestamente infondato delle questioni sollevate.

Nella medesima data è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha parimenti eccepito l'inammissibilità e, in ogni caso, la non fondatezza delle questioni.

4.- Sempre in data 8 marzo 2022, ha depositato atto d'intervento B. B. spa, che ha sostenuto di avere interesse alla partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale, in quanto parte di un processo in corso dinanzi al Giudice di pace di Catania, avente a oggetto analoga fattispecie cui deve essere applicata la medesima disposizione censurata nel presente giudizio.

4.1.- L'intervento va dichiarato inammissibile.

Secondo il disposto dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, solo «i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato» al rapporto dedotto nel processo principale, possono intervenire nei giudizi promossi in via incidentale.

Pertanto, oltre alle parti del processo *a quo*, al Presidente del Consiglio dei ministri, e, qualora la questione riguardi una legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, l'intervento è consentito esclusivamente a terzi titolari di una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (sentenza n. 159 del 2019; *ex multis*, ordinanze n. 14 del 2022, n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 e n. 111 del 2020), non potendosi, per contro, considerare sufficiente l'essere titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio *a quo* o l'essere parte in un processo similare, ma distinto da quello principale.



4.2.- Tanto appare sufficiente a escludere la sussistenza di un interesse qualificato in capo a B. B. spa, la quale, come sopra rilevato, è parte di un giudizio diverso da quello principale, ancorché vertente su analoga tematica e chiamato a dare applicazione alla medesima disposizione censurata nel presente giudizio.

5.- Passando ora all'esame dei profili di rito inerenti alle questioni di legittimità costituzionale sollevate, deve ritenersi, innanzitutto, fondata l'eccezione, formulata dalla difesa della parte, di inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della censura concernente la violazione dell'art. 3 Cost.

Il rimettente si è, in effetti, limitato a lamentare una differenza di trattamento, non giustificata dalle fonti europee, fra contratti conclusi anteriormente e successivamente al 25 luglio 2021, senza spiegare le ragioni che renderebbero tale differenza contrastante con il parametro costituzionale.

La censura si rivela, dunque, carente di una autonoma e adeguata illustrazione delle ragioni per le quali l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, integrerebbe una violazione dell'art. 3 Cost., il che determina l'inammissibilità della relativa questione di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 128 del 2022, n. 114, n. 87 e n. 39 del 2021).

6.- Devono essere, invece, respinte le ulteriori eccezioni di rito sollevate sempre dalla difesa della parte.

6.1.- Non è fondata, innanzitutto, l'eccezione che ravvisa, nell'omessa indicazione, da parte del rimettente, del giorno in cui si sarebbe verificata l'estinzione anticipata del mutuo sottoscritto dal consumatore, una insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, che ridonderebbe in un difetto di motivazione sulla rilevanza.

6.1.1.- Secondo la difesa di V. spa, si tratterebbe di un dato decisivo, poiché, per i contratti già in essere al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, proprio il *dies* dell'estinzione anticipata sarebbe «dirimente al fine di ragionare sull'an e sul quando dell'applicabilità dei principi sanciti nella sentenza Lexitor, pubblicata in data 11 settembre 2019». L'ordinanza si sarebbe, viceversa, limitata a riferire che l'estinzione anticipata sarebbe avvenuta «dopo il pagamento della rata di maggio 2019».

6.1.2.- L'eccezione non può essere accolta, in quanto radicata su assunti che non trovano alcun riscontro né nella sentenza Lexitor né nella disposizione censurata.

La citata sentenza della Corte di giustizia prospetta una interpretazione dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, che trova applicazione a tutti i contratti conclusi dopo l'attuazione della direttiva (art. 30 della direttiva) e che non limita la vincolatività della sua ricostruzione solo pro futuro, né la circoscrive alle mere estinzioni anticipate intervenute dopo la pubblicazione della medesima pronuncia.

Al contempo, l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, introdotto in sede di conversione in legge - della cui legittimità costituzionale dubita il rimettente - dà rilievo, nel segnare il discrimine fra la vecchia e la nuova formulazione dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, al momento in cui è stato sottoscritto il contratto e non al momento in cui è stata richiesta l'estinzione anticipata del mutuo.

Di conseguenza, ai fini della rilevanza, è certamente sufficiente che l'ordinanza di rimessione abbia indicato la data di perfezionamento del contratto (vale a dire, il 16 ottobre 2014), salvo, peraltro, aver ulteriormente precisato che l'estinzione anticipata è avvenuta dopo il pagamento della rata di maggio 2019.

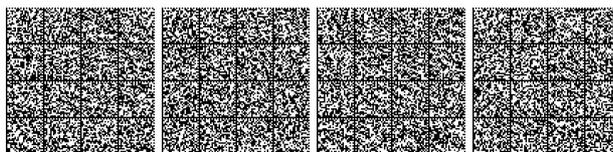
6.2.- Anche l'ulteriore eccezione di inammissibilità per irrilevanza sollevata dalla parte risulta non fondata.

6.2.1.- Essa prende le mosse dalla considerazione in base alla quale la disposizione censurata espliciterebbe solo una regola generale di irretroattività del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario, sicché il Tribunale di Torino, anche là dove la norma di diritto intertemporale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, non potrebbe applicare al contratto oggetto del giudizio *a quo* il nuovo art. 125-*sexies*. In virtù del generale principio *tempus regit actum*, tale disposizione sarebbe, infatti, riferibile ai soli contratti conclusi dopo la sua entrata in vigore, con esclusione, di riflesso, del contratto di cui si controverte nel processo *a quo*.

Al contempo, in caso di accoglimento delle questioni, il rimettente non potrebbe far valere il testo precedente dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, reinterpretato alla luce della sentenza Lexitor, in quanto - secondo quel che sostiene la difesa di V. spa - lo stesso giudice *a quo* avrebbe reputata necessaria la riformulazione del comma 1 dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, poiché quel testo avrebbe detto l'opposto di quanto statuito dalla pronuncia della Corte di giustizia.

Inoltre, il rimettente non avrebbe spiegato come sarebbe possibile applicare il vecchio art. 125-*sexies* t.u. bancario, ancorché reinterpretato, a una fattispecie il cui fatto generatore (sottoscrizione del contratto e sua estinzione anticipata) risalirebbe non solo a un periodo precedente la riformulazione della disposizione in parola, ma addirittura a un'epoca antecedente alla stessa sentenza Lexitor.

6.2.2.- Nemmeno questa eccezione può essere accolta poiché anch'essa basata su asserzioni che non trovano conferma.



Il primo rilievo non tiene in debito conto che, là dove l'ordinanza lamenta che il primo periodo del comma 2 dell'art. 11-*octies* del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, ha limitato al futuro l'efficacia della norma con cui l'ordinamento nazionale si sarebbe adeguato alla sentenza della Corte di giustizia, il medesimo atto di promovimento ha inteso proprio prospettare la retroattività della disposizione.

In ogni caso, risulta smentita anche l'asserzione che esclude la possibilità di interpretare la precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla ricostruzione offerta dalla Corte di giustizia, poiché tale assunto è confutato da quanto afferma la medesima ordinanza. Secondo il rimettente, prima dell'intervento legislativo del 2021, era ben possibile, e anzi doverosa, la sostituzione della «chiave di lettura della norma - dall'intangibilità dei diritti acquisiti dall'intermediario (e dagli altri professionisti) all'effettività dei diritti del consumatore - senza arrecare apparenti traumi alla coerenza e logicità dell'enunciato normativo e senza incorrere in una manifesta contrarietà a legge, che costituisce l'estremo punto di resistenza dell'ordinamento interno all'obbligo di interpretazione "in conformità"». Ciò che, invece, - secondo il rimettente - avrebbe precluso, dopo l'intervento legislativo del 2021, l'interpretazione conforme alla sentenza Lexitor è il riferimento nel censurato art. 11-*octies*, comma 2, alle norme secondarie, riferimento ricompreso fra le parti della disposizione di cui il rimettente chiede la rimozione.

Infine, l'ordinanza ha ben spiegato, proprio sulla scorta della naturale retroattività delle pronunce interpretative della Corte di giustizia, come, in assenza del citato rimando alle norme secondarie, sarebbe percorribile l'applicazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, reinterpretato alla luce della pronuncia della Corte di giustizia, anche a una fattispecie il cui fatto generatore (sottoscrizione del contratto e sua estinzione anticipata) risalga a un'epoca antecedente alla medesima sentenza.

6.3.- Ancora, non può ritenersi fondata neppure l'ulteriore eccezione d'inammissibilità sollevata negli scritti difensivi dalla parte, in base alla quale il rimettente non avrebbe considerato - con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, oltre che sulla non manifesta infondatezza delle questioni - che il costo per «commissione rete esterna», addebitato al consumatore nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*, sarebbe sicuramente al di fuori del perimetro dei costi ripetibili.

Ebbene, innanzitutto, è dalla stessa difesa della parte che può desumersi che il costo addebitato al cliente a titolo di «commissione rete esterna» è solo uno dei costi di cui è stata richiesta la ripetizione nel giudizio *a quo*.

D'altro canto, l'ordinanza si sofferma in plurimi passaggi a precisare che il consumatore ha fatto valere nel giudizio principale la restituzione di costi qualificabili come up-front, rimborsabili alla luce della sentenza Lexitor, la quale valorizza l'ampia nozione di «costo totale del credito».

Di conseguenza, proprio in ragione della latitudine di tale nozione, il rimettente non era tenuto a illustrare analiticamente le caratteristiche dei singoli crediti vantati dall'attore nel giudizio *a quo*, salvo dover precisare che essi fossero ascrivibili alla categoria up-front. E questo - come si è appena precisato - trova ampio riscontro nell'atto introduttivo.

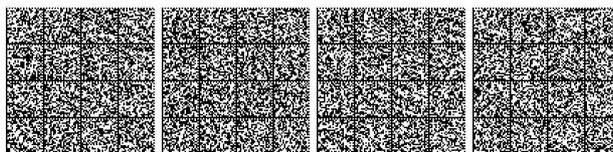
6.4.- Infine, anche l'eccezione di carente ricostruzione del quadro normativo sollevata dalla difesa della parte nel corso dell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 non è fondata.

6.4.1.- In base a tale eccezione il rimettente avrebbe dovuto argomentare in merito alla norma transitoria, di cui all'art. 30 della direttiva 2008/48/CE, che esclude l'applicabilità della direttiva ai contratti in corso al momento dell'entrata in vigore della disciplina nazionale attuativa della stessa direttiva.

6.4.2.- Sennonché tale eccezione muove da un'ipotesi ricostruttiva - quella secondo cui l'attuazione della direttiva 2008/48/CE, almeno relativamente all'art. 16, si sarebbe avuta solo con la legge di conversione n. 106 del 2021 - ben diversa da quella sulla quale si fonda l'argomentazione del rimettente.

L'ordinanza, infatti, argomenta nel senso che la direttiva avrebbe trovato attuazione con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, recante «Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi», decreto che è entrato in vigore il 19 settembre 2010, vale a dire ben quattro anni prima della data di conclusione del contratto oggetto del giudizio *a quo*.

Non a caso, il rimettente ravvisa nella disciplina censurata un inadempimento solo post factum e concernente non l'an, bensì il quomodo dell'attuazione dell'art. 16 della direttiva da parte del censurato art. 11-*octies*, comma 2, il quale ha, infatti, continuato a prevedere l'applicazione per il passato dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, come introdotto dal d.lgs. n. 141 del 2010 in attuazione della direttiva.



Di conseguenza, una volta che il rimettente ha chiarito la data di perfezionamento del contratto sul quale si controverte nel processo *a quo*, vale a dire il 16 ottobre 2014, e una volta che l'atto introduttivo del giudizio ha fatto preciso riferimento alla disciplina attuativa della direttiva, evocando il citato d.lgs. n. 141 del 2010, sarebbe del tutto ultroneo pretendere una esplicitazione di ciò che pare di tutta evidenza: vale a dire che un contratto concluso dopo quattro anni dall'entrata in vigore della disciplina attuativa della direttiva fosse soggetto a tale normativa.

7.- Da ultimo, non sono fondate neanche le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

7.1.- In particolare, la difesa dello Stato contesta, innanzitutto, il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea della disposizione censurata.

Senonché, il rimettente si è ampiamente confrontato con le possibili soluzioni ermeneutiche adeguatrici al diritto dell'Unione europea e le ha consapevolmente e motivatamente escluse.

In primo luogo, assumendo una posizione condivisa da altri interpreti, il rimettente ha mostrato di avere ampia conoscenza della tesi, avanzata nella giurisprudenza di merito, secondo cui l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, consentirebbe tuttora un'interpretazione conforme a *Lexitor* del precedente art. 125-*sexies* t.u. bancario, ma l'ha disattesa, reputando impossibile svalutare la portata del rinvio che l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, opera alla normativa secondaria. A tal riguardo, il rimettente ha adeguatamente motivato lo stretto collegamento creato, dalla disposizione censurata, fra la precedente formulazione dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario e specifiche norme secondarie della Banca d'Italia.

In secondo luogo, il rimettente ha ritenuto non praticabile la via di una interpretazione adeguatrice del complessivo art. 11-*octies*, comma 2, ai contenuti della sentenza *Lexitor*, che sarebbe preclusa dalla chiarezza della disposizione, non suscettibile di essere interpretata in modo compatibile con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, in particolare, con la citata pronuncia della Corte di giustizia.

Peraltro, il rimettente ha anche escluso la non applicazione dell'art. 11-*octies*, comma 2, sostenendo che la disposizione del diritto dell'Unione europea, contrastante con la norma censurata, è priva di efficacia diretta «regolando un rapporto esclusivamente inter-privato».

7.2.- Infine, l'ultima obiezione in rito dell'Avvocatura dello Stato è nel senso che il rimettente abbia erroneamente omissso di considerare le «linee orientative» del 4 dicembre 2019, con le quali la Banca d'Italia, all'indomani della sentenza *Lexitor*, avrebbe supportato una interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario.

Anche questa eccezione non è fondata, in quanto il rimettente correttamente non ha richiamato tali linee guida, poiché esse - come si preciserà meglio in seguito (punto 12.1.) - da un lato, contengono disposizioni non suscettibili di recepire il rinvio di cui all'art. 11-*octies*, comma 2, e, da un altro lato, non consentirebbero comunque di preservare la disposizione censurata dall'illegittimità costituzionale.

8.- Nel merito, le questioni sono fondate nei termini di seguito precisati.

9.- Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale, che ha condotto all'adozione della disposizione censurata, ossia dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, introdotto in sede di conversione nella legge n. 106 del 2021.

9.1.- Il 23 aprile 2008 è stata approvata la direttiva 2008/48/CE, che disciplina i contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo.

La nuova normativa, diversamente dalla precedente, adotta una tecnica di armonizzazione piena, finalizzata a garantire «a tutti i consumatori della Comunità di fruire di un livello elevato ed equivalente dei loro interessi e che crei un vero mercato interno» (considerando n. 9). A tal fine, l'art. 22, paragrafo 1, dispone che «[n]ella misura in cui la presente direttiva contiene disposizioni armonizzate, gli Stati membri non possono mantenere né introdurre nel proprio ordinamento disposizioni diverse da quelle in essa stabilite».

Fra le disposizioni armonizzate si rinviene l'art. 16, paragrafo 1, secondo cui: «[i]l consumatore ha il diritto di adempiere in qualsiasi momento, in tutto o in parte, agli obblighi che gli derivano dal contratto di credito. In tal caso, egli ha diritto ad una riduzione del costo totale del credito, che comprende gli interessi e i costi dovuti per la restante durata del contratto».

Il diritto alla riduzione viene, dunque, rapportato al paradigma del «costo totale del credito». Questo è definito all'art. 3, paragrafo 1, lettera g), con riguardo a «tutti i costi, compresi gli interessi, le commissioni, le imposte e tutte le altre spese che il consumatore deve pagare in relazione al contratto di credito e di cui il creditore è a conoscenza,



escluse le spese notarili; sono inclusi anche i costi relativi a servizi accessori connessi con il contratto di credito, in particolare i premi assicurativi, se, in aggiunta, la conclusione di un contratto avente ad oggetto un servizio è obbligatoria per ottenere il credito oppure per ottenerlo alle condizioni contrattuali offerte».

A fronte di tale disciplina, posta a tutela del consumatore, i successivi paragrafi dell'art. 16 prevedono, a favore di chi ha concesso il credito, il «diritto ad un indennizzo equo ed oggettivamente giustificato per eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito, sempre che il rimborso anticipato abbia luogo in un periodo per il quale il tasso debitore è fisso». Quanto ai limiti - stabiliti sempre dal paragrafo 2 - per tale indennizzo, il paragrafo 4, lettera *b*), consente agli Stati membri di derogare alla disciplina uniforme, disponendo che il creditore possa «eccezionalmente pretendere un indennizzo maggiore se è in grado di dimostrare che la perdita subita a causa del rimborso anticipato supera l'importo determinato ai sensi del paragrafo 2».

9.2.- Nell'ordinamento italiano, la direttiva 2008/48/CE è stata attuata con il d.lgs. n. 141 del 2010, il cui art. 1 ha interamente sostituito il Capo II del Titolo VI del t.u. bancario.

In particolare, la disciplina del rimborso anticipato è stata recepita nell'art. 125-*sexies* t.u. bancario, il cui comma 1, prima delle recenti modifiche, recitava: «[i]l consumatore può rimborsare anticipatamente in qualsiasi momento, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore. In tale caso il consumatore ha diritto a una riduzione del costo totale del credito, pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto».

Quanto alla nozione di costo totale del credito, essa è stata riprodotta nell'art. 121, comma 1, lettera *e*), t.u. bancario, secondo cui il «“costo totale del credito” indica gli interessi e tutti gli altri costi, incluse le commissioni, le imposte e le altre spese, a eccezione di quelle notarili, che il consumatore deve pagare in relazione al contratto di credito e di cui il finanziatore è a conoscenza». Il comma 2 sempre dell'art. 121 precisa, inoltre, che «[n]el costo totale del credito sono inclusi anche i costi relativi a servizi accessori connessi con il contratto di credito, compresi i premi assicurativi, se la conclusione di un contratto avente ad oggetto tali servizi è un requisito per ottenere il credito, o per ottenerlo alle condizioni offerte».

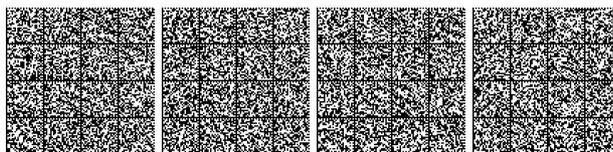
9.3.- Nei primi anni di applicazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, l'interpretazione della disposizione, accolta dalla giurisprudenza di merito e dall'ABF, ha visto riferire il diritto alla riduzione dei costi, conseguente al rimborso anticipato, alle sole voci soggette a maturazione nel tempo (costi cosiddetti *recurring*), con esclusione di quelle relative alle attività finalizzate alla concessione del prestito, integralmente esaurite prima della eventuale estinzione anticipata (costi cosiddetti *up-front*). Sullo sfondo di tale prassi applicativa si rinviene anche l'argomentazione che collega il dato testuale della disposizione alla teoria della giustificazione causale delle attribuzioni, sicché si ritengono recuperabili i costi riferiti a prestazioni che conferiscono utilità collegate con la durata del contratto e, per converso, irripetibili costi relativi a prestazioni, la cui giustificazione causale abbia già trovato compimento.

A fronte della distinzione fra costi *up-front*, non ripetibili, e costi *recurring*, suscettibili di riduzione, nella realtà sono emerse condotte abusive nella qualificazione e nella imputazione dei costi; a esse l'ABF ha reagito - nelle sue decisioni - prevedendo che, a fronte di condotte poco trasparenti, in sede di predisposizione delle condizioni contrattuali, si sarebbero dovuti ritenere rimborsabili tutti i costi le cui ragioni fossero state opacamente manifestate.

La Banca d'Italia, a sua volta, è intervenuta con il provvedimento del 9 febbraio 2011, recante «Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari - Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti - Recepimento della Direttiva sul credito ai consumatori» (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 febbraio 2011, serie generale, n. 38 - supplemento ordinario n. 40), che ha emendato il precedente provvedimento del 29 luglio 2009.

Nella Sezione VII di tali disposizioni (Credito ai consumatori, paragrafo 5.2.1, lettera *q*, nota 3) si legge che «[n]ei contratti di credito con cessione del quinto dello stipendio o della pensione e nelle fattispecie assimilate, le modalità di calcolo della riduzione del costo totale del credito a cui il consumatore ha diritto in caso di estinzione anticipata includono l'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore». In successive Sezioni si precisa poi che le procedure interne dell'intermediario devono quantificare «in maniera chiara, dettagliata e inequivoca gli oneri che maturano nel corso del rapporto e che, in caso di estinzione anticipata, sono restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore» (Sezione VII-*bis*, «Cessione di quote dello stipendio, del salario o della pensione», e Sezione XI, «Requisiti organizzativi», paragrafo 2, comma 1, terzo alinea, nota 1).

In definitiva, le norme secondarie avallano l'interpretazione in base alla quale i costi soggetti a riduzione sarebbero i costi *recurring* e valorizzano, correlativamente, i doveri di trasparenza.



9.4.- Mentre il contesto nazionale si assestava nei termini sopra delineati, è intervenuta, su sollecitazione di un tribunale polacco, la già citata sentenza Lexitor della Corte di giustizia, 11 settembre 2019, in causa C-383/18, che ha interpretato l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, nel senso «che il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del credito include tutti i costi posti a carico del consumatore» (punto 36).

La Corte di giustizia ha preso atto che il riferimento alla riduzione dei costi nella citata disposizione si prestava - nelle varie versioni linguistiche - a essere riferito tanto ai soli costi «che dipendono oggettivamente dalla durata del contratto», quanto al metodo di calcolo della riduzione del costo totale del credito, che deve operare «in proporzione alla durata residua del contratto» (sentenza Lexitor, punto 24).

A fronte di tale incertezza ermeneutica, la Corte di giustizia ha ritenuto di valorizzare, sempre nel testo della disposizione, l'espressione «riduzione del costo totale del credito», che ha sostituito il precedente richiamo alla «nozione generica di "equa riduzione"» presente nell'art. 8 della direttiva 87/102/CEE (sentenza Lexitor, punto 28). Tale dato testuale, che rimanda in via sistematica all'art. 3, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2008/48/CE, ove si definisce il costo totale del credito, ha attratto - nella ricostruzione della Corte - il canone dell'interpretazione teleologica ispirato all'esigenza di garantire «un'elevata protezione del consumatore» (sentenza Lexitor, punto 29).

In particolare, la Corte di giustizia ha rilevato che «limitare la possibilità di riduzione del costo totale del credito ai soli costi espressamente correlati alla durata del contratto comporterebbe il rischio che il consumatore si veda imporre pagamenti non ricorrenti più elevati al momento della conclusione del contratto di credito, poiché il soggetto concedente il credito potrebbe essere tentato di ridurre al minimo i costi dipendenti dalla durata del contratto» (sentenza Lexitor, punto 32).

Al contempo, la Corte ha precisato che l'interpretazione offerta non va a penalizzare in maniera sproporzionata i concedenti il credito, ai quali la direttiva ha riconosciuto «il diritto ad un indennizzo per gli eventuali costi direttamente collegati al rimborso anticipato del credito», lasciando oltretutto liberi, in questo caso, gli Stati membri «di provvedere affinché l'indennizzo sia adeguato alle condizioni del credito e del mercato al fine di tutelare gli interessi del mutuante» (sentenza Lexitor, punto 34).

Infine, un ulteriore vantaggio per il creditore, segnalato dalla Corte di giustizia, consiste proprio nell'acquisizione anticipata della somma prestata, ciò che gli consentirebbe di concludere un nuovo contratto di credito con ulteriori guadagni e benefici per il mercato (sentenza Lexitor, punto 35).

In definitiva, la Corte di giustizia ha interpretato l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, partendo da un dato sicuramente testuale, ossia il riferimento alla riduzione del costo totale del credito, per addivenire a un'interpretazione orientata a una elevata tutela del consumatore - che previene il rischio di abusi, a beneficio anche della concorrenza -, in presenza di contrappesi ritenuti adeguati a favore dei creditori.

9.5.- La citata sentenza Lexitor ha ispirato, in Italia, un numero cospicuo di pronunce dell'ABF e della giurisprudenza di merito, le quali hanno applicato l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla sentenza della Corte di giustizia.

In particolare, si è ritenuto che, pur sussistendo una differenza lessicale fra la versione italiana dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva e l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, a tale differenza non potesse «ragionevolmente attribuirsi alcun significativo rilievo» (ABF, collegio di coordinamento, decisione n. 26525 del 2019).

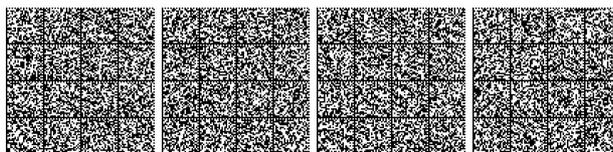
Si è, dunque, escluso che l'interpretazione in senso conforme alla sentenza Lexitor dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario potesse tradursi in una interpretazione *contra legem*, non ravvisandosi una violazione del dato testuale.

La conclusione è stata, pertanto, nel senso di una interpretazione conforme alla ricostruzione offerta dalla Corte di giustizia dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, senza che a ciò potesse ostare neppure l'esigenza di adattare il criterio di calcolo della riduzione alla peculiarità dei costi *up-front*, avendo la direttiva armonizzato solo il metodo della riduzione, ma non anche il profilo sopra richiamato.

10.- All'esito di tale complessa vicenda, il legislatore, in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021 nella legge n. 106 del 2021, ha introdotto l'art. 11-*octies*, il cui comma 2 è censurato nel presente giudizio.

In particolare, il comma 1, lettera c), del citato articolo ha sostituito l'art. 125-*sexies* t.u. bancario, introducendo le seguenti modifiche.

È stata riformulata la seconda parte del comma 1 con la previsione che il consumatore, in caso di rimborso anticipato, «ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte».



Sono stati poi aggiunti un nuovo comma 2, che regola i criteri di riduzione degli interessi e dei costi, e un nuovo comma 3, che disciplina il diritto di regresso, derogabile in via convenzionale, del finanziatore nei confronti dell'intermediario del credito.

È rimasta, invece, immutata la disciplina relativa al diritto all'equo indennizzo a favore del finanziatore, in caso di rimborso anticipato del credito, che è stata semplicemente traslata nei nuovi commi 4 e 5 dell'art. 125-*sexies* t.u. bancario.

Inoltre, con il comma 2 dell'art. 11-*octies*, è stata introdotta la disciplina censurata nel presente giudizio, secondo la quale «[l']articolo 125-*sexies* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come sostituito dal comma 1, lettera c), del presente articolo, si applica ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

11.- Per poter, a questo punto, valutare se il censurato art. 11-*octies*, comma 2, appena richiamato, violi gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., occorre soffermarsi sul significato che riveste il rispetto dell'interpretazione fornita dalla sentenza della Corte di giustizia Lexitor, nel quadro dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

11.1.- Il dovere di attenersi a tali vincoli ricomprende - secondo la giurisprudenza costante di questa Corte - le sentenze rese dalla Corte di giustizia in sede interpretativa, in conformità al ruolo che l'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea assegna alla Corte di giustizia dell'Unione europea (di recente, sentenze n. 67 e n. 54 del 2022; *ex multis* sentenze n. 227 del 2010, n. 285 del 1993, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985, nonché ordinanze n. 255 del 1999 e n. 132 del 1990; e ciò vale anche per le sentenze della Corte di giustizia che dichiarano l'invalidità di un atto dell'Unione: sul punto la sentenza n. 232 del 1989).

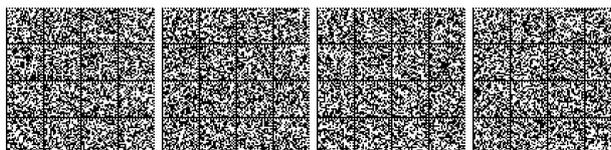
Se, dunque, le sentenze adottate in via pregiudiziale compongono il quadro dei parametri sovranazionali che, attraverso il filtro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., consentono a questa Corte di esercitare il vaglio di costituzionalità, è la stessa Corte di giustizia, nel suo ruolo di interprete qualificato del diritto dell'Unione europea, a chiarire che la «sentenza pregiudiziale ha valore non costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 16 gennaio 2014, in causa C-429/12, Pohl, punto 30 e le sentenze ivi citate, nonché, di seguito, *ex multis*, 10 marzo 2022, in causa C-177/20, Grossmania, punto 41; 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse eGen (da ora: *ETG*), punto 88; 28 gennaio 2015, in causa C-417/13, Starjakob, punto 63).

Ne deriva che «[s]olo in via del tutto eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione, può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, *ETG*, punto 89, 27 febbraio 2014, in causa C-82/12, Transportes Jordi Besora SL, punto 41; 12 ottobre 2000, in causa C-372/98, *The Queen*, punto 42; nello stesso senso sentenze 17 dicembre 2015, in causa C-25/14, *Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)*, punto 50; 8 aprile 1976, in causa 43/75, *Defrenne*, punti 71-75).

In ogni caso, «spetta solo alla Corte, alla luce dell'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto dell'Unione, decidere sulle limitazioni nel tempo da apportare all'interpretazione che essa fornisce» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 21 dicembre 2016, in cause riunite C154/15, C307/15 e C308/15, *Gutiérrez Naranjo e altri*, punto 70; nello stesso senso, sentenze 6 marzo 2007, in causa C-292/04, *Meilicke e altri*, punto 37; 28 settembre 1994, in causa C-57/93, *Vroege*, punto 31; 2 febbraio 1988, in causa 309/85, *Barra e altri*, punto 13; 27 marzo 1980, in causa 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, punto 18). E la Corte di giustizia può farlo esclusivamente «nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta», a garanzia della «parità di trattamento degli Stati membri e degli altri soggetti dell'ordinamento nei confronti di tale diritto», nonché nel rispetto degli «obblighi derivanti dal principio della certezza del diritto» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 marzo 2007, in causa C-292/04, *Meilicke e altri*, punto 37).

In definitiva, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la modulazione degli effetti temporali di una sentenza che decide su un rinvio pregiudiziale può essere disposta esclusivamente dalla medesima Corte e solo nell'ambito della stessa pronuncia.

11.2.- Poiché, dunque, la Corte di giustizia ritiene di non poter limitare a posteriori l'efficacia temporale di una propria pregressa interpretazione, a fortiori, sempre secondo la citata Corte, non è consentita una modulazione temporale dei suoi effetti da parte dei singoli Stati membri, tanto più in presenza di una direttiva che dà luogo, salvo espressioni deroghe, a una armonizzazione piena.



Gli Stati membri, dunque, da un lato, possono, nel dare attuazione a una direttiva, stabilire termini di prescrizione o di decadenza per l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'Unione, purché siano rispettati i principi di effettività e di equivalenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 12 dicembre 2013, in causa C-362/12, *Test Claimants*, punti 30-33 e 44-45; 6 ottobre 2009, in causa C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones*, punto 41; 11 luglio 2002, in causa C-62/00, *Marks & Spencer*, punti 35 e 36; 17 aprile 1998, in causa C-228/96, *Aprile*, punti 19 e 20).

Da un altro lato, in presenza di un rinvio pregiudiziale che sollecita la Corte di giustizia a fornire un chiarimento interpretativo, gli Stati membri possono far valere le ragioni a sostegno di una modulazione temporale degli effetti della pronuncia - ossia «la buona fede degli ambienti interessati» e il «rischio di gravi ripercussioni economiche» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-516/16, *ETG*, punti 89 e 91) - con lo stesso rinvio pregiudiziale o producendo osservazioni nel corso del relativo giudizio.

12.- Chiarita la portata dei vincoli derivanti dalla sentenza *Lexitor*, che è stata pronunciata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, senza che fosse disposta alcuna modulazione temporale dei suoi effetti, si può ora procedere all'esame della norma censurata.

Il legislatore - come anticipato - ha sostituito, con l'art. 11-*octies*, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 73 del 2021, come convertito nella legge n. 106 del 2021, il precedente art. 125-*sexies* t.u. bancario, riformulando il comma 1 in termini strettamente fedeli alla sentenza *Lexitor*. Di seguito, con il comma 2, ha limitato l'applicazione della nuova disposizione ai contratti conclusi dopo l'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, mentre per quelli conclusi precedentemente ha stabilito che «continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

12.1.- Fra gli indici ermeneutici che evidenziano l'intento del legislatore e il senso della disposizione censurata, quello maggiormente rivelatore è costituito dalla scelta di associare, alla disciplina antecedente sui rimborsi anticipati, che continua a operare per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova legge, il richiamo alle norme secondarie vigenti alla data di sottoscrizione dei contratti, richiamo che non è, invece, previsto in relazione alla nuova formulazione della disposizione, la quale ha inteso rendere esplicita la conformità alla sentenza *Lexitor*.

Ebbene, il contesto oggettivo del rimando alle norme secondarie, che opera solo in rapporto al precedente art. 125-*sexies* t.u. bancario, e la sua delimitazione temporale, circoscritta alle norme secondarie vigenti al momento della conclusione dei contratti - quelli per i quali resta in vigore la formulazione antecedente dell'art. 125-*sexies* - guidano con precisione verso le norme secondarie che il legislatore del 2021 ha inteso richiamare.

Il riferimento è alle norme regolamentari di trasparenza e di vigilanza operanti fra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 141 del 2010, che ha introdotto il pregresso art. 125-*sexies* t.u. bancario, e l'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, vale a dire le disposizioni che il 9 febbraio 2011 hanno emendato quelle approvate il 29 luglio 2009 (punto 9.3.).

All'interno di esse, si rinvencono, quali norme pertinenti rispetto all'art. 125-*sexies*, tali cioè da giustificare un loro richiamo nello specifico contesto, quelle che si occupano del profilo della riduzione del costo totale del credito in conseguenza del rimborso anticipato. Si tratta, dunque, da un lato, delle norme che esplicitano che il diritto alla riduzione si riferisce ai costi *recurring* (Sezione *VII*) e, da un altro lato, delle norme che si soffermano sull'esigenza che siano quantificati «in maniera chiara, dettagliata e inequivoca gli oneri che maturano nel corso del rapporto», precisandosi che debbano essere restituiti al consumatore, in caso di estinzione anticipata, solo quelli non maturati, il che costringe a fare riferimento alla mera ipotesi in cui il consumatore abbia corrisposto anticipatamente costi non maturati (Sezioni *VII-bis* e *XI*).

Né vale rilevare - come sostiene l'Avvocatura dello Stato - che la stessa Banca d'Italia, dopo la sentenza *Lexitor*, si sarebbe conformata alle indicazioni della Corte di giustizia con le «linee orientative» del 4 dicembre 2019.

In primo luogo, si tratta di un atto della Banca d'Italia che non contiene disposizioni precettive in materia di trasparenza e di vigilanza, suscettibili di essere evocate dall'art. 11-*octies*, comma 2, in quanto le sue previsioni non hanno integrato o emendato i precedenti provvedimenti pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*. Lo ha chiarito, del resto, la stessa Banca d'Italia con la successiva comunicazione del 1° dicembre 2021, dove precisa «che le proprie “linee orientative” del 4 dicembre 2019 siano da considerare superate dal disposto della nuova previsione di legge (che non richiama, in alcun modo, le menzionate “linee orientative”)».

In secondo luogo, anche supponendo che tali linee guida siano implicitamente richiamate, questo non salverebbe la correttezza del rinvio, in quanto quelle stesse linee guida fanno riferimento solo «ai nuovi contratti di credito ai consumatori», mentre la sentenza *Lexitor* impone un adeguamento interpretativo anche per i contratti conclusi prima del 2019.

In sostanza, le norme secondarie della Banca d'Italia richiamate dall'art. 11-*octies*, comma 2, avallano l'interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, riferito unicamente ai costi *recurring*, e valorizzano la funzione dei doveri di trasparenza, volti a segnalare i soli costi rimborsabili. E questo, a dispetto dell'interpretazione fornita dalla



Corte di giustizia, che non ha voluto lasciare alla mera trasparenza la tutela dei consumatori, ritenendo il rischio di abusi nei loro confronti tale da richiedere una protezione sostanziale ed effettiva, attraverso la riduzione proporzionale di tutti i costi del credito, strumento che opera a prescindere dal rispetto dei citati doveri.

In definitiva, attraverso il rinvio a precise norme regolamentari contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia, rinvio che si specifica in relazione a un duplice parametro, temporale e oggettivo, risulta univoco l'intento del legislatore di fissare per il passato un contenuto della norma circoscritto alla interpretazione antecedente alla sentenza Lexitor e che si discosta dai contenuti della citata pronuncia.

Tale risultato è conseguito con una tecnica che questa Corte - sia pure al diverso fine di ammettere la sindacabilità delle norme subprimarie - ha qualificato in termini di completamento prescrittivo della norma primaria (sentenze n. 3 del 2019, n. 200 del 2018, n. 178 del 2015 e n. 1104 del 1988).

Già in passato questa Corte ha, infatti, esaminato norme costituite dal combinato disposto della norma primaria e di quella subprimaria, nei casi in cui la prima risultasse «in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria» (sentenza n. 1104 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 200 del 2018 e n. 178 del 2015).

La norma oggetto dell'odierna censura si colloca, dunque, dentro questa cornice, con la particolarità che, nel caso in esame, è una disposizione primaria successiva a integrare il contenuto normativo di una disposizione primaria precedente mediante il rinvio a norme di rango secondario. Posto, infatti, che queste ultime - in ragione della loro delimitazione temporale e oggettiva - cristallizzano una determinata interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, il dovere di applicare, al contempo, il citato articolo e tali norme secondarie equivale ad attribuire per legge alla precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, rimasta in vigore in virtù dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, il solo significato compatibile con il rispetto delle norme secondarie. Così facendo, la previsione censurata impone per legge un contenuto normativo riferibile alla disposizione di cui al pregresso art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, difforme da quanto statuito nella sentenza Lexitor.

12.2.- La conclusione, cui si è ora pervenuti, conferma la correttezza di quanto assunto dal rimettente, vale a dire l'impossibilità - dopo l'intervento legislativo del 2021 - di accedere a una interpretazione conforme al diritto dell'Unione, come interpretato nella sentenza Lexitor, del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, che resta in vigore per i contratti conclusi prima del 25 luglio 2021, in ragione dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito.

Parimenti deve condividersi la tesi del rimettente, secondo cui sarebbe impossibile interpretare l'intero art. 11-*octies*, comma 2, in senso conforme alla pronuncia della Corte di giustizia, - come invece hanno tentato di fare pochi tribunali di merito - riferendo la irretroattività prevista dalla disposizione censurata ai soli nuovi commi 2 e 3 del riformato art. 125-*sexies* t.u. bancario. Se, infatti, può sostenersi - come si dirà (punti 12.3.3. e 14.2.) - la divergenza formale ma non sostanziale fra il vecchio e il nuovo art. 125-*sexies*, comma 1, non si può ignorare che il comma 2 dell'art. 11-*octies*, con il suo peculiare riferimento alle norme secondarie, circoscrive il contenuto del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario a un significato incompatibile con la sentenza Lexitor (punto 12.1.).

12.3.- Si delinea, a questo punto, il senso dell'intervento operato dal legislatore in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021.

12.3.1.- Il legislatore ha voluto proteggere l'affidamento che ha ritenuto ingenerato, nei finanziatori e negli intermediari, dall'interpretazione, che era stata data prima della sentenza Lexitor alla precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario e che era stata avallata dalle norme secondarie adottate dalla Banca d'Italia. Peraltro, ha inteso tutelare finanche chi avesse concluso il contratto dopo la pubblicazione della sentenza Lexitor.

Non sembra, viceversa, che il legislatore abbia ritenuto che un affidamento fosse stato ingenerato solo dal dato testuale della precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario.

Se così fosse stato, se cioè tale disposizione avesse avuto un contenuto univoco, nel senso della possibile riduzione dei soli costi recurring, il legislatore non avrebbe dovuto precisare che per il passato continuava a operare la disposizione antecedente la novella, unitamente al contestuale doveroso rispetto delle norme secondarie, che cristallizzavano il riferimento alla riduzione dei soli costi recurring.

12.3.2.- In ogni caso, si deve confutare la tesi che vorrebbe affermare la netta divergenza del dato testuale del vecchio art. 125-*sexies* da quello dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, deducendone l'impossibilità di recepire il contenuto prospettato dalla sentenza Lexitor.

Innanzitutto, la distinzione fra il testo dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva e quello del precedente art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, pur essendo non del tutto marginale, non era (e non è) tale da far escludere una loro sostanziale corrispondenza.



Se è vero, infatti, che l'espressione riduzione «che comprende gli interessi e i costi» è più lata rispetto alla formula che parla di una riduzione «pari agli interessi e ai costi», tuttavia, il perno dell'interpretazione della disposizione risiede, a ben vedere, in altri indici testuali.

Sono, a tal riguardo, decisivi, da un lato, il paradigma cui è riferita la riduzione, vale a dire «il costo totale del credito», e, da un altro lato, la nozione di «costi dovuti per la durata residua del contratto».

In particolare, la preposizione «per» può riferirsi tanto ai costi dovuti «lungo» la durata del contratto, i soli costi cosiddetti recurring, quanto ai costi dovuti «in funzione della» durata del contratto, il che evoca la misura della riduzione. Questo secondo, possibile significato della preposizione collima, del resto, con il paradigma cui si riferisce la riduzione, che è dato dal costo totale del credito, poiché in tanto si giustifica tale richiamo, in quanto tutti i costi siano riducibili e lo siano, dunque, in funzione della durata residua del contratto, che diviene la misura della riduzione proporzionale. Del resto, proprio il riferimento al costo totale del credito ha rivestito un ruolo decisivo nell'interpretazione fornita dalla sentenza Lexitor.

12.4.- Si deve allora concludere che, prima dell'intervento legislativo del 2021, l'interpretazione conforme alla sentenza Lexitor, sostenuta dall'ABF e dalla giurisprudenza di merito, non fosse *contra legem* e fosse, oltre che possibile, doverosa rispetto a quanto deciso dalla Corte di giustizia.

Quest'ultima, se riconosce quali limiti all'adeguamento in via ermeneutica al diritto dell'Unione europea, oltre all'interpretazione *contra legem*, il rispetto dei principi generali del diritto (di recente, sentenze 18 gennaio 2022, in causa C-261/20, Thelen, punto 28, e 7 agosto 2018, in causa C-122/17, David Smith, punto 40, e sentenze ivi richiamate), in pari tempo, chiarisce che il giudice nazionale non può sottrarsi al citato obbligo di interpretazione conforme «per il solo fatto di aver costantemente interpretato [una] disposizione in un senso che è incompatibile» con il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla Corte di giustizia» (sentenza 19 aprile 2016, in causa C-441/14, Dansk Industri, punto 34). Di conseguenza, non possono «i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento [...] rimettere in discussione tale obbligo» (sentenza 19 aprile 2016, in causa C-441/14, Dansk Industri, punto 43), né può il giudice operare una limitazione nel tempo degli effetti della pronuncia interpretativa (come precisa la sentenza 21 dicembre 2016, in cause riunite C154/15, C307/15 e C308/15, Gutiérrez Naranjo e altri, punto 70, che ivi cita sentenza 2 febbraio 1988, in causa 309/85, Barra e altri, punto 13).

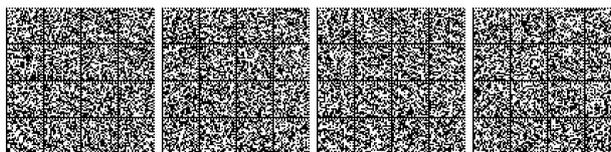
Ne discende che il legislatore del 2021, prevedendo una disposizione (l'art. 11-*octies*, comma 2) che cristallizza il contenuto normativo dell'originaria formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso difforme rispetto al contenuto della sentenza Lexitor, così inibendo l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, ha integrato un inadempimento agli obblighi «derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, primo comma, Cost.).

13.- Acclarato il parziale inadempimento sopravvenuto in cui è incorso il legislatore statale, non vale obiettare - come si legge nelle difese di V. spa - che il solo rimedio per tale inadempimento sia costituito dalla responsabilità civile dello Stato (secondo l'insegnamento della Corte di giustizia a partire dalla sentenza 5 marzo 1996, nelle cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, punti 46 e 47; ribadito poi da numerose sentenze, da ultimo, 25 gennaio 2022, in causa C-181/20, Vysočina Wind a.s., punto 69; 8 luglio 2021, in causa C-120/20, Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o., punto 61; 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV, punto 54).

Vero è che, rispetto alla disposizione censurata, introdotta nel 2021, va escluso il ricorso, oltre che all'interpretazione conforme, anche al rimedio della non applicazione, in quanto l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE non ha effetto diretto in controversie orizzontali, il che impedisce al giudice di non applicare la disposizione di diritto interno da esso divergente. E non può negarsi che, se l'antinomia fra ordinamento nazionale e direttiva non può essere ricomposta mediante il ricorso all'interpretazione conforme, né ricorrendo alla non applicazione della norma nazionale - trattandosi di una controversia orizzontale -, i soggetti privati lesi non potranno che avvalersi della responsabilità civile dello Stato per inadempimento commissivo, ossia per inesatta attuazione della direttiva.

Nondimeno, si colloca su tutt'altro piano l'iniziativa del giudice che sollevi dinanzi a questa Corte questioni di legittimità costituzionale, lamentando, proprio in presenza di norme prive di efficacia diretta e stante l'impossibilità di procedere all'interpretazione conforme, la violazione dell'obbligo del legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questa Corte è, infatti, garante del rispetto di tali vincoli e, pertanto, deve dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che contrasta con il contenuto di una direttiva, come interpretata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, con una sentenza dotata di efficacia retroattiva. «[I]n caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta [...] e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa» - si legge in una fra le tante analoghe pronunce di questa Corte - «il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013; negli stessi termini sentenza n. 269 del 2017).



Questa Corte deve, dunque, assicurare il rispetto degli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e deve, di conseguenza, tutelare gli interessi che la disciplina europea ha inteso proteggere: in questo caso, gli interessi del consumatore.

Né la pretesa tutela dell'affidamento dei finanziatori e degli intermediari nella versione italiana della direttiva può giustificare la violazione degli obblighi assunti dallo Stato nei riguardi dell'Unione.

Si è già sopra chiarito (punto 11.2.) che gli effetti temporali di una sentenza della Corte di giustizia possono essere modulati solo dalla stessa Corte, nella sentenza che si pronuncia sul rinvio pregiudiziale, eventualmente su sollecitazione del giudice che solleva il rinvio o degli Stati membri che ritengono di intervenire nel procedimento presentando osservazioni. E - come si è già anticipato - la Corte di giustizia non ha disposto una modulazione temporale e ha svolto una interpretazione che ha preso le mosse da un dato testuale contenuto in tutte le traduzioni del paragrafo 1 dell'art. 16, vale a dire il riferimento alla riduzione del costo totale del credito.

Se, invece, - come si è sopra ritenuto (punto 12.3.1.) - l'affidamento che il legislatore ha inteso proteggere è stato quello ingenerato dalla formulazione della norma di attuazione e, in specie, dalla sua interpretazione a livello nazionale, questo certamente non giustifica la violazione degli obblighi che lo Stato ha assunto verso l'Unione europea. Un intervento del legislatore a tutela dei titolari di tale affidamento non poteva (e non potrebbe) incidere sugli impegni assunti con l'Unione europea, né, di riflesso, pregiudicare gli interessi dei consumatori. In ogni caso, vanno anche rammentati i rilievi della Corte di giustizia, secondo la quale i concedenti il credito, da un lato, trovano una tutela nel diritto all'equo indennizzo per l'estinzione anticipata del credito, in base ai successivi paragrafi dell'art. 16 della direttiva (recepiti dal t.u. bancario all'art. 125-*sexies* commi 2 e 3, poi divenuti 4 e 5) e, da un altro lato, con l'incasso anticipato della somma erogata possono concludere un nuovo contratto di finanziamento.

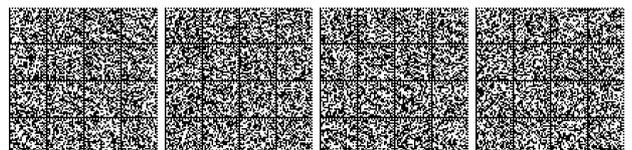
14.- Vanno a questo punto precisati gli esatti termini dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

14.1.- Il rimettente - come anticipato - prospetta in generale l'illegittimità costituzionale della citata disposizione, «nelle parti in cui: - prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'articolo 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti; [e] - limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16 par. 1 della direttiva 2008/48/Ce, come interpretata dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art. 125-*sexies* comma 1 TUB che "il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte"».

L'ampia prospettazione delle questioni sollevate rispetto alla disposizione censurata deve essere, a questo punto, letta alla luce delle motivazioni esposte nell'ordinanza che, a ben vedere, incentra le censure su un preciso «elemento testuale», presente nel «secondo periodo del comma 2 dell'art. 11-*octies*, dove è previsto che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima del 25 luglio 2021 "continuano ad applicarsi" non soltanto la disposizione previgente, ma anche "le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti"». Secondo l'ordinanza, sarebbe proprio il collegamento creato fra l'art. 125-*sexies* t.u. bancario e le norme secondarie individuate dalla disposizione censurata a segnare «una forte discontinuità tra passato e presente», impedendo di interpretare il precedente art. 125-*sexies*, comma 1, in conformità con la sentenza Lexitor e in continuità con la giurisprudenza che, dopo la pubblicazione della pronuncia della Corte di giustizia, si era adeguata all'interpretazione da questa prospettata.

Non a caso, il giudice *a quo* ritiene che «con l'art. 11-*octies* co. 2, lo Stato italiano [si sia] reso post factum deliberatamente inadempiente alla Direttiva, creando un caso-limite, nel quale l'autorità giudiziaria, usando gli strumenti ordinari di interpretazione, riconosciuti dall'ordinamento, non è più ragionevolmente in grado di interpretare l'art. 125-*sexies* TUB (ex d.lgs. 141/2010), come integrato dall'art. 11-*octies* co. 2 del dl 73/2021, in conformità alla corrispondente previsione della Direttiva, come interpretata dalla Corte di Giustizia».

Ma allora, posto che la precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, tuttora vigente, in virtù dell'art. 11-*sexies*, comma 2, per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, è - secondo questa Corte (punto 12.3.3.) - compatibile sul piano letterale con una interpretazione conforme alla sentenza Lexitor, tant'è che era stata già oggetto di tale adeguamento interpretativo, e posto che, sempre secondo questa Corte (punto 12.1.), il vulnus ai principi costituzionali censurati risiede proprio nel raccordo con le specifiche norme secondarie evocate dall'art. 11-*octies*, comma 2, le questioni di legittimità costituzionale possono essere accolte in linea con la prospettazione del giudice rimettente.



14.2.- La disposizione censurata deve, dunque, ritenersi costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia», sicché l'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, che resta vigente per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della legge n. 106 del 2021, in virtù dell'art. 11-*sexies*, comma 2, può nuovamente accogliere il solo contenuto normativo conforme alla sentenza Lexitor.

L'eliminazione della citata parte di disposizione rimuove, pertanto, l'attrito con i vincoli imposti dall'adesione dell'Italia all'Unione europea.

Al contempo, il nuovo testo dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, introdotto con l'art. 11-*octies*, comma 1, lettera *c*), oltre a valere per il futuro, contribuisce a consolidare il contenuto normativo della precedente formulazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1, t.u. bancario, in senso conforme alla sentenza Lexitor.

Benché, dunque, le due disposizioni non si sovrappongono sul piano testuale, le due norme corrispondono sul piano sostanziale.

Come i commi 4 e 5 del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario presentano una diversa collocazione, ma coincidono nei contenuti con i vecchi commi 2 e 3 del medesimo articolo (mantenuto in vigore per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova legge dall'art. 11-*octies*, comma 2), parimenti il comma 1 del nuovo art. 125-*sexies* t.u. bancario presenta una diversa formulazione testuale, ma un contenuto normativo corrispondente al comma 1 del precedente art. 125-*sexies*, anch'esso rimasto in vigore per il passato.

Quanto alle disposizioni introdotte con i commi 2 e 3 dell'art. 125-*sexies* riformulato nel 2021, esse non trovano riscontro nel precedente testo e, dunque, risultano vigenti per il futuro, spettando, di conseguenza, agli interpreti il compito di risolvere, per il passato, i profili di disciplina in esse regolati.

Infine, resteranno chiaramente applicabili tutte le norme secondarie richiamate dai numerosi rinvii operati dal testo unico bancario, con esclusione di quelle riferite alla vecchia interpretazione del precedente art. 125-*sexies*, comma 1.

15.- In conclusione, l'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, limitatamente alle parole «e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia»;

2) dichiara inammissibile l'intervento spiegato da B. B. spa;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*octies*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

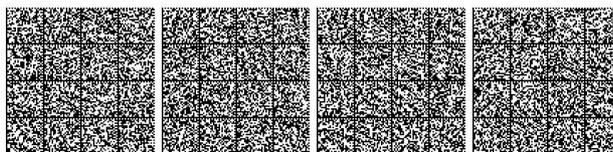
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 264

Sentenza 9 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Governo del territorio - Norme della Regione Umbria - Pianificazione urbanistica comunale - Strumenti comunali urbanistici attuativi in zone sismiche - Previsione che il relativo parere sia espresso, anziché dall'ufficio tecnico regionale competente, dal comune interessato - Successiva abrogazione e ritrasfusione della norma in disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima - Permanere della vigenza della disposizione abrogata nel giudizio principale in forza del principio *tempus regit actum* - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e della protezione civile - Illegittimità costituzionale della disposizione censurata *in parte qua*, nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione.

- Legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11, art. 24, comma 9.
- Costituzione, art. 117, terzo 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, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

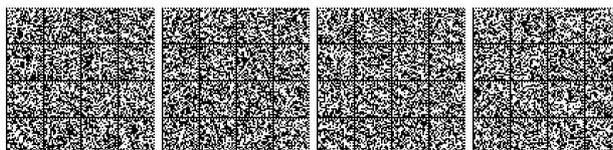
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra R. C. e altro e il Comune di Terni e altri, con ordinanza del 2 luglio 2021, iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera *p*), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui - secondo il giudice *a quo* - «stabilisce che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche».



Ad avviso del rimettente, la norma regionale censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con la previsione dell'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», da ritenere espressiva di un principio fondamentale nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile», in base alla quale il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o in abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale».

2. - Il giudice *a quo* premette, in fatto, di essere stato adito in appello, dai medesimi ricorrenti, avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria n. 750 e n. 751 del 2016.

2.1.- Con questa seconda pronuncia, il giudice di prime cure ha respinto il ricorso con cui era stato chiesto l'annullamento di due concessioni edilizie in sanatoria, concernenti un complesso edilizio adibito a struttura ricettiva in località Piediluco (nel Comune di Terni), entrambe del 3 agosto 2011 - relative, rispettivamente, a interventi di tamponatura e di ampliamento anche in sopraelevazione e alla realizzazione di un locale ad uso sala ristorante - e di tutti gli atti preparatori dei procedimenti che avevano portato al rilascio di esse.

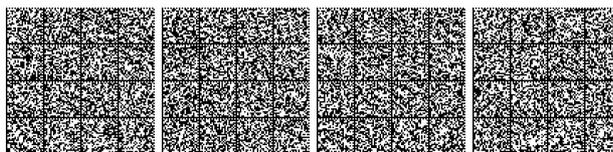
2.2.- Con la sentenza n. 750 del 2016 il TAR Umbria aveva respinto, invece, il ricorso proposto per ottenere l'annullamento: *a)* del «piano attuativo di iniziativa privata per la trasformazione» del già citato complesso edilizio in Piediluco, adottato con delibera della Giunta comunale del 7 maggio del 2014 e approvato con delibera della stessa Giunta del 1° aprile 2015, della quale i ricorrenti assumono di aver avuto conoscenza a seguito della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale, avvenuta il 14 ottobre 2015; *b)* del parere di compatibilità paesaggistica accordato dalla Soprintendenza delle Belle arti e paesaggio dell'Umbria con nota del 23 luglio 2014; *c)* del parere di non assoggettabilità alla procedura di valutazione di incidenza (VINCA), accordato dalla Regione Umbria con nota del 13 novembre 2014; *d)* del parere di compatibilità idrogeologica, idraulica e sismica, di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, espresso dalla Giunta comunale con l'impugnata delibera del 7 maggio 2014; *e)* del parere dell'11 aprile 2014 reso dalla Commissione comunale per la qualità architettonica e del paesaggio.

I ricorrenti, denunciando i citati atti per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere, deducevano vizi tanto procedurali, ossia: omessa comunicazione di avvio del procedimento, incompetenza della Giunta comunale, sia a rendere il parere sismico, sia a deliberare l'approvazione del piano attuativo, difetto di motivazione dei pareri della stessa Commissione e della Soprintendenza, approvazione del piano regolatore comunale generale in difetto della valutazione ambientale strategica (VAS); quanto sostanziali, vale a dire: erronea qualificazione degli interventi di tipo demolitorio e di nuova costruzione come interventi di ristrutturazione edilizia ammessi dal vigente piano regolatore generale (PRG), omessa valutazione preventiva sulla necessità della VAS, omessa VINCA dei suddetti interventi, illegittimità della costruzione con sagoma differente rispetto a quella originaria, illegittimità dell'aumento di cubatura o superficie utile coperta, illegittimità dei condoni riguardanti l'edificio in contestazione.

2.3.- Il Consiglio di Stato ricorda che, avverso la sentenza n. 750 del 2016, la ricorrente aveva dedotto i seguenti motivi: *a)* erronea reiezione della richiesta di riunione dei procedimenti; *b)* erronea reiezione della censura di falsa applicazione di legge, poiché sono stati giudicati coerenti con le regole di pianificazione generale le opzioni di radicale trasformazione per via demolitoria e nuova sostituzione ricostruttiva; *c)* travisamento dei fatti, avendo ritenuto che la sagoma dell'edificio in fieri fosse la medesima di quella preesistente; *d)* erronea reiezione della censura di violazione e falsa applicazione di legge sull'incompetenza del comune a rendere il parere sismico; *e)* erronea reiezione del motivo con il quale veniva denunciata, sia l'insufficienza della motivazione per relationem, resa dalla Commissione comunale per la qualità architettonica e il paesaggio, sia l'inadeguata motivazione del parere favorevole della Soprintendenza; *f)* omesso esame della censura sulla mancata effettuazione della VAS; *g)* travisamento della censura sulla mancata effettuazione della VINCA.

3.- Il Consiglio di Stato, dopo aver disposto la riunione dei giudizi e rigettato il motivo di appello sulla decisione del giudice di prime cure di non riunire i ricorsi, respinge l'appello sulla sentenza del TAR Umbria n. 751 del 2017, dichiarando non fondati tutti i motivi di gravame.

3.1.- Con riguardo all'appello della sentenza del TAR Umbria n. 750 del 2016, nel quale è sorto l'incidente di costituzionalità, il Consiglio di Stato decide, invece, l'impugnazione limitatamente ai gravami riguardanti il difetto di VAS e di VINCA, i quali, preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità dei motivi per tardività dell'impugnazione del piano attuativo, vengono dichiarati non fondati. Per la definizione delle censure rivolte avverso la parte della decisione che ha riconosciuto la competenza del comune a rendere parere sismico, il Collegio ritiene necessaria la rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005.



4.- La citata disposizione, nel prevedere che «[i] comune, in sede di adozione del piano attuativo [...], esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio», attribuirebbe al comune la competenza di esprimere il parere ai fini idrogeologici e idraulici, che l'art. 89 t.u. edilizia riserva, invece, all'organo tecnico regionale.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, così disponendo, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché violerebbe i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e «protezione civile», espressi dal citato art. 89.

4.1.- Innanzitutto, il Collegio rimettente afferma che la questione è rilevante, dato che la decisione sul motivo in esame dovrebbe scontare l'applicazione alla fattispecie, *ratione temporis*, della norma censurata e, qualora essa venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, conseguirebbe l'accoglimento del motivo di appello basato sulla incompetenza del comune ad esprimere, in sede di adozione del piano, il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.1.1.- Sempre in punto di rilevanza il rimettente svolge ulteriori considerazioni.

Il Consiglio di Stato premette che la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 271, comma 1, lettera *p*), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, ma che, tuttavia, il suo contenuto normativo è stato riprodotto dall'art. 28, comma 10, della medesima legge regionale. Senonché, quest'ultima disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, unitamente al successivo art. 56, comma 3, con la sentenza n. 68 del 2018. La declaratoria di illegittimità costituzionale ha colpito le citate disposizioni proprio nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

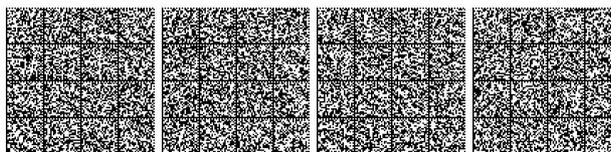
La questione di legittimità costituzionale avrebbe pertanto ad oggetto una norma, applicata *ratione temporis* alla fattispecie che ha dato origine al giudizio, anche se non più in vigore nell'ordinamento giuridico.

4.1.2.- Il Collegio rimettente afferma, tuttavia, di non poter ignorare, ai fini della valutazione sulla rilevanza, «la nota distinzione tra “disposizione” e “norma”», ossia tra la proposizione normativa (o enunciato), la disposizione, e il risultato dell'attività interpretativa di una disposizione, la norma; distinzione, questa, che rifletterebbe la dialettica tra legislazione e interpretazione.

Sulla base di tale distinzione, infatti, il giudice *a quo* rileva che le proposizioni normative recate dall'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e dall'art. 28, comma 10, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, sono diverse, ma le norme si appaleserebbero identiche; nella controversia al suo esame andrebbe applicata, pertanto, una norma regionale non più esistente nella «corrente interpretazione che ne ha fornito la Corte costituzionale». Il che significherebbe - sempre a parere del rimettente - applicare al rapporto tuttora pendente una norma dichiarata costituzionalmente illegittima, pur se «presente nell'ordinamento giuridico come “diritto astratto”, in ragione della disposizione (testo legislativo) che la veicola». Poiché l'oggetto del sindacato di costituzionalità «sono, non sempre le disposizioni, quanto, piuttosto, proprio le norme», si potrebbe ritenere - così si continua - che la norma di cui all'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, «non sia più cogente» a seguito della sentenza costituzionale n. 68 del 2018.

4.1.3.- A parere del Consiglio di Stato, tale soluzione si configurerebbe, tuttavia, quale «attività interpretativa» che, pur potendosi legittimare alla luce dei principi costituzionali, anche di matrice europea, di economia processuale, sottrarrebbe a questa Corte la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge e, per di più, non potrebbe sortire l'effetto espulsivo della norma dall'ordinamento giuridico. Quest'ultima, infatti, continuerebbe ad «esistere nella gerarchia formale delle fonti» e a generare incertezza negli operatori e nell'attività regolatrice dei rapporti amministrativi, incisi temporalmente dalla norma in questione. E verrebbero, così, compromessi i valori ordinali dell'effettività di tutela e della certezza del diritto.

4.1.4.- Alla luce di tali considerazioni, il giudice *a quo* ritiene, quindi, rilevante la questione, rimettendone lo scrutinio a questa Corte, alla quale si chiede anche di chiarire se il sindacato di legittimità costituzionale «può e deve essere esercitato tutte le volte che di “efficacia” (art. 136 Cost.) e di “applicazione” (art. 30, legge 11 marzo 1953, n. 87) della legge possa parlarsi», indipendentemente dalla avvenuta abrogazione della norma ad opera di una legge regionale sopravvenuta, ma inapplicabile *ratione temporis*, o dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale che ha investito la norma sopravvenuta recante il medesimo contenuto precettivo; oppure se, allorché vi siano disposizioni diverse, ma norme perfettamente identiche, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma successiva possa esonerare il giudice dalla necessità di operare, sempre e in ogni caso, il rinvio anche della norma anteriore, ab illo tempore vigente, il cui «testo materiale» continua ad essere presente nell'ordinamento «gerarchico formale»; cioè, pur se il suo contenuto, identicamente riprodotto in una norma successiva, e poi dichiarata costituzionalmente illegittima, non costituisca «più, di fatto, diritto vivente».



Nonostante tali considerazioni, il giudice *a quo* conchiude, a conforto della rilevanza della questione, che la legge reg. Umbria n. 11 del 2005, e con essa la norma censurata, è stata abrogata, come detto, dall'art. 271, comma 1, lettera *p*), della successiva legge reg. Umbria n. 1 del 2015, a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, ossia dal 29 gennaio 2015. Fino a tale data, pertanto, il cesurato art. 24, comma 9, avrebbe prodotto effetti e regolato il procedimento da cui è sorto il giudizio che ha investito il rimettente.

5.- In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato ricorda, richiamando le sentenze di questa Corte n. 167 del 2014 e n. 68 del 2018 - quest'ultima dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma di identico contenuto a quella all'odierno esame - che questa Corte ha riconosciuto all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 la natura di norma di principio in materia di governo del territorio e di protezione civile, poiché, volto ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica, rivestirebbe una posizione fondante, in ragione della rilevanza del bene protetto. Tale disposizione si imporrebbe, pertanto, al legislatore regionale nella parte in cui prescrive a tutti i comuni, per la realizzazione degli interventi edilizi in zone sismiche, di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

Sulla base di tale assunto, il rimettente ricorda, infatti, che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

5.1.- Il giudice *a quo* ritiene che le argomentazioni appena richiamate valgano a revocare in dubbio anche la legittimità costituzionale del censurato art. 24, comma 9, il quale, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui assegnava ai comuni, piuttosto che al competente ufficio tecnico regionale, il compito di rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali attuativi dei comuni siti in zone sismiche. Questa disposizione, infatti, al pari di quella dichiarata costituzionalmente illegittima nel precedente giudizio di legittimità costituzionale, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale posto dal già ricordato art. 89 t.u. edilizia. Del resto, come ha chiarito questa Corte, sempre nella sentenza n. 68 del 2018, non varrebbe a far superare i rilevati profili di illegittimità costituzionale la circostanza che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), avesse consentito alle regioni di prevedere uno snellimento delle procedure e di introdurre norme per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti. Ciò, in quanto il d.P.R. n. 380 del 2001 avrebbe fatto venir meno le possibilità di deroga di cui al richiamato art. 20.

5.2.- In definitiva, secondo il rimette, l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», espressi dal citato art. 89, e sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

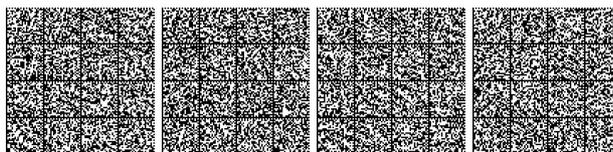
5.3.- Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice *a quo* ha rigettato quindi parzialmente l'appello e ha dichiarato, nel contempo, rilevante e non manifestamente infondata la questione dianzi indicata, sospendendo il giudizio in corso.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera *p*), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui - secondo il giudice *a quo* - «stabilisce che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche».

Ad avviso del rimettente, la norma regionale censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la previsione dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, da ritenere espressiva di un principio fondamentale in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in base alla quale il parere sugli strumenti urbanistici generali dei comuni siti in zone sismiche o il cui territorio comprende abitati da consolidare deve essere richiesto al «competente ufficio tecnico regionale».

2.- In via preliminare, va rilevato che non costituisce, di per sé, motivo di inammissibilità il fatto che il Consiglio di Stato abbia sollevato la questione con atto qualificato come sentenza, e segnatamente come sentenza parziale.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che le questioni siano state sollevate con sentenza - e, in particolare, con sentenza parziale (o non definitiva) - anziché con ordinanza, non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora il giudice *a quo*, indipendentemente dal nomen iuris dell'atto di promovimento, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2021, n. 208 e n. 179 del 2019, n. 126 e n. 116 del 2018, n. 275 del 2013 e n. 94 del 2009).

Tutto ciò vale, peraltro, alla condizione - rispettata nel presente giudizio - che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato già integralmente definito (sentenze n. 86 del 2017 e n. 94 del 2009), con conseguente esaurimento della potestas iudicandi del giudice rimettente.

3.- Sempre in via preliminare, è necessario ricostruire brevemente il panorama normativo in cui si colloca l'odierno incidente di legittimità costituzionale.

3.1.- La legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nel regolare la pianificazione urbanistica comunale, recava una disciplina derogatoria del disposto dell'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, in forza del quale tutti i comuni siti in zone sismiche o comprendenti abitati da consolidare «devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio».

La citata legge regionale demandava, per converso, agli stessi comuni l'espressione del parere in questione, sia in rapporto agli strumenti urbanistici generali, sia in relazione ai piani attuativi.

Quanto ai primi, l'art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 prevedeva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 «in merito alle previsioni del PRG, parte strutturale», fosse espresso - al pari di quello in materia idraulica e idrogeologica - «dal comune in sede di adozione, tenuto conto degli elaborati del PRG relativi alle indagini geologiche, idrogeologiche e idrauliche, nonché agli studi di microzonazione sismica effettuati nei casi e con le modalità previste dalle normative vigenti, nonché di quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera b)».

Una disposizione simile era contenuta nell'art. 24, comma 9, della stessa legge regionale - oggi censurato - con riguardo ai piani attuativi. Ivi si stabiliva, in particolare, che «[i]l comune, in sede di adozione del piano attuativo e tenuto conto della relazione geologica, idrogeologica e geotecnica, relativa alle aree interessate, nonché degli studi di microzonazione sismica di dettaglio nei casi previsti dalle normative vigenti, esprime parere ai fini dell'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001 ed ai fini idrogeologici e idraulici, sentito il parere della commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio».

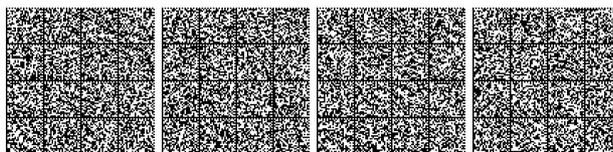
3.2.- Le due disposizioni ora ricordate sono state espressamente abrogate - unitamente all'intera legge reg. Umbria n. 11 del 2005 - dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, recante il «[t]esto unico governo del territorio e materie correlate».

Il contenuto delle disposizioni abrogate è stato peraltro trasfuso, rispettivamente, negli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della stessa legge reg. n. 1 del 2015.

La prima di tali nuove disposizioni - sulla falsariga dell'abrogato art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 - ribadiva, infatti, che il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, «sulla verifica di compatibilità delle previsioni del PRG, parte strutturale, con le condizioni geomorfologiche del territorio, nonché quello in materia idraulica e idrogeologica, in merito alle stesse previsioni del PRG, sono espressi dal comune in sede di adozione» dello stesso piano regolatore generale.

Rispetto, poi, alla pianificazione attuativa, l'art. 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 - ponendosi sulla scia del censurato art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 - prevedeva che lo sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) acquisisse direttamente, ove essi non fossero già stati allegati dal richiedente il piano attuativo, «gli altri pareri, assensi, autorizzazioni e nulla-osta comunque denominati, nonché i pareri che debbono essere resi dagli uffici comunali, necessari ai fini dell'approvazione del piano attuativo compreso il parere in materia sismica, idraulica ed idrogeologica da esprimere con le modalità di cui all'articolo 112, comma 4, lettera d)».

3.3.- A seguito di impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con la sentenza n. 68 del 2018, questa Corte ha dichiarato, peraltro, costituzionalmente illegittimi i citati artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, proprio nella parte in cui stabilivano che fossero i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni siti in zone sismiche.



Questa Corte ha ritenuto che le norme regionali impugnate violassero l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con l'art. 89 t.u. edilizia, che, nel demandare il parere in questione all'ufficio tecnico regionale competente, esprimeva un principio fondamentale in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volto ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica.

4.- Ad avviso del Consiglio di Stato, la questione sollevata deve ritenersi rilevante nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto la richiesta di annullamento di un piano attuativo ad iniziativa privata, adottato dal Comune di Piediluco il 7 maggio 2014 e approvato il successivo 1° aprile 2015: richiesta di annullamento basata anche sull'assenza del parere dell'ufficio tecnico regionale in materia sismica (essendo stato tale parere reso, in sua vece, dal Comune ai sensi dell'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005).

4.1.- Il giudice *a quo* osserva, anzitutto, che il censurato art. 24, comma 9, malgrado la sua abrogazione, deve reputarsi ancora applicabile nel giudizio principale. La disposizione è stata, infatti, abrogata dall'art. 271, comma 1, lettera *p*), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 a decorrere dalla data di entrata in vigore di quest'ultima legge (29 gennaio 2015). In forza del principio *tempus regit actum*, valevole nei giudizi aventi ad oggetto atti amministrativi, la norma denunciata continua, pertanto, a regolare il parere in materia sismica reso nel procedimento urbanistico di cui si discute, in quanto espresso in data anteriore a quella dell'abrogazione (7 maggio 2014). Di conseguenza, solo ove la norma regionale fosse rimossa sarebbe possibile accogliere il motivo di appello, inteso a far valere l'incompetenza del comune ad esprimere, in sede di adozione del piano attuativo, il parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale ragionamento appare senz'altro idoneo a superare il vaglio di non implausibilità, in cui si esprime il controllo esterno di questa Corte sulla motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 192 e n. 109 del 2022, n. 183 del 2021 e n. 218 del 2020).

4.2.- Il Consiglio di Stato esclude, per altro verso, che la norma censurata possa considerarsi “travolta” dalla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata con la sentenza n. 68 del 2018, avente ad oggetto una norma di uguale contenuto: norma che il rimettente individua nell'art. 28, comma 10, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, ma che va più esattamente identificata nell'art. 56, comma 3, di tale legge, pure colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (essendo questa a regolare, come quella censurata, l'espressione del parere in sede di adozione dei piani attuativi).

Si tratta di affermazione pienamente condivisibile.

La conclusione contraria - prospettata, ma correttamente scartata dallo stesso rimettente - si fonda su di un presupposto erroneo, ovverosia che, essendo oggetto del controllo di legittimità costituzionale le norme, e non le disposizioni, una volta che sia stata espulsa dall'ordinamento una determinata norma, il correlato significato normativo debba ritenersi non più esistente, e quindi non più applicabile, pur se veicolato da una disposizione differente da quella sottoposta a scrutinio.

Deve per converso affermarsi che il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest'ultima non sia stata formalmente rimossa dall'ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni, sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che «le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che per *argumentum* si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugate. Da ciò la conseguenza che, quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse [...], le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità» (sentenza n. 436 del 1992; in senso analogo, più di recente, sentenza n. 40 del 2020).

Tale conclusione, del resto, trova puntuale conferma nella nota affermazione contenuta nella sentenza n. 84 del 1996, secondo la quale questa Corte «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», e queste ultime sono altresì «il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento» delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità. Ne discende che, se su una data disposizione questa Corte non si pronuncia, non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione di legittimità costituzionale.

In definitiva, dunque, la rimozione dall'ordinamento d'una disposizione, e del correlato contenuto normativo, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma condotto da questa Corte.



5.- Ciò chiarito, può passarsi all'esame del merito.

Come si è già ricordato, il giudice *a quo* ritiene l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, vigente *ratione temporis*, costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché - statuendo che siano i comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche - si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

La questione è fondata.

Deve essere qui ribadito quanto già affermato nella richiamata sentenza n. 68 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 4, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 proprio perché contrastanti con l'art. 89 t.u. edilizia, qualificando espressamente quest'ultimo come norma di principio in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», in forza della «posizione “fondante”» che essa riveste nell'ordinamento, «attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 167 del 2014)» (sentenza n. 68 del 2018).

Anche l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal comune, si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

È, pertanto, costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche. Contrariamente a quanto sembra ritenere il rimettente, la norma stessa non riguarda il parere espresso in sede di adozione degli strumenti urbanistici generali (regolato invece dall'art. 13, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 e peraltro non rilevante nel giudizio *a quo*), il quale resta, di conseguenza, estraneo all'odierna pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 9, della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lettera p), della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

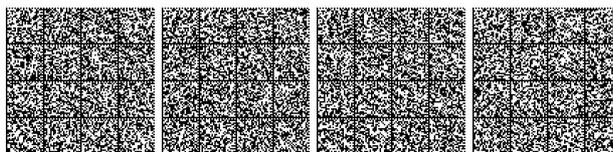
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 265

Sentenza 10 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico - Possibilità di rinnovo in favore del concessionario uscente, a determinate condizioni, al massimo fino al 31 dicembre 2031- Estensione del rinnovo al 31 dicembre 2036 per alcune concessioni -Profili procedurali del rinnovo - Applicazione anche alle istanze pendenti alla data di entrata in vigore della legge regionale - Esclusione del rinnovo trentennale per le derivazioni d'acqua a uso idroelettrico «non grandi» - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, in relazione alla libertà di stabilimento, nonché della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13, art. 4, commi da 16 a 23.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49 e 57; direttiva 2006/123/CE, art. 12, paragrafo 1.

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 dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2021, iscritto al n. 65 del registro ricorsi del 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udita nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 19 ottobre 2021 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), che



regolamentano il rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno (d'ora in avanti anche: direttiva servizi); all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», relativamente alle norme contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); e all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», relativamente ai suoi principi fondamentali riferiti alla «necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie ad ogni scadenza della concessione della risorsa idrica».

1.1.- In particolare, con riferimento al primo parametro evocato, il ricorrente considera la gestione di centrali idroelettriche un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 TFUE, «cui [sarebbero] applicabili, in via generale, i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e, più specificamente, i principi della Direttiva servizi 2006/123/CE», fra i quali l'art. 12, paragrafo 1, della citata direttiva, recepito nel nostro ordinamento all'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Per motivare tale violazione e, dunque, l'«illegittimità di un rinnovo automatico» e la «necessità di procedure competitive», il ricorrente richiama la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche, 13 dicembre 2018, n. 201, che ha disapplicato l'art. 30 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), rilevando che tale disciplina «deve essere disapplicata nella parte in cui consente il rinnovo di un contratto di concessione, senza la previa indizione di una procedura trasparente e conoscibile che consenta ai terzi che vi hanno interesse di formulare una proposta concorrente, sulla base dei principi di derivazione comunitaria per i quali, quando l'amministrazione attribuisce occasioni di vantaggio a privati in relazione a beni pubblici la cui disponibilità sia limitata, deve rispettare i principi di non discriminazione e pari trattamento, corollari di quello di concorrenza [su] cui si basa il Trattato UE».

Inoltre, il ricorso richiama le argomentazioni contenute nel parere AS 1722 del 3 marzo 2021 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), reso ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), in relazione ai «[r]innovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico».

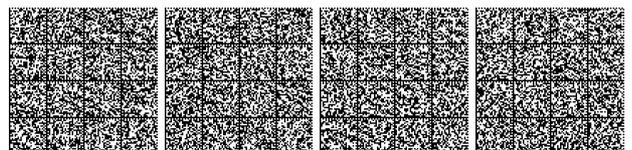
Precisa, di seguito, che la direttiva non disporrebbe soglie di applicabilità e, dunque, si imporrebbe «indipendentemente dalla rilevanza economica dell'attività svolta» e opererebbe a prescindere dalla rilevanza transfrontaliera della concessione.

L'Avvocatura dello Stato esclude che l'intervento legislativo regionale possa giustificarsi in ragione dei tempi tecnici incompressibili, necessari a istruire adeguatamente procedure concorrenziali: l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE si sarebbe imposto a partire dalla scadenza del termine di recepimento della direttiva stessa (28 dicembre 2009) e, di conseguenza, «stante il lungo lasso di tempo trascorso dalla vigenza dell'obbligo in questione, l'apertura al mercato delle concessioni poteva essere gestita organizzando, per tempo, ordinate procedure competitive di rinnovo». In ogni caso, l'ente non potrebbe eccepire difficoltà pratiche o amministrative per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalla direttiva (a tal fine sono richiamate Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, sentenza 18 ottobre 2012, in causa C-301/10, Commissione contro Regno Unito e Irlanda del Nord, e Corte di giustizia delle Comunità europee, sesta sezione, sentenza 30 novembre 2006, in causa C-293/05, Commissione contro Italia).

Parimenti, l'Avvocatura esclude che un presunto legittimo affidamento dei concessionari uscenti possa giustificare la violazione della disciplina europea. Viene richiamata, a tal fine, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, 14 luglio 2016, in cause C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e altri, secondo la quale è nella valutazione caso per caso che può trovare tutela l'affidamento del concessionario uscente, mentre una simile ragione non potrebbe giustificare «una disciplina di rinnovo, come quella prevista dalla Legge regionale in questione, che non contempli condizioni e criteri nel rispetto dei quali si possa procedere all'accertamento, caso per caso, dell'eventuale legittimo affidamento maturato dal singolo concessionario uscente e, ove accertato, della sua consistenza, sulla base del quale ponderare un periodo di rinnovo».

Infine, a parere dell'Avvocatura, l'art. 12 della direttiva servizi troverebbe applicazione anche all'impugnato comma 17 dell'art. 4 «per quanto riguarda la parte di attività non destinata all'autoconsumo, bensì al mercato».

1.2.- Secondo il ricorrente, sarebbe, altresì, violata la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza». A tal fine, l'Avvocatura richiama le sentenze di questa Corte che avrebbero chiarito come le disposizioni regolanti le procedure di gara siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e «le Regioni, anche a statuto speciale, non abbiano spazio di intervento» (sono richiamate, fra le altre, le sentenze n. 16 del 2021 e n. 39 del 2020, nonché le decisioni ivi riportate).



1.3.- Questa censura ridonderebbe anche in una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali (quale la necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie a ogni scadenza della concessione della risorsa idrica) non potrebbero tollerare eccezioni sull'intero territorio nazionale (è richiamata, a tal fine, la sentenza di questa Corte n. 126 del 2020).

2.- Il 19 novembre 2021 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, sostenendo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni.

2.1.- La difesa regionale ricostruisce, in primo luogo, le competenze legislative della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il cui statuto speciale (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia»), all'art. 4, primo comma, numero 9), attribuisce alla Regione una competenza legislativa primaria nella materia «acquedotti» e all'art. 5, primo comma, numero 14), assegna alla competenza legislativa concorrente la materia «utilizzo delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni».

In attuazione di queste disposizioni, l'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) ha istituito il demanio regionale, di cui fanno parte «[i] beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822 del codice civile, se appartengono alla regione» e che sono soggetti al regime previsto dal codice civile per i beni del demanio pubblico. Con successive norme di attuazione dello statuto, è stato disposto il trasferimento alla Regione autonoma del demanio idrico e di tutte le funzioni amministrative a esso inerenti. Si richiamano, in proposito, gli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e l'art. 1 del decreto legislativo 23 aprile 2002, n. 110 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese), che avrebbe trasferito alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «tutte le funzioni in materia di energia che concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia», salvo quelle previste dall'art. 2 del medesimo decreto, espressamente riservate allo Stato. Infine, viene menzionata la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2015, n. 11 (Disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque), con la quale quest'ultima, nell'ambito delle competenze attribuitele dal d.lgs. n. 265 del 2001, avrebbe disciplinato l'assetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, la gestione del demanio idrico e l'utilizzazione delle acque.

2.2.- Premessa tale ricostruzione normativa, la difesa regionale passa all'esame dei motivi di ricorso, deducendo una prima eccezione di inammissibilità nel fatto che il ricorrente avrebbe ommesso di motivare adeguatamente in merito all'applicazione a una regione a statuto speciale dei parametri derivanti dal Titolo V.

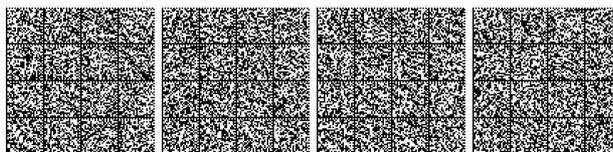
In via gradata, il ricorso sarebbe comunque inammissibile nella parte in cui, invocando la violazione di principi fondamentali della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», avrebbe del tutto ommesso di indicare il parametro interposto.

2.3.- Nel merito, la Regione autonoma censura che «la quasi totalità della giurisprudenza richiamata dal ricorrente appar[irebbe] del tutto inconferente al caso di specie».

Inoltre, segnala che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe fondato su un presupposto interpretativo erroneo, ovvero la proroga automatica del titolo concessorio in essere. Diversamente da quanto ritiene l'Avvocatura dello Stato, la Regione sostiene che «[d]alla piana lettura dei commi 16 e 17 dell'art. 4, della legge regionale 13 del 2021 emerge [...] come ciò non corrisponda al vero». Si richiederebbero, infatti, una rivalutazione dell'interesse pubblico che riguardi «l'assenza di un prevalente interesse pubblico ad un uso diverso incompatibile con l'uso idroelettrico», un esame sulla «persistenza delle condizioni e delle modalità di esercizio della derivazione stessa, che abbiano in particolare riguardo alla tutela e alla valorizzazione del corpo idrico» e, infine, «la previsione di un adeguamento delle condizioni e delle modalità di esercizio della derivazione alla normativa e alla pianificazione di settore vigenti». Analogamente, il comma 17, nel richiamare «la durata del rinnovo di cui al comma 16», stabilirebbe i casi nei quali la durata possa essere estesa per un periodo più lungo.

Infine, la difesa regionale esclude la sussistenza di un vulnus ai parametri costituzionali evocati, in ragione della natura transitoria delle disposizioni impugnate, adottate «[n]elle more dell'approvazione della disciplina regionale relativa all'assegnazione in regime di concorrenza delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico» e quindi in vista dell'adeguamento della disciplina regionale alle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato AS 1722 del 3 marzo 2021.

Il comma 23 dell'art. 4, infatti, avrebbe escluso il rinnovo trentennale del titolo (anche per i procedimenti pendenti), fino a quel momento consentito dall'art. 48, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 alle derivazioni d'acqua a uso idroelettrico non grandi. Dopodiché il legislatore regionale avrebbe temporaneamente previ-



sto un'estensione delle concessioni, modulata in un massimo di dieci o quindici anni, a seconda della natura giuridica del concessionario e della tipologia degli impianti, anche a tutela degli affidamenti «degli istanti ad ottenere - come è sempre pacificamente avvenuto a partire dall'entrata in vigore del R.D. n. 1775 del 1933 - il rinnovo della concessione scaduta».

3.- Il 21 dicembre 2021, l'associazione Eletticità futura - Unione delle imprese elettriche italiane ha depositato un'opinione, in qualità di *amicus curiae*, chiedendo che questa Corte dichiari l'inammissibilità o comunque la non fondatezza del ricorso. Con decreto del Presidente della Corte del 18 luglio 2022, l'opinione è stata ammessa in giudizio.

4.- Il 27 settembre 2022 la difesa regionale ha depositato una memoria, a integrazione dell'atto di costituzione.

4.1.- Quanto ai profili di inammissibilità, oltre a precisare quelli già prospettati in sede di costituzione in giudizio, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità «per omesso esame della fattispecie e del quadro normativo in cui essa si colloca» e perché l'eventuale accoglimento del ricorso porterebbe all'applicazione di una disciplina meno favorevole alla concorrenza, «ottenendo il ricorrente, in caso di accoglimento, l'opposto di ciò che dichiara di volere».

Infatti, tornerebbe ad applicarsi l'art. 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015 nella sua versione originale. Né - a parere della Regione - il risultato sarebbe diverso se si volesse escludere dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale il comma 23, perché all'esito dell'eventuale accoglimento del ricorso la disciplina verrebbe dettata dall'art. 30 del r.d. n. 1775 del 1933 che prevede un rinnovo trentennale e la cui disapplicazione non sarebbe chiara.

Ancora in rito la memoria contesta un difetto di motivazione là dove il ricorso censurerebbe «“in blocco” una disciplina di contenuto articolato e differenziato, contenuta in otto commi, senza che di alcuno di essi si sia esaminato il senso e l'eventuale contributo in relazione alla asserita illegittimità costituzionale».

4.2.- Nel merito, la difesa regionale sostiene la non fondatezza delle questioni promosse adducendo che l'esigenza di un (ulteriore) periodo di rinnovo si giustifichi con la mancanza di una disciplina (necessariamente statale) dei rapporti di successione nella proprietà degli immobili e degli impianti, che a oggi sono destinati a rimanere nelle mani dell'incumbent anche dopo la scadenza della concessione.

Inoltre, con riguardo alla censura posta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale sostiene che le modalità di attuazione della direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e delle successive che ne hanno modificato o integrato il contenuto sia «sintomatic[a] del fatto che anche il legislatore nazionale ritiene che la produzione di energia sia un settore speciale, non immediatamente riconducibile alla nozione di “prestazione di servizi”». Di conseguenza, «[s]ino ad una certa dimensione», rileva ancora la difesa regionale, sarebbe «dubbia la stessa possibilità pratica di un interesse di mercato» rispetto alle piccole derivazioni idroelettriche.

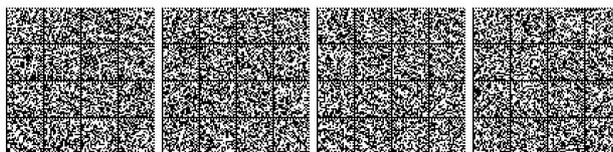
Infine, precisa la Regione autonoma, «[n]ell'assenza di qualunque distinzione o argomentazione relativa alle singole disposizioni dei commi da 16 a 23 della legge regionale [...] nell'impugnazione rimane coinvolta anche la disposizione di cui al comma 17 che consente il rinnovo fino al 2036 delle concessioni per le quali [...] una sottrazione di un bene pubblico al mercato o non è seriamente ipotizzabile, o trova una evidente e ragionevole giustificazione».

5.- Il 27 settembre 2022 ha depositato una memoria anche il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per la non fondatezza di tutte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

In particolare, da un lato, chiarisce che il ricorso ha adottato la «prospettiva di radicale esclusione di qualsivoglia competenza regionale statutaria», sostenendo che le disposizioni impugnate incidono in ambiti che esorbitano dalle materie di competenza delle regioni anche ad autonomia speciale. L'assunzione di questa prospettiva ridurrebbe - a parere dell'Avvocatura dello Stato - l'onere di motivare l'inesistenza di competenze statutarie «alla non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta assenza di competenze statutarie» (in proposito, richiama la sentenza di questa Corte n. 153 del 2019). Ebbene, a tal riguardo, sarebbe allora sufficiente l'individuazione nel ricorso dei parametri statutari potenzialmente e astrattamente incisi o comunque pertinenti e l'indicazione della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza statale le norme nella materia di cui si discute, oneri che il ricorso avrebbe rispettato.

Quanto all'eccezione relativa alla mancata individuazione dei parametri interposti volti a sorreggere la censura relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., l'Avvocatura dello Stato precisa che il ricorso è incentrato principalmente sulla violazione degli altri due parametri, mentre il terzo farebbe «da sfondo e corollario». Perciò, l'eccezione sarebbe priva di pregio.

Di seguito, il ricorrente esclude che la declaratoria di illegittimità costituzionale abbia l'effetto di determinare un arretramento del carattere concorrenziale del settore in rilievo, tenuto conto che le disposizioni statali che stabiliscono forme di proroga senza svolgimento di una procedura di evidenza pubblica sono suscettibili di essere disapplicate. Pertanto, «l'auspicata obliterazione delle predette norme regionali avrebbe l'effetto di determinare non una nuova



espansione delle disposizioni di cui al sopra richiamato R.d. n. 1175 [recte: n. 1775] del 1933, bensì del succitato art. 12 della Dir. 2006/123/Ce, che, ai fini che qui occupano, si pone certamente quale norma completa nel suo contenuto, la quale è destinata a imporsi sul diritto interno difforme».

Infine, replica alle eccezioni di merito sollevate dalla difesa regionale precisando che il carattere semi-automatico della proroga non implica che questa venga disposta sulla base di una procedura competitiva, ma anzi limita la concorrenza per un periodo di tempo ritenuto eccessivo e non giustificabile alla luce degli affidamenti dei concessionari, stanti le considerazioni che la Corte di giustizia ha svolto nella succitata sentenza *Promoimpresa*.

6.- Nell'udienza del 18 ottobre 2022, sono intervenute l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa regionale, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 19 ottobre 2021 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2021, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 57 TFUE e all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE; all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 50 del 2016; e all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», relativamente ai suoi principi fondamentali riferiti alla «necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie ad ogni scadenza della concessione della risorsa idrica».

2.- L'art. 4, comma 16, dispone che «[n]elle more dell'approvazione della disciplina regionale relativa all'assegnazione in regime di concorrenza delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico, tali concessioni possono essere rinnovate in favore del concessionario uscente al massimo fino al 31 dicembre 2031», a condizione che «sia accertata l'insussistenza di un prevalente interesse pubblico a un diverso uso della risorsa idrica, in tutto o in parte, incompatibile con l'uso a fine idroelettrico» (lettera a); che «persistano i fini, le condizioni e le modalità di esercizio della derivazione stessa, relative alla tutela, alla quantità, alla qualità e all'uso della risorsa idrica e alla valorizzazione del corpo idrico» (lettera b); che «sia previsto l'adeguamento delle condizioni e delle modalità di esercizio della derivazione alla normativa e alla pianificazione di settore vigenti» (lettera c).

Il comma 17 del medesimo art. 4, anch'esso impugnato, prevede una durata del rinnovo fissata al massimo sino al 31 dicembre 2036 per le concessioni: la cui potenza nominale «sia inferiore a 220 kW» (lettera a); che siano relative a «impiant[i] idroelettric[i] posizionat[i] su condotte acquedottistiche» (lettera b); il cui concessionario «sia una cooperativa di autoconsumo» (lettera c) o «un'amministrazione pubblica» (lettera d).

Ancora, gli ulteriori commi impugnati (dal 18 al 21) regolano i profili procedurali del rinnovo, mentre il comma 22 prevede l'applicazione dei citati commi «anche alle istanze di rinnovo delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico già presentate alla data di entrata in vigore della presente legge».

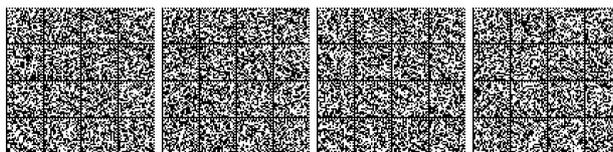
Infine, il contestato comma 23 dell'art. 4 dispone la soppressione, al comma 8 dell'art. 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 della 2015, della parola «grande».

3.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha sollevato molteplici eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, la difesa regionale ha ritenuto carente la motivazione in merito alla «applicazione ad una Regione a Statuto speciale dei parametri derivanti dal Titolo V».

In via gradata, ha fatto valere l'inammissibilità della questione relativa all'art. 117, terzo comma, Cost., per omessa indicazione del parametro interposto e, in generale, per carente motivazione.

Nelle memorie, la difesa regionale ha rilevato l'inammissibilità per omesso esame della fattispecie e del contesto normativo in cui essa si colloca, che andrebbero a riverberarsi sulla sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere. L'eventuale annullamento delle disposizioni impugnate renderebbe, infatti, «dovuto [...] l'integrale rinnovo della concessione ai sensi dell'art. 48, comma 1, della legge regionale 29 aprile 2015, n. 11» o, anche a voler escludere la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 23 dell'art. 4, farebbe operare il rinnovo disposto dalla legge statale «ai sensi dell'art. 30 del r.d. n. 1775 del 1933 (T.U. acque e impianti elettrici), [...] con effetto contrario alla tutela della concorrenza che il ricorso è inteso a promuovere».



Si aggiunge - sempre nella memoria - che l'introduzione di una regola di contendibilità delle concessioni non potrebbe «non includere la disciplina dei rapporti di successione nella proprietà» delle opere realizzate fuori dell'alveo, delle sponde e delle arginature del corso d'acqua, il che renderebbe evidente l'esigenza di una «definizione di "principi generali comuni"» e un quadro di riferimento rinnovato proprio in una materia di competenza legislativa statale esclusiva.

Da ultimo, sempre in rito, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che il ricorso «censura "in blocco" una disciplina di contenuto articolato e differenziato, contenuta in otto commi, senza che di alcuno di essi si sia esaminato il senso e l'eventuale contributo in relazione alla asserita illegittimità costituzionale».

4.- I rilievi formulati dalla difesa regionale colgono in parte nel segno e tutti i motivi di impugnazione sono inammissibili.

5.- Le questioni promosse in riferimento sia all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE, sia all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», in relazione alle norme del d.lgs. n. 50 del 2016, sono inammissibili per carente ricostruzione del quadro normativo e per genericità delle censure.

5.1.- I termini con cui sono prospettate le questioni evidenziano una precisa correlazione fra i parametri costituzionali sopra richiamati.

La violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, primo comma, Cost.) viene, infatti, associata al mancato rispetto dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE, che si assume applicabile alle concessioni relative alle piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Il rispetto delle regole della concorrenza, evocato dalla disposizione citata, richiama, a sua volta, la materia di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Senonché, il ricorso non chiarisce se e come la disciplina regionale possa conformare il proprio assetto normativo sulle piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico a esigenze concorrenziali, in mancanza di un quadro di principi statali coerente - in tale specifico settore - con simili istanze.

Inconferente, a tal riguardo, è il richiamo che opera il ricorso alle norme del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), che chiaramente attengono alla concorrenza, ma che «non si applic[ano] alle concessioni idroelettriche in quanto concessioni di beni pubblici (v. art. 164 del d.lgs. 50/2016)» (Tribunale superiore delle acque pubbliche, sentenza 6 novembre 2018, n. 176).

Per converso, il ricorso omette di ricostruire il quadro normativo statale in tema di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche, che risale al r.d. n. 1775 del 1933 e che non è, in alcun modo, ispirato a esigenze concorrenziali. Il legislatore nazionale ha, infatti, accolto i principi della concorrenza solo con riferimento alle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche (da ultimo, legge 5 agosto 2022, n. 118, recante «Legge annuale per il mercato e la concorrenza» che ha modificato l'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, recante «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica»).

Diversamente, l'art. 30 del citato r.d. n. 1775 del 1933, da un lato, consente il rinnovo delle concessioni, per una durata che, di regola, in base all'art. 21 del medesimo testo, è prevista «sino a trent'anni»; e, da un altro lato, stabilisce che, in caso di mancato rinnovo, lo Stato ha il diritto di ritenere senza compenso le sole «opere costruite nell'alveo, sulle sponde e sulle arginature del corso d'acqua, o di obbligare il concessionario a rimuoverle e ad eseguire a proprie spese i lavori necessari per il ripristino dell'alveo, delle sponde e delle arginature nelle condizioni richieste dal pubblico interesse». Tale disposizione, al contempo, non regola né la sorte delle opere realizzate dal concessionario uscente al di fuori dei siti sopra menzionati, né il profilo relativo all'eventuale indennizzo spettante al concessionario uscente in considerazione degli investimenti effettuati.

Vero è che il ricorso suppone - attraverso il mero richiamo alla sola sentenza n. 201 del 2018 del Tribunale superiore delle acque pubbliche - la non applicazione della citata disciplina statale, per contrasto con l'art. 12 della direttiva servizi, e che quell'esito, conseguente a una eventuale pronuncia di accoglimento, è prefigurato anche nella successiva memoria dell'Avvocatura.

Nondimeno, né il ricorso né la memoria argomentano in merito all'idoneità dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi a disciplinare compiutamente la specifica fattispecie in esame, tenuto conto, tra l'altro, dei problemi - sopra richiamati - concernenti la sorte delle opere realizzate dal concessionario uscente e il profilo degli eventuali indennizzi.

Si palesa, dunque, una inadeguata ricostruzione del quadro normativo, dal quale peraltro emergono tratti di contraddittorietà del ricorso, tratti che risaltano nell'impugnazione del comma 23 dell'art. 4 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2021.

Questa disposizione prevede la soppressione della parola «grande» al comma 8 dell'art. 48 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2015, il quale, a sua volta, stabiliva, prima della novella, la non applicazione, alle concessioni di «grande» derivazione, del rinnovo trentennale stabilito dal medesimo art. 48. Ebbene, se l'effetto della soppressione



della parola «grande» nel comma che esclude l'applicazione della disciplina di cui all'art. 48 è quello di sottrarre a tale normativa anche le concessioni per le piccole derivazioni, l'impugnazione del comma 23, ove accolta, renderebbe nuovamente operante la disciplina relativa al rinnovo trentennale, ben più lungo di quello previsto dalle disposizioni impugnate.

Risulta, dunque, incoerente che si chieda di dichiarare costituzionalmente illegittima una disciplina più concorrenziale di quella precedente e che, in pari tempo, si solleciti una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale di una disposizione, da cui deriverebbe l'applicazione di una normativa regionale ancor meno concorrenziale, salvo l'auspicio (formulato in udienza dall'Avvocatura) di una successiva disapplicazione di tale previsione.

La contraddittorietà di simile prospettazione non manca di avere riverberi sul tono perplesso dell'intero ricorso (tra le molte, sentenze n. 248 del 2022 e n. 176 del 2021).

5.2.- Alla carenza nelle motivazioni si aggiunge il carattere generico delle censure, che non si soffermano, in particolare, sulla specificità delle fattispecie richiamate al comma 17 dell'art. 4.

Tale disciplina riguarda, innanzitutto, l'ipotesi in cui la potenza nominale di concessione sia inferiore a 220 kW (lettera *a*) e quella in cui il concessionario sia una cooperativa di autoconsumo (lettera *c*), soggetto che è destinatario di una specifica normativa incentivante sia a livello europeo (direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) sia a livello statale.

In particolare, il ricorso non motiva adeguatamente la censura e non si confronta con tale disciplina e, in specie, con il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha definito, all'art. 42-*bis*, le modalità e le condizioni per l'attivazione dell'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e per la realizzazione di comunità di energia rinnovabile. Viene, dunque, introdotto un quadro di regole volte a consentire ai consumatori finali e/o produttori di energia di associarsi per condividere l'energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonte rinnovabile con potenza complessiva non superiore ai 200 kW.

Ebbene, il ricorrente non ha chiarito l'incidenza di presunte esigenze concorrenziali rispetto a fenomeni che sia il legislatore nazionale sia quello europeo hanno inteso favorire. Al contrario, si è limitato assertivamente a dedurre che l'art. 12 della direttiva servizi troverebbe applicazione anche nell'ipotesi dell'autoconsumo «per quanto riguarda la parte di attività non destinata» a tale finalità. Sennonché l'Avvocatura non ha offerto alcuna indicazione circa le modalità di sottoposizione a procedura concorrenziale della concessione del bene demaniale, limitatamente alla produzione di energia eccedente l'autoconsumo, di talché la censura risulta apodittica e il contrasto resta configurato in modo puramente astratto.

Anche la lettera *b*) del comma 17 menziona un caso peculiare, quello nel quale l'impianto idroelettrico sia posizionato su condotte acquedottistiche. Rispetto a tale fattispecie, il ricorrente ha taciuto ogni motivazione e ha, in particolare, omesso di misurare le ragioni dell'asserita illegittimità costituzionale con quanto disposto dall'art. 166-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Quest'ultimo prevede che «[i] soggetti gestori del servizio idrico integrato, titolari delle concessioni per l'uso potabile delle acque, in riferimento alla risorsa idrica concessa per uso potabile e già sfruttata in canali o condotte esistenti, possono avanzare richiesta all'autorità competente per la produzione di energia idroelettrica all'interno dei medesimi sistemi idrici» (comma 1), seppure «[l]e caratteristiche costruttive degli impianti per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo devono consentire lo sfruttamento delle infrastrutture idriche esistenti quali canali artificiali o condotte, senza incremento di portata derivata dal corpo idrico naturale e senza incremento del periodo in cui ha luogo il prelievo» (comma 2).

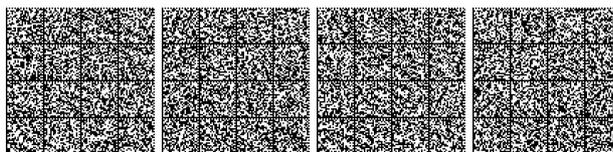
Di seguito, anche relativamente alla lettera *d*) si individuano specificità con le quali il ricorrente ha omesso di confrontarsi. Rispetto a tale ipotesi, che riguarda il caso in cui il concessionario sia una pubblica amministrazione, il ricorrente non ha chiarito se e quando ai soggetti pubblici, tenuto conto delle formule organizzative e degli obiettivi di interesse generale, trovi applicazione il regime di concorrenza.

In sintesi, il ricorso omette fondamentali rilievi, individuali e specifici, sulle ipotesi enumerate al comma 17 dell'art. 4 impugnato.

5.3.- Parimenti, l'Avvocatura dello Stato non articola i motivi di impugnazione con riguardo ai successivi commi, limitandosi a valutazioni generiche su tutte le (pur diverse) norme rispetto alle quali formula un'unica e indifferenziata argomentazione.

E tuttavia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il ricorrente non deve esimersi dall'indicare le ragioni dell'impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna delle norme contestate (sentenze n. 235, n. 168 e n. 117 del 2022).

6.- Proseguendo, deve ritenersi inammissibile anche la questione sollevata con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 57 TFUE, in ragione del carattere ancora una volta generico dell'argomentazione portata a sostegno.



Il ricorso si limita a riferire che «la gestione di centrali idroelettriche per la generazione di energia costituisce un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 TFUE, cui sono applicabili, in via generale, i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE».

Con tale affermazione apodittica il ricorso non espone quali siano i motivi alla base del contrasto con le norme del Trattato, a partire dal presupposto dell'accertamento dell'interesse transfrontaliero, requisito sul quale il ricorrente neppure si sofferma.

Anche questa censura è, pertanto, inammissibile, tanto più che, per costante orientamento di questa Corte, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si impone, nei giudizi proposti in via principale, in termini più pregnanti rispetto ai giudizi instaurati in via incidentale (*ex multis*, sentenze n. 119 del 2022, n. 262, n. 219 e n. 171 del 2021, n. 109 del 2018).

7.- Da ultimo, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è inammissibile.

Deve essere, infatti, accolta l'eccezione fatta valere dalla difesa regionale, secondo la quale il ricorrente avrebbe del tutto omissivo di indicare «non solo quali sarebbero [i] principi» violati, «ma anche quale sarebbe la relativa normativa di riferimento», e, dunque, non avrebbe individuato la disciplina interposta, né fornito una adeguata motivazione.

Nel ricorso l'Avvocatura dello Stato si limita a ravvisare un contrasto «con la potestà legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i cui principi fondamentali (quale la necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie ad ogni scadenza della concessione della risorsa idrica), per costante giurisprudenza costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (*cf.* da ultimo sentenza n. 126/2020 della Corte costituzionale)».

Tale argomentazione, oltre a riferirsi a un precedente inconferente, non si attiene a quanto richiesto dalla giurisprudenza costante di questa Corte, secondo la quale il ricorso in via principale «non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2015, che richiama anche le sentenze n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 107 del 2017; si vedano anche le sentenze n. 200 del 2022, n. 279 del 2020, n. 152 del 2018 e n. 261 del 2017).

8.- In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse sono inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2021, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2021-2023 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché all'art. 117, terzo comma, 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 10 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

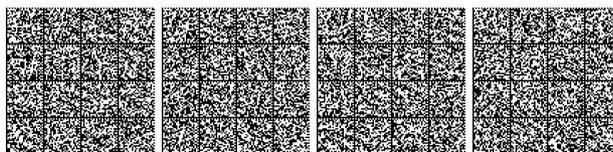
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 266

Sentenza 10 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Violazione del divieto di inversione di marcia nelle autostrade - Sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida a carico del trasgressore - Applicazione a qualsiasi tratto autostradale, compreso quello tra i caselli di entrata e di uscita e quello successivo al casello d'uscita - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 176, commi 1, lettera *a*), e 22.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27, secondo 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 di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 1, lettera *a*), e 22, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Firenze nel procedimento vertente tra R. S. e la Prefettura di Firenze, con ordinanza del 7 gennaio 2015, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, 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 Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza datata 6 giugno 2014, depositata presso la cancelleria del giudice *a quo* il 7 gennaio 2015, pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 15 novembre 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 29 dicembre 2021, il Giudice di pace di Firenze - sciogliendo una riserva assunta all'udienza del 1° luglio 2011 - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 1, lettera *a*), e 22, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in riferimento agli artt. 3, 24 e 27, secondo comma, della Costituzione «nonché al principio costituzionale della ragionevolezza della discrezionalità legislativa», nella parte in cui assoggetta al medesimo trattamento sanzionatorio «le condotte in esso descritte, commesse in qualsiasi tratto di autostrada e, quindi, sia nel tratto autostradale che si sviluppa tra i caselli autostradali sia nel tratto all'esterno dei medesimi e in particolare nei piazzali antistanti i caselli di ingresso/uscita».

1.1.- Il rimettente riferisce di essere investito del ricorso, tempestivamente depositato il 21 giugno 2011, con cui R. S. ha impugnato il provvedimento prefettizio di revoca della patente di guida ai sensi dell'art. 176, comma 22, cod. strada.



All'udienza del 1° luglio 2011, il giudice *a quo* aveva sospeso il provvedimento di revoca della patente e il connesso provvedimento di fermo amministrativo del mezzo, e aveva assegnato termine al ricorrente per meglio illustrare l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 176, commi 1, lettera *a*), e 22, cod. strada, dallo stesso formulata in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 27 Cost.

A seguito del deposito, il 27 ottobre 2011, di note illustrative da parte del ricorrente, con l'ordinanza in epigrafe il Giudice di pace di Firenze ha sollevato le anzidette questioni di legittimità costituzionale.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente espone che R. S. è stato sorpreso dalla polizia stradale mentre effettuava un'inversione di marcia nel piazzale antistante un casello autostradale che aveva appena attraversato in uscita, con l'intenzione di rientrare in autostrada nella direzione opposta.

Ritiene il giudice *a quo* che tale condotta rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 176, comma 1, lettera *a*), cod. strada poiché, con giurisprudenza costante, la Corte di cassazione afferma che «l'intero tracciato di strada svolgentesi tra i due segnali "di inizio e fine autostrada" [...] è da considerarsi carreggiata autostradale» (sono citate, tra le altre, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 25 maggio 2006, n. 16573, e sezione prima civile, sentenza 10 gennaio 2001, n. 9059); e nel caso in esame non sarebbe dubbio che la condotta sia stata posta in essere prima dei cartelli di inizio e fine autostrada. Per tale condotta, osserva il rimettente, il comma 19 dello stesso art. 176 cod. strada commina la sanzione amministrativa da euro 1.886 a euro 7.546 (oggi da euro 2.046 a euro 8.186), mentre il comma 22 prevede la sanzione accessoria della revoca della patente di guida e del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi.

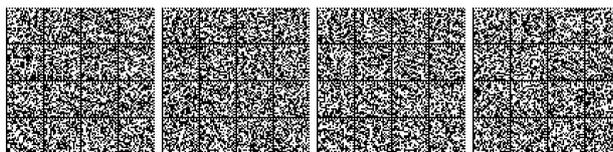
1.3.- La previsione della revoca obbligatoria della patente si porrebbe, tuttavia, in palese contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la disposizione censurata punirebbe con la medesima gravosa sanzione amministrativa della revoca della patente «condotte che possono assumere eccezionale gravità, in quanto atte a creare gravissimo pericolo alla circolazione, il più delle volte destinate a provocare incidenti anche mortali» - come nel caso dell'inversione di marcia effettuata attraversando i varchi esistenti sull'autostrada - e «condotte che, pur vietate, non possono in alcun modo connotarsi per analoghi caratteri di pericolosità», come per l'appunto un'inversione di marcia nel piazzale antistante il casello autostradale, dove le modalità di circolazione sono affatto differenti, anche in relazione alla presenza di limiti di velocità sensibilmente inferiori. Inoltre, l'impossibilità di graduare la sanzione della revoca della patente - come era invece possibile prima della modifica della disposizione censurata operata dall'art. 30, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), quando era prevista la sanzione della sospensione della patente da 6 a 24 mesi - impedirebbe al giudice di adeguare la sanzione accessoria a condotte così diverse tra loro.

In secondo luogo, il principio di uguaglianza sarebbe violato in quanto la disposizione censurata prevederebbe, per l'inversione di marcia effettuata nel tratto di carreggiata compreso tra i cartelli di inizio e fine autostrada e i caselli autostradali, una sanzione irragionevole e sproporzionata rispetto a quella prevista per condotte di gravità paragonabile. La comparazione è svolta in particolare, con riferimento: *a*) all'inversione di marcia svolta «in quella parte di carreggiata che precede il cartello di inizio autostrada o segue il cartello di fine autostrada» che «gode di un trattamento molto più benevolo», pur non presentando diversità sostanziali dal punto di vista delle caratteristiche della strada e delle modalità di circolazione, sicché il diverso trattamento sanzionatorio sarebbe determinato esclusivamente dal dato formale della presenza del cartello; *b*) all'inversione di marcia eseguita su strade urbane ed extraurbane secondarie, dove, ai sensi dell'art. 154 cod. strada, essa «è in generale consentita ed è sanzionata solo con una modesta pena pecuniaria, qualora venga realizzata in presenza di curve, dossi o intersezioni», nonostante viga su queste strade il limite di velocità di 90 km/h, ben superiore a quello vigente in prossimità dei caselli; *c*) ad altre condotte che, poste in essere al di fuori dell'ambito autostradale, sono sanzionate in maniera più blanda, ancorché «oggettivamente molto più gravi», quali il sorpasso in prossimità o in corrispondenza delle curve o dei dossi e in ogni altro caso di scarsa visibilità (art. 148, comma 10, cod. strada), ovvero in corrispondenza di intersezioni (art. 148, comma 12, cod. strada) oppure il circolare contromano in corrispondenza delle curve, dei raccordi convessi o in ogni altro caso di limitata visibilità (art. 143, comma 12, cod. strada).

1.4.- Il rimettente riconosce che questioni analoghe sono state dichiarate non fondate da questa Corte con la sentenza n. 373 del 1996 e l'ordinanza n. 58 del 1999. Ritiene tuttavia il giudice *a quo* di dover sollevare nuovamente la questione essendo nel frattempo mutato il quadro normativo, ed essendo venuta meno - in particolare - la graduabilità della sanzione accessoria. Infatti, l'art. 30, comma 2, della legge n. 120 del 2010, modificando il comma 22 dell'art. 176 cod. strada, ha sostituito la sanzione accessoria della sospensione della patente da 6 a 24 mesi con quella più gravosa della revoca della patente.

1.5.- Il giudice *a quo* dubita, infine, del possibile contrasto della previsione della revoca obbligatoria della patente altresì con i principi di presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost. e con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.



Pur se dettato in materia penale, il principio di presunzione di non colpevolezza sarebbe infatti applicabile anche in relazione al caso in esame, dal momento che l'interessato subirebbe l'ablazione del permesso di guida «per un lunghissimo periodo, con sicura devastazione della situazione economica e familiare della persona»; pregiudizio che risulterebbe particolarmente grave per il ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale svolge un'attività artigiana di giardinaggio e rischierebbe così di perdere «il proprio lavoro e la possibilità di sostenere la propria famiglia».

Quanto al diritto di difesa, secondo il rimettente esso dovrebbe «estendersi fino all'estremo limite di potere ottenere un provvedimento di immediata sospensione avente durata fino all'esito definitivo del procedimento giudiziario». In altre parole, «la sanzione deve divenire efficace solamente una volta che sia accompagnata dalla mancata impugnazione e definitività e non gravare al contrario sul cittadino che si deve muovere celermente per ottenere una sospensione che poi - all'esito del giudizio di primo grado - potrebbe essere revocata, salvo poi il ripristino in appello, perciò con i tempi ben lunghi che si possono immaginare». La revoca della patente dovrebbe, piuttosto, essere «subordinata al passaggio in giudicato della sentenza o alla definitività dell'atto amministrativo».

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 irrilevanti e, comunque, manifestamente infondate.

2.1.- L'interveniente, anzitutto, solleva «dubbi» sull'attualità della rilevanza della questione, dal momento che essa è stata sollevata dal giudice *a quo* con ordinanza risalente a circa sette anni prima della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, «l'eccessiva onerosità della sanzione della revoca della patente non può [...] valutarsi in astratto, dovendo piuttosto essere considerata, anche sotto il profilo dell'attualità della rilevanza, nel preciso contesto processuale di riferimento».

2.2.- Nel merito, l'interveniente ricorda che con svariate pronunce questa Corte ha ritenuto la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionali aventi a oggetto l'art. 176, comma 22, cod. strada, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. (sono richiamate le ordinanze n. 58 e n. 266 del 1999, n. 235 e n. 168 del 1998, n. 89, n. 190 e n. 422 del 1997).

Il mutamento del quadro normativo segnalato dal rimettente, che ha determinato l'inasprimento e la non graduabilità della sanzione accessoria, non imporrebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, una diversa considerazione delle questioni.

Nel prevedere la sanzione censurata, infatti, il legislatore avrebbe tenuto «ben presente la generale condizione di pericolosità su tutto il tratto autostradale, senza evidentemente compiere una distinzione tra tratti autostradali di maggiore o minore pericolosità: è l'intero tratto, delimitato dai cartelli di inizio e fine dell'autostrada, che costituisce motivo di allarme, posto che si tratta di luoghi ove è generalmente alta la velocità». Tale valutazione sarebbe stata ben presente a questa Corte allorché ha evidenziato che la condotta in esame sarebbe «idonea a determinare una situazione di gravissimo pericolo» (sentenza n. 373 del 1996), affermando che il legislatore «ha previsto un divieto assoluto che appare correlato alla regola della unidirezionalità obbligatoria della circolazione, non certo irragionevolmente imposta in qualunque punto dei tratti autostradali, proprio per le evidenti caratteristiche di questi rispetto alle strade comuni» (ordinanza n. 58 del 1999).

Quanto alla diversità del trattamento sanzionatorio rispetto a fattispecie analoghe, l'interveniente richiama ancora l'ordinanza n. 58 del 1999, dove si è sottolineato come non spetti a questa Corte rimodulare le scelte punitive adottate dal legislatore nella sua sfera discrezionale, né stabilire la quantificazione delle sanzioni, il lamentato trattamento punitivo non potendo essere «comparato con quello non omogeneo previsto dallo stesso codice della strada per la violazione di altre diverse condotte».

2.3.- Infine, per quanto concerne le questioni sollevate in riferimento agli artt. 27, secondo comma, e 24 Cost., l'interveniente osserva anzitutto che la revoca della patente è atto «strumentalmente e teleologicamente teso a tutelare con immediatezza l'incolumità e l'ordine pubblico», impedendo la continuazione di un'attività pericolosa per la circolazione, e che proprio la natura e la finalità della misura ne escludono il contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost.

D'altra parte, il conducente colpito dal provvedimento di revoca della patente potrebbe comunque attivare i rimedi previsti dall'ordinamento, la cui presenza esclude secondo l'interveniente che possa essere ravvisata una violazione dell'art. 24 Cost. Rileverebbe, in particolare, la previsione di cui all'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella versione applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*, secondo cui «l'opposizione non sospende l'esecuzione del procedimento, salvo che il giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con ordinanza non impugnabile».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Giudice di pace di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, commi 1, lettera a), e 22, cod. strada, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27, secondo comma, Cost. «nonché al principio costituzionale della ragionevolezza della discrezionalità legislativa», nella parte in cui assoggetta



al medesimo trattamento sanzionatorio «le condotte in esso descritte, commesse in qualsiasi tratto di autostrada e, quindi, sia nel tratto autostradale che si sviluppa tra i caselli autostradali sia nel tratto all'esterno dei medesimi e in particolare nei piazzali antistanti i caselli di ingresso/uscita».

2.- È necessario, anzitutto, delimitare il *thema decidendum* al solo comma 22 dell'art. 176 cod. strada.

Il rimettente, infatti, non solleva alcuna censura sulla legittimità costituzionale del divieto, sancito dal comma 1, lettera *a*), con riferimento alle condotte compiute «[s]ulle carreggiate, sulle rampe e sugli svincoli delle strade di cui all'art. 175, comma 1» (e cioè sulle autostrade, sulle strade extraurbane principali e su altre strade individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) di «invertire il senso di marcia e attraversare lo spartitraffico, anche all'altezza dei varchi, nonché percorrere la carreggiata o parte di essa nel senso di marcia opposto a quello consentito».

Le censure si appuntano, invece, esclusivamente sulla disposizione sanzionatoria di cui al comma 22, che prevede in caso di violazione del menzionato divieto, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 19, la «sanzione accessoria della revoca della patente di guida e del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi». Nell'ambito dello stesso comma 22, il rimettente svolge peraltro argomenti unicamente contro la sanzione della revoca della patente di guida, senza porre in discussione la legittimità costituzionale del fermo amministrativo del veicolo per un periodo di tre mesi.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato solleva dubbi sulla persistente attualità della rilevanza delle questioni sollevate, in relazione al lungo lasso di tempo - sette anni - intercorso tra il deposito dell'ordinanza di rimessione e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

In proposito, non si può non sottolineare l'abnorme intervallo temporale intercorso non solo tra la data del deposito dell'ordinanza (datata 6 giugno 2014, ma depositata presso la cancelleria del giudice *a quo* il 7 gennaio 2015) e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma ancor prima tra l'udienza in esito alla quale l'ordinanza è stata pronunciata (1° luglio 2011) e la data in cui essa è pervenuta alla cancelleria di questa Corte (15 novembre 2021), per essere poi pubblicata, di lì a qualche settimana, nella *Gazzetta Ufficiale*: un intervallo temporale superiore a dieci anni, in evidente frizione con quanto disposto dall'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo cui il giudice che sospende il processo per sollevare una questione di legittimità costituzionale «dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale».

Dal momento, tuttavia, che la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice *a quo* deve, per regola generale, essere valutata con riferimento al momento in cui esse sono state sollevate, non vi è ragione per escludere che la decisione di questa Corte possa spiegare effetti nel procedimento principale, nei termini prospettati dal rimettente.

Quest'ultimo muove, infatti, dal corretto presupposto ermeneutico secondo cui il divieto di inversione di marcia nelle autostrade, previsto dall'art. 176, comma 1, lettera *a*), cod. strada, sanzionato ai sensi dei commi 19 e 22 della medesima disposizione, trova applicazione, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, non solo nel tratto compreso tra i caselli di entrata e quelli di uscita, ma anche in quello successivo al casello d'uscita e precedente ai cartelli di fine e inizio autostrada (così, in un caso sovrapponibile a quello oggetto del procedimento *a quo*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 15 giugno 2020, n. 11441; nello stesso senso, sezione sesta civile, sentenza 26 giugno 2017, n. 15889, e ivi citazione di vari ulteriori precedenti conformi).

Proprio in questo tratto di autostrada risulta che il ricorrente nel giudizio *a quo* abbia compiuto l'inversione di marcia che il Prefetto ha sanzionato, tra l'altro, con la revoca della patente, in applicazione del comma 22 dell'art. 176 cod. strada. L'accoglimento delle questioni prospettate, dunque, consentirebbe al rimettente di accogliere l'opposizione contro il provvedimento di revoca della patente, attualmente cautelatamente sospeso in attesa della decisione dell'incidente di legittimità costituzionale.

Né, d'altra parte, potrebbe ritenersi che la sanzione irrogata dal provvedimento prefettizio impugnato sia nel frattempo prescritta, risultando la prescrizione interrotta ai sensi del combinato disposto degli artt. 28, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 e 2943, secondo comma, del codice civile, proprio per effetto della pendenza del giudizio di opposizione.

Ne consegue il rigetto dell'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, che peraltro la stessa Avvocatura generale dello Stato prospetta in forma meramente dubitativa.

4.- Devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, invece, le censure formulate in riferimento agli artt. 27, secondo comma, e 24 Cost.

Quanto all'art. 27, secondo comma, Cost., il rimettente muove infatti dal presupposto secondo cui il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva sarebbe applicabile anche alle sanzioni amministrative: presupposto, tuttavia, mai affermato da questa Corte, e a supporto del quale sarebbe stato necessario un adeguato *iter* argomentativo, del tutto assente nell'ordinanza di rimessione.



Quanto al diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., il rimettente assume che esso sarebbe violato per il solo fatto che chi sia colpito da una sanzione amministrativa abbia l'onere di impugnarla e di chiederne al giudice la sospensione; e ciò per evitarne l'immediata esecutività, che - secondo quanto par di comprendere dallo stringato passaggio che l'ordinanza di rimessione dedica a questa censura - risulterebbe di per sé contraria all'art. 24 Cost. Ma tale esecutività è, in realtà, caratteristica ordinaria di ogni provvedimento amministrativo: salva per l'appunto la possibilità per l'interessato di impugnarlo e di chiederne al giudice la sospensione nelle more nel giudizio, nell'esercizio del suo diritto di difesa garantitogli dall'art. 24 Cost. Anche rispetto alla dedotta lesione dell'art. 24 Cost. sarebbe stata, dunque, necessaria un'argomentazione più distesa da parte del giudice rimettente, tale da rendere maggiormente intelligibile il senso della sua censura.

5.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

5.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la discrezionalità legislativa nelle scelte relative all'an e al quantum delle sanzioni amministrative incontra il limite della manifesta irragionevolezza (sentenza n. 62 del 2021, punto 5.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 115 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto; sentenza n. 212 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto).

Più recentemente, si è aggiunto che il «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito [è] applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019, punto 8.2.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 246 del 2022, punto 9.1. del Considerato in diritto, n. 95 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 185 del 2021, punti 4 e 6 del Considerato in diritto).

5.2.- Come rammenta lo stesso giudice *a quo*, la legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, cod. strada è stata già più volte scrutinata da questa Corte sotto il profilo dell'art. 3 Cost.

Con la sentenza n. 373 del 1996 sono state ritenute non fondate, in particolare, varie questioni di legittimità costituzionale sollevate, con distinte ordinanze, sulla disposizione nella sua formulazione originale, la quale stabiliva la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente per un periodo da sei a ventiquattro mesi in caso di violazione dell'art. 176, comma 1, lettera *a*), cod. strada, che a sua volta prevedeva un reato contravvenzionale punito in via principale con l'arresto da due a sei mesi e con l'ammenda da duecentomila lire a un milione. Anche in quell'occasione, il giudice rimettente si doleva dell'eccessiva severità della sanzione amministrativa accessoria, allorché applicata a condotte che non avessero determinato in concreto alcuna situazione di pericolo; e ciò anche in comparazione con il trattamento sanzionatorio previsto per altri gravi illeciti connessi alla circolazione stradale, per i quali era all'epoca stabilita una sospensione di durata minima inferiore. Questa Corte ha, tuttavia, ritenuto non fondate le questioni, osservando tra l'altro che la sospensione della patente, allora comminata dalla disposizione all'esame, «sanziona una condotta considerata, a ragione, idonea a determinare una situazione di gravissimo pericolo».

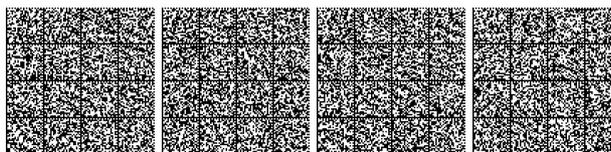
Identiche questioni sono poi state dichiarate manifestamente infondate con le ordinanze n. 89, n. 190 e n. 422 del 1997, n. 168 e n. 235 del 1998 e n. 58 del 1999. In particolare in quest'ultima ordinanza, scaturita da un giudizio nel quale il ricorrente risultava avere compiuto l'inversione del senso di marcia nel piazzale antistante i caselli di ingresso dell'autostrada, si è sottolineato come la disposizione censurata sanziona «condotte ritenute dal legislatore idonee a determinare situazioni di gravissimo pericolo (*cf.* la citata sentenza n. 373 del 1996), ad evitare le quali egli ha previsto un divieto assoluto che appare correlato alla regola della unidirezionalità obbligatoria della circolazione, non certo irragionevolmente imposta in qualunque punto dei tratti autostradali, proprio per le evidenti caratteristiche di questi rispetto alle strade comuni».

5.3.- Il giudice *a quo* ritiene, tuttavia, che tali precedenti dovrebbero essere riconsiderati da questa Corte, alla luce dei mutamenti del quadro normativo intervenuti nel frattempo.

Da un lato dovrebbe tenersi conto dell'avvenuta depenalizzazione, ad opera del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), del reato contravvenzionale originariamente previsto dal combinato disposto dei commi 1, lettera *a*), e 19 dell'art. 176 cod. strada, oggi sostituito da un illecito amministrativo punito con una sanzione pecuniaria non inferiore a 2.046 e non superiore a 8.186 euro.

Dall'altro, occorrerebbe considerare che il comma 22 censurato, per effetto da ultimo delle modifiche apportate dalla legge n. 120 del 2010, prevede oggi non più la sospensione della patente per un periodo da sei a ventiquattro mesi, ma l'assai più gravosa sanzione accessoria della revoca della patente di guida; sanzione accessoria che, per effetto dell'art. 219, comma 3-*bis*, cod. strada, preclude al soggetto colpito la possibilità di conseguire una nuova patente se non dopo che siano trascorsi almeno due anni dal momento in cui è divenuto definitivo il provvedimento che ha irrogato la sanzione.

Alla luce di tali modifiche, occorrerebbe riconoscere, secondo il giudice *a quo*, il contrasto con l'art. 3 Cost. della previsione della revoca della patente per un periodo minimo di due anni. E ciò sotto plurimi, concorrenti profili.



Anzitutto, tale previsione equiparerebbe irragionevolmente condotte di disvalore assai diverso, come l'inversione del senso di marcia nella sede autostradale compresa tra i caselli di entrata e di uscita - dove normalmente vige un limite di velocità di 130 km/h - e la medesima condotta compiuta nei piazzali antistanti i caselli di entrata e di uscita, dove il limite di velocità è assai inferiore.

In secondo luogo, essa determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio rispetto alle inversioni del senso di marcia che siano compiute al di fuori delle strade menzionate nell'art. 175, comma 1, cod. strada (autostrade, strade extraurbane principali e altre strade individuate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), ma che egualmente creino grave pericolo per la circolazione stradale.

Infine, la previsione censurata imporrebbe un trattamento sanzionatorio irragionevolmente più severo rispetto ad altri illeciti ben più gravi, come il sorpasso in prossimità o in corrispondenza di curve, dossi o intersezioni, ovvero la circolazione contromano sulla carreggiata, illeciti per i quali è prevista la semplice sospensione, e non già la revoca, della patente.

5.4.- Questa Corte non condivide tali argomenti.

5.4.1.- Non v'è dubbio, invero, che, in seguito alle segnalate modifiche apportate dalla legge n. 120 del 2010, la disposizione censurata prevede oggi per le violazioni del precetto di cui all'art. 176, comma 1, lettera a), cod. strada un trattamento sanzionatorio per certi versi più severo rispetto a quello scrutinato da questa Corte nelle pronunce poc'anzi rammentate. Nonostante l'avvenuta depenalizzazione della relativa contravvenzione ad opera del d.lgs. n. 507 del 1999, infatti, l'odierna previsione nel comma 22 della sanzione accessoria della revoca della patente, che si aggiunge a quella pecuniaria prevista nel comma 19, è assai più gravosa rispetto a quella, precedentemente prevista, della sua mera sospensione per un periodo compreso tra sei e ventiquattro mesi: sanzione, quest'ultima, destinata a cessare automaticamente allo spirare del termine, mentre ora l'interessato ha l'onere di ripresentare domanda per il conseguimento della patente, una volta trascorso il periodo minimo di due anni dalla revoca ai sensi dell'art. 219, comma 3-bis, cod. strada. Inoltre, la revoca della patente è, a differenza della sospensione, sanzione oggi non graduabile in relazione alla concreta gravità dell'illecito (sentenza n. 246 del 2022, punto 11 del Considerato in diritto; sulla possibilità che l'illecito amministrativo scaturente da interventi di depenalizzazione risulti sanzionato più severamente rispetto al reato precedente, sentenza n. 223 del 2018, punto 6.2. del Considerato in diritto).

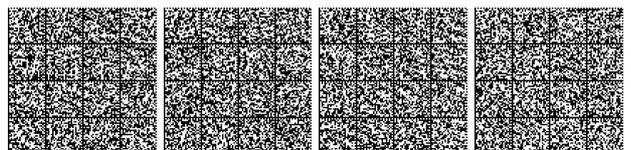
E non v'è dubbio che una sanzione come quella in parola è suscettibile di incidere pesantemente su diritti fondamentali della persona, in primis il suo diritto al lavoro, limitandone in concreto l'esercizio, come emblematicamente mostra il caso in esame, concernente una persona che esercitava - quanto meno all'epoca dell'ordinanza di rimessione - un'attività artigianale che comportava la necessità di utilizzare l'autovettura (sulla particolare afflittività della sanzione della revoca della patente, sentenze n. 246 del 2022, punto 10 del Considerato in diritto, e n. 68 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto)

5.4.2.- Tuttavia, la revoca della patente - ancorché applicata cumulativamente alle altre sanzioni previste dai commi 19 e 22 dell'art. 176 cod. strada - non può ritenersi manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito per la quale è prevista.

Come già questa Corte ha sottolineato nelle proprie precedenti pronunce sull'art. 176, comma 22, cod. strada, chi inverte il senso di marcia in un'autostrada crea un gravissimo pericolo per la vita e l'incolumità propria e altrui. E ciò resta vero, in linea generale, anche ove la condotta sia compiuta nel tratto immediatamente successivo ai caselli di uscita dall'autostrada, in cui frequentemente accade che i conducenti degli automezzi procedano a velocità ampiamente superiore a quelle consentite - specie laddove siano muniti di "telepass" e non debbano, quindi, necessariamente arrestarsi al casello -, e non riescano per tale ragione a frenare in tempo utile a evitare la collisione, in caso di repentine manovre di inversione del senso di marcia da parte di altri automobilisti.

A fronte di simili rischi, non può ritenersi manifestamente irragionevole la scelta legislativa di affiancare alla sanzione amministrativa pecuniaria una sanzione certo assai severa ma di particolare efficacia deterrente come la revoca della patente, equiparando nel trattamento sanzionatorio tutte le condotte di inversione del senso di marcia compiute in tutte le zone autostradali, onde dissuadere in modo specialmente energico gli utenti della strada dal compiere simili condotte anche in situazioni di apparente sicurezza.

Neppure può considerarsi irragionevole la previsione di una sanzione più severa per le inversioni del senso di marcia compiute nelle autostrade e nelle strade extraurbane principali, rispetto a quella prevista per le strade urbane ed extraurbane secondarie. Il legislatore ha ritenuto che, in queste ultime strade, l'inversione del senso di marcia sia sanzionabile in presenza di talune circostanze che evidenzino la particolare pericolosità della condotta, prevedendo comunque un trattamento sanzionatorio meno severo in caso di violazione del divieto; e ciò in ragione di una valutazione, non implausibile già al metro della comune esperienza, di generale minore pericolosità di simili comportamenti, rispetto a quelli tenuti sulle autostrade o sulle strade extraurbane principali.



Né, infine, può essere censurata sotto il profilo dell'art. 3 Cost. la scelta del legislatore di apprestare un trattamento sanzionatorio più severo per le condotte qui all'esame rispetto a quello previsto per le condotte individuate dal rimettente quali *tertia comparationis*: condotte che sono a ben vedere affatto eterogenee, riferendosi tutte a contesti spaziali diversi dalle autostrade e dalle strade principali extraurbane.

5.4.3.- Quanto poi alla impossibilità di graduare la sanzione accessoria rispetto alla concreta gravità della condotta, la giurisprudenza di questa Corte, sorta con riferimento alle sanzioni penali in senso stretto, ritiene in effetti che, in linea di principio, «previsioni sanzionatorie rigide non appai[a]no in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale» e siano anzi “indiziate” di illegittimità costituzionale, potendo il relativo dubbio essere superato, caso per caso, solo «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenza n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto, e ivi riferimenti alla sentenza n. 50 del 1980).

Come si è più recentemente osservato, questa affermazione si presta «ad essere estesa, *mutatis mutandis*, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo» (sentenza n. 185 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto), giacché pure in quest'ambito «previsioni sanzionatorie rigide [...] che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[o]no rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione» (sentenza n. 212 del 2019, punto 6.2.1. del Considerato in diritto).

Il che comporta l'esigenza di verificare se anche le infrazioni meno gravi riconducibili al perimetro applicativo di una fattispecie per la quale è comminata una sanzione amministrativa di natura punitiva - quale è la revoca della patente (sentenza n. 68 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto) - «siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente [...] sproporzionata la sanzione amministrativa» medesima (ancora, sentenza n. 212 del 2019, punto 6.2.1. del Considerato in diritto).

Sostanzialmente alla luce di tale criterio, questa Corte ha ad esempio escluso il contrasto con l'art. 3 Cost. della sanzione (fissa) della revoca della patente per le ipotesi aggravate di omicidio stradale o lesioni personali gravi o gravissime stradali (giudicando invece irragionevole tale sanzione in relazione alle rispettive ipotesi non aggravate: sentenza n. 88 del 2019); e ha, altresì, giudicato immuni da censure le sanzioni, parimenti fisse, della rimozione del magistrato e della destituzione del notaio previste in relazione a gravi figure di illecito disciplinare (rispettivamente, sentenze n. 197 del 2018 e n. 133 del 2019).

La gravità delle conseguenze che, secondo la comune esperienza, possono derivare dall'inversione del senso di marcia in un'autostrada o in una strada extraurbana principale, anche nel tratto di strada immediatamente successivo ai caselli d'uscita dell'autostrada, sono parimenti tali da escludere che la scelta del legislatore, pur indubbiamente severa, di prevedere l'obbligatoria applicazione di una sanzione fissa come la revoca della patente possa essere valutata in termini di manifesta irragionevolezza. Il che consente di distinguere la decisione odierna da quelle di cui alle sentenze n. 22 del 2018, n. 24 e n. 99 del 2020, che pure avevano ad oggetto ipotesi di revoca obbligatoria della patente, in conseguenza però di condanne penali o misure di prevenzione non correlate a illeciti commessi nell'ambito della circolazione stradale, e corrispondenti piuttosto a «una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità» (sentenza n. 22 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto); e consente, altresì, di distinguere la decisione medesima da quella di cui alla recentissima sentenza n. 246 del 2022, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'automatismo della revoca della patente in conseguenza di condotte di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, sottolineando come tali condotte - che peraltro ordinariamente non causano pericolo per la vita o l'incolumità di alcuno - possano sottendere «una possibile eterogeneità di ragioni», e risultare così espressive di una diversa «gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico», della quale è necessario che l'autorità amministrativa tenga conto in sede di decisione sulla irrogazione della sanzione accessoria in parola (punto 11 del Considerato in diritto).

Il che conduce a escludere, anche sotto questo profilo, il contrasto tra la disposizione censurata e l'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 176, comma 22, cod. strada, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Giudice di pace di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220266

N. 267

Sentenza 23 novembre - 22 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Assunzioni a tempo indeterminato - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Proroga, al 31 dicembre 2022, della validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso per i centralinisti dell'emergenza - Ulteriore proroga, al 31 dicembre 2022, per l'ammissione nell'organico del Corpo dei vigili del fuoco valdostano, mediante scorrimento delle graduatorie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione regionale e della pubblica amministrazione nonché della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, art. 5, commi 9 e 10.
- Costituzione, artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.; legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, art. 2, lettere a) e b).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Daria de PRETIS;

Giudici: 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. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi



regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2022, depositato in cancelleria il 4 marzo 2022, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio 2022 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 23 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 97, secondo comma, e 117, commi primo, secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 2, lettere *a*) e *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali».

2.- Con successivo atto del 17 novembre 2022, le parti - in considerazione della sopravvenuta abrogazione dell'impugnato art. 18 ad opera dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 25 ottobre 2022, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del Servizio sanitario regionale. Modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2021, n. 35), e della conseguente possibilità di una rinuncia al ricorso *in parte qua* - hanno presentato, limitatamente alla disposizione abrogata, istanza congiunta di rinvio dell'udienza fissata per il 22 novembre 2022.

Il Presidente di questa Corte, con decreto del 18 novembre 2022, ha rinviato a nuovo ruolo la discussione del giudizio avente ad oggetto il citato art. 18.

3.- L'art. 5, comma 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021 proroga al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso bandito dalla Regione per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza.

Il successivo comma 10 modifica l'art. 3, comma 7, della legge della Regione Valle d'Aosta 21 dicembre 2020, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023), sì che questo ora stabilisce: «[I]e graduatorie di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 25 novembre 2016, n. 21 (Disposizioni in merito alla proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche), sono utilizzate, a scorrimento, ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato nell'organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l'organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), a condizione che l'ammissione avvenga» - e in ciò risiede la modifica apportata dalla norma impugnata che ha sostituito il previgente termine del 31 dicembre 2021 - «entro il 31 dicembre 2022».

3.1.- Il ricorrente censura tali norme, con il primo motivo di impugnazione, per violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Premette la difesa dello Stato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i limiti temporali di efficacia delle graduatorie mirerebbero, tra l'altro, a evitare che la loro proroga, «rendendo lontana la selezione», possa compromettere «l'esigenza di aggiornamento professionale» degli impiegati pubblici, a sua volta diretta a perseguire il buon andamento dell'azione amministrativa. Di conseguenza, sarebbe preclusa la possibilità di scorrere le graduatorie allorché esse - a causa del tempo trascorso rispetto alla loro approvazione - cessino di rispecchiare una valutazione attendibile della qualificazione professionale dei candidati e della loro idoneità a ricoprire l'incarico. In questa prospettiva, aggiunge l'Avvocatura generale, anche il legislatore statale avrebbe ridotto il termine di validità delle graduatorie, prima fissato in tre anni dalla loro pubblicazione, a due anni dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).



Tanto premesso, il ricorrente ritiene che le norme censurate pregiudichino l'evidenziata esigenza di garantire l'«attualità» della professionalità dei candidati, vulnerando così il principio del buon andamento dell'amministrazione regionale, in quanto differirebbero «a considerevole distanza di tempo dalla loro approvazione» l'efficacia di graduatorie già in precedenza prorogate.

L'impugnato comma 9, infatti, proroga al 31 dicembre 2022 la validità di una graduatoria, avente inizialmente efficacia triennale, che sarebbe stata approvata nel 2017 in relazione a una procedura bandita nel 2016 e, quindi, già prorogata fino al 31 dicembre 2021.

Analogamente, il successivo comma 10, nel modificare l'art. 3, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2020, differisce al 31 dicembre 2022 la data entro cui l'ammissione ai corsi contemplati da quest'ultima norma consente l'ulteriore scorrimento di graduatorie la cui vigenza sarebbe già stata «mantenuta ferma» dal secondo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 25 novembre 2016, n. 21 (Disposizioni in merito alla proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche), e, in seguito, prorogata al 31 dicembre 2021 dallo stesso art. 3, comma 7.

3.2.- Con il secondo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene che le proroghe in discorso ledano l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia dell'ordinamento civile, e l'art. 2, lettere *a*) e *b*), dello statuto speciale, che attribuisce alla resistente la competenza primaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Ritiene, inoltre, ulteriormente violato l'art. 97, secondo comma, Cost., sotto un altro profilo rispetto a quello evidenziato nel primo motivo.

Al riguardo, l'Avvocatura generale premette che l'art. 30, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - a seguito delle modifiche a esso apportate dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113 - consentirebbe anche al personale regionale di fruire «della più ampia mobilità» verso le altre pubbliche amministrazioni, non più subordinata all'assenso dell'amministrazione di appartenenza.

Da ciò conseguirebbe che le proroghe in esame - essendo state dettate «oltre ogni ragionevole misura» e consentendo di accedere alla mobilità a dipendenti assunti senza «garantire una verifica dell'attualità della [loro] competenza» - per un verso, inciderebbero negativamente sul regime della mobilità stessa e sulle relative procedure, la cui disciplina sarebbe espressione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, violando altresì i suddetti parametri statutari; per altro verso, comprometterebbero il principio del buon andamento anche delle amministrazioni pubbliche destinatarie del personale in questione.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- Il primo motivo di gravame sarebbe inammissibile e, ad ogni modo, non fondato.

4.1.1.- L'eccepta inammissibilità si basa sul duplice rilievo per cui il ricorrente avrebbe omesso di confrontarsi con i «titoli competenziali attribuiti alla Regione [...] dal proprio Statuto di autonomia» e non avrebbe motivato adeguatamente il dedotto contrasto con l'evocato parametro.

4.1.2.- Nel merito, la censura sarebbe priva di fondamento, dal momento che le proroghe di cui si discute, riguardanti «settori cruciali per [...] la gestione delle criticità del territorio montano regionale», sarebbero state introdotte per fare fronte «all'urgente fabbisogno di personale, aggravatosi in seguito alla sospensione dello svolgimento delle procedure concorsuali e delle assunzioni nel periodo della pandemia da COVID-19»: esse, pertanto, sarebbero preordinate ad assicurare la funzionalità dell'amministrazione e, quindi, a soddisfare quel principio del buon andamento che la censura statale ritiene, invece, ingiustificatamente violato.

Non sarebbe, d'altronde, sacrificata l'esigenza di garantire la professionalità dei candidati.

Quanto, infatti, alla graduatoria relativa ai centralinisti dell'emergenza, approvata a seguito del bando di cui al provvedimento dirigenziale 3 ottobre 2016, n. 4478, per l'assunzione di dodici operatori specializzati, la sua utilizzazione ai fini dello scorrimento presupporrebbe la partecipazione con successo dei candidati a un apposito corso di formazione.

Analogamente, la professionalità dei candidati all'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco sarebbe assicurata dal necessario superamento dell'esame teorico-pratico da sostenere all'esito del corso di formazione di cui all'art. 46 della legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009.



4.2.- Il secondo motivo di impugnazione sarebbe in parte inammissibile e, comunque, non fondato.

4.2.1.- In particolare, risulterebbero inammissibili le censure formulate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e all'art. 2, lettere *a*) e *b*), dello statuto speciale.

La disciplina delle graduatorie - sostiene in proposito la Regione - non sarebbe, infatti, ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile, ma alla propria competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» (art. 117, quarto comma, Cost.), oltre che a quella statutaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera *a*, dello statuto speciale).

4.2.2.- D'altro canto, prosegue la resistente, la dedotta violazione dei criteri di riparto delle competenze legislative sarebbe comunque insussistente, dal momento che il legislatore regionale non avrebbe in alcun modo limitato la mobilità dei dipendenti pubblici. Né, alla luce delle medesime argomentazioni addotte in ordine al primo motivo di gravame, potrebbe ritenersi che le norme impugnate rechino un vulnus al principio del buon andamento.

5.- Con memoria depositata in data 28 ottobre 2022, la difesa regionale ha richiamato le deduzioni svolte in sede di costituzione in giudizio, insistendo nel rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 23 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 5, commi 9 e 10, e 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021.

2.- Con successivo atto del 17 novembre 2022, le parti - in considerazione della sopravvenuta abrogazione dell'impugnato art. 18 ad opera dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 22 del 2022 e della conseguente possibilità di una rinuncia al ricorso *in parte qua* - hanno presentato, limitatamente alla disposizione abrogata, istanza congiunta di rinvio dell'udienza fissata per il 22 novembre 2022.

Il Presidente di questa Corte, con decreto del 18 novembre 2022, ha disposto lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della discussione del giudizio avente a oggetto il citato art. 18.

3.- Le uniche censure di illegittimità costituzionale da considerare in questa sede vertono quindi sull'art. 5, commi 9 e 10, della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021.

4.- Il comma 9 proroga al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria, in scadenza al 31 dicembre 2021, del concorso bandito dalla Regione per l'assunzione a tempo indeterminato di centralinisti dell'emergenza.

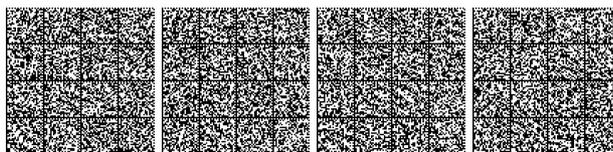
Il successivo comma 10 modifica l'art. 3, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2020, sì che lo stesso ora recita: «[l]e graduatorie di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 25 novembre 2016, n. 21 (Disposizioni in merito alla proroga dell'efficacia di graduatorie di procedure selettive pubbliche), sono utilizzate, a scorrimento, ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato nell'organico del Corpo valdostano dei vigili del fuoco dei soggetti idonei ammessi alla partecipazione ai corsi di cui agli articoli 42 e 46 della legge regionale 10 novembre 2009, n. 37 (Nuove disposizioni per l'organizzazione dei servizi antincendi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), a condizione che l'ammissione avvenga» - e in ciò risiede la modifica apportata dalla norma censurata che ha sostituito il previgente termine del 31 dicembre 2021 - «entro il 31 dicembre 2022».

5.- Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene che tali norme violerebbero l'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, prolungando, ulteriormente e a notevole distanza di tempo dalla loro originaria approvazione, l'efficacia di graduatorie già in precedenza prorogate, non garantirebbero la perdurante attualità della professionalità dei candidati, compromettendo quindi il buon andamento dell'amministrazione regionale.

Con il secondo motivo di impugnazione, il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto, da un lato, con gli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia dell'ordinamento civile, e 2, lettere *a*) e *b*), dello statuto speciale e, dall'altro, con l'art. 97, secondo comma, Cost., ma per un profilo diverso da quello evidenziato nella prima censura.

Con riguardo al primo aspetto, le dedotte violazioni sussisterebbero in quanto le proroghe in discorso inciderebbero sul regime della mobilità dei dipendenti e sulle relative procedure, la cui disciplina, dettata dall'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, sarebbe ascrivibile alla suddetta competenza esclusiva statale.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, verrebbe in rilievo la circostanza che tali proroghe consentirebbero a dipendenti privi della necessaria professionalità di transitare, in virtù della mobilità, in altre pubbliche amministrazioni, con un vulnus al buon andamento anche dell'azione di queste ultime.



6.- Invertendo l'ordine delle questioni prospettato nell'atto introduttivo, occorre muovere dalle censure che attengono all'asserita violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni, che hanno natura pregiudiziale e, pertanto, devono essere esaminate, di norma, in via prioritaria (*ex plurimis*, sentenza n. 153 del 2021).

6.1.- Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità basata dalla resistente sulla riconducibilità della disciplina delle graduatorie alla competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» e a quella statutaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale».

Tali argomentazioni involgono, infatti, aspetti di merito e non di ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2022, n. 195 del 2021 e n. 53 del 2020).

6.2.- Nel merito, le censure statali sono prive di pregio.

6.2.1.- Secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, mentre gli interventi legislativi che incidono sui rapporti lavorativi in essere sono ascrivibili alla materia «ordinamento civile», si devono per converso ricondurre alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale quelli che intervengono “a monte”, in una fase antecedente all'instaurazione del rapporto, e riguardano profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 84 del 2022 e n. 42 del 2021).

Sulla scorta di tale premessa, questa Corte ha quindi reiteratamente affermato che le disposizioni regionali che disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali - le quali rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive -, intervenendo in materia di accesso al pubblico impiego regionale, rientrano nella competenza legislativa residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa del personale (sentenze n. 58 e n. 42 del 2021, n. 273, n. 126 e n. 5 del 2020, n. 241 del 2018).

Le norme censurate nell'odierno giudizio hanno ad oggetto graduatorie concorsuali e sono funzionali a consentirne l'utilizzazione ai fini dell'accesso all'impiego. Esse, pertanto, attengono, sotto il profilo sia contenutistico che teleologico, ad aspetti pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non incidono sulla disciplina della mobilità dei dipendenti, che resta stabilita dalle relative disposizioni statali.

È quindi evidente che la circostanza che il personale assunto attingendo alle graduatorie in questione possa, nel corso del rapporto di lavoro così instaurato, fruire della mobilità - circostanza valorizzata dal ricorrente a fondamento della doglianza - rappresenta, al più, una conseguenza del tutto mediata e indiretta dell'intervento normativo regionale, come tale insignificante ai fini in esame: nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, infatti, occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022).

Dai rilievi svolti discende, in definitiva, che le disposizioni impugnate non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», con la conseguente non fondatezza delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.2.2.- Egualmente non fondate sono le censure di violazione dell'art. 2, lettere a) e b), dello statuto speciale, poiché la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa del personale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. - in virtù della cosiddetta clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in quanto rappresenta, in questo specifico contesto (sentenza n. 119 del 2019), una forma di autonomia più ampia di quella primaria già attribuita dall'art. 2 dello statuto speciale, che incontra, fra l'altro, il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenze n. 58 del 2021, n. 77 del 2020 e, nello stesso senso, anche sentenza n. 241 del 2018).

7.- Nel primo e nel secondo motivo di gravame, il ricorrente - in considerazione delle ulteriori proroghe disposte dalle norme regionali e della conseguente asserita perdita di professionalità dei candidati - deduce la violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., in riferimento al buon andamento, sia dell'amministrazione regionale, sia delle altre amministrazioni che potrebbero essere in futuro destinatarie, per effetto della mobilità, del personale assunto attingendo alle graduatorie de quibus.

7.1.- La resistente, nel contestare la fondatezza del primo motivo di ricorso, ne ha in limine eccepito l'inammissibilità, perché la censura governativa, da un lato, non si sarebbe confrontata con le competenze statutarie regionali e, dall'altro, risulterebbe carente di motivazione in ordine al dedotto contrasto.

Quest'ultima eccezione - che deve essere esaminata prioritariamente perché logicamente preliminare rispetto a quella concernente la mancata considerazione dei parametri statuari (sentenza n. 42 del 2021) - non può essere accolta, dal momento che l'atto introduttivo consente di cogliere con sufficiente chiarezza il nucleo essenziale della censura e la *ratio* del prospettato conflitto delle disposizioni impugnate con l'evocato parametro costituzionale.

Analoga sorte deve essere riservata all'eccezione basata sull'omesso esame del quadro delle competenze attribuite alla resistente dallo statuto regionale, poiché il principio fondamentale del buon andamento si impone anche alle auto-



nomie speciali e non attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative: non è, pertanto, necessario «uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo» (sentenze n. 82 e n. 52 del 2021).

7.2.- All'esame del merito è opportuno premettere, in sintesi, il quadro giurisprudenziale e normativo in cui si innestano le censure statali.

7.2.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenze n. 273 e n. 77 del 2020).

In questa prospettiva, lo scorrimento - che non costituisce, di per sé, una deroga al principio del pubblico concorso, giacché presuppone lo svolgimento di una selezione concorsuale (sentenza n. 126 del 2020) - può, in determinate situazioni, anche contribuire a realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione, poiché consente di «far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute» (sentenza n. 126 del 2020) e di realizzare «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall'espletamento delle nuove procedure» (sentenza n. 5 del 2020).

7.2.2.- Tuttavia, le previsioni della durata delle graduatorie concorsuali per attingere alla provvista degli idonei devono essere circondate da determinate prudenze.

In particolare, questa Corte ha affermato che lo scorrimento entra in conflitto con il principio del buon andamento, non solo quando «sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire», ma anche allorché la graduatoria già approvata non rifletta più una valutazione attendibile dell'idoneità e della qualificazione professionale dei candidati in conseguenza delle modifiche frattanto «introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti» o, comunque, del «tempo trascorso» (sentenza n. 126 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha anche esplicitato l'esigenza che i termini temporali di efficacia delle graduatorie rimangano contenuti entro limiti ragionevoli, in modo da evitare che «la graduatoria già approvata cessi di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico» (ancora sentenza n. 126 del 2020).

7.2.3.- È opportuno altresì osservare che il legislatore statale - le cui scelte in materia possono «contribuire a enucleare e a definire» i contorni del principio di buon andamento che le regioni devono comunque rispettare nell'esercizio della propria competenza (sentenza n. 126 del 2020) - con l'art. 1, comma 362, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella sua formulazione originaria, ha prorogato sino al 30 settembre 2019 la validità di graduatorie sensibilmente risalenti, in quanto approvate dal 1° gennaio 2010.

Tuttavia, va anche precisato che il reclutamento è stato subordinato al rispetto di rigorose prescrizioni e che tale disciplina è stata, in ogni caso, finalizzata a ripristinare gradualmente la regola generale, allora vigente, della durata triennale della validità delle graduatorie.

La suddetta disciplina transitoria è stata poi riprodotta, con modifiche che non vengono qui in rilievo, nel comma 147 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, che, come questa Corte ha chiarito (sentenza n. 126 del 2020), si iscrive in un intervento normativo «volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici» e a circoscriverne contestualmente la validità, a regime, al più ristretto lasso temporale di due anni dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della stessa legge n. 160 del 2019).

7.3.- È nel descritto contesto giurisprudenziale e normativo che devono essere scrutinate le censure governative, incentrate sull'eccessiva durata - tale, in tesi, da avere fatto disperdere la professionalità degli idonei - complessivamente assunta dalle due graduatorie prorogate, anche se solo di un anno, dalle disposizioni impugnate.

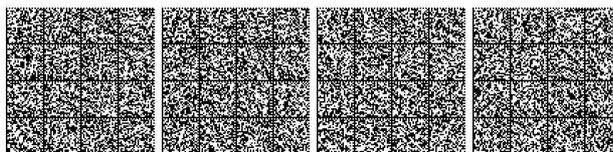
7.4.- Le questioni non sono fondate.

7.5.- Prendendo le mosse dal comma 9 dell'art. 5 della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021, occorre, anzitutto, rilevare che questa disposizione ha prorogato al 31 dicembre 2022 una graduatoria concorsuale, che risulta approvata nel 2017, relativa a un bando, adottato con provvedimento dirigenziale del 3 ottobre 2016, per l'assunzione di dodici operatori specializzati nel profilo di centralinista dell'emergenza.

Benché di entità non trascurabile, la durata complessiva assunta da detta graduatoria non è tale, in questa specifica fattispecie, da pregiudicare la professionalità dei candidati giudicati idonei.

In primo luogo, va infatti rilevato che si è in presenza di una posizione lavorativa che non richiede lo svolgimento di mansioni connotate da un'elevata professionalità e che, in quanto tale, sarebbe stata soggetta a rapida obsolescenza.

In secondo luogo, va considerato che il bando prima menzionato, nel prevedere l'utilizzabilità della graduatoria in questione per la copertura degli altri posti di centralinista che si sarebbero resi vacanti nel termine triennale di validità per essa stabilito, la subordina alla frequenza di un apposito corso di formazione e, quindi, al superamento di un esame finale (art. 20, comma 5, del bando).



Tali condizioni devono ritenersi ancora attuali, perché la norma di proroga censurata non può che essere interpretata nel senso che, richiamando il bando di concorso che l'ha originata, implicitamente ne presupponga il rispetto anche nel caso di perdurante utilizzazione della graduatoria.

La proroga dettata dall'art. 5, comma 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 35 del 2021 non si pone quindi in contrasto con l'esigenza di una perdurante attualità delle capacità professionali del personale da assumere.

7.6.- Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al comma 10 del medesimo art. 5, che consente l'utilizzo, ai fini dell'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco, delle graduatorie di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 2016, purché i candidati idonei da assumere siano ammessi, entro il 31 dicembre 2022, a partecipare a uno specifico corso, restando l'assunzione stessa subordinata al superamento di un esame finale teorico-pratico.

7.6.1.- Va peraltro precisato che si tratta di graduatorie potenzialmente risalenti anche al dicembre del 2013.

In virtù, infatti, di distinte proroghe disposte dal richiamato art. 1, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 21 del 2016, come successivamente modificato, l'efficacia delle graduatorie «in corso di validità» alla data della sua entrata in vigore (il 7 dicembre 2016), e quindi approvate nel triennio precedente (art. 41, comma 6, secondo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, recante «Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale»), è stata prorogata, dapprima, al 31 dicembre 2017 e, quindi, al 31 dicembre 2018.

Poco prima che scadesse quest'ultimo termine, il legislatore regionale ha poi introdotto una nuova proroga, aggiungendo al citato comma 1 un secondo periodo, con il quale ha disposto, per quanto qui rileva, che, fino al completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato negli organici del Corpo valdostano dei vigili del fuoco degli idonei ammessi alla partecipazione al sopra menzionato corso, «[r]esta ferma la vigenza delle relative graduatorie» (art. 19, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 26 novembre 2018, n. 9, recante «Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e secondo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2018/2020»).

Infine, con l'art. 3, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2020, è stato introdotto il termine del 31 dicembre 2021, poi sostituito dalla disposizione impugnata con quello del 31 dicembre 2022, per l'ammissione al più volte citato corso ed è stato consentito lo scorrimento delle graduatorie in favore degli idonei che sarebbero stati ammessi a parteciparvi entro tale termine.

7.6.2.- Dalla sequenza normativa descritta emerge quindi, come anticipato, che sono state rese ultrattive graduatorie risalenti anche a nove anni prima.

È, questo, un lasso temporale particolarmente significativo, la cui ampiezza può indubbiamente porsi in potenziale contrasto con i principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e anche, perlomeno parzialmente, con le scelte statali, nell'ambito delle quali la ricordata proroga ha assunto sì una durata simile, ma con l'intento di chiudere una determinata fase transitoria e stabilire a regime nuove regole più stringenti limitando a due anni la validità delle graduatorie.

Del resto, una durata eccessiva della validità temporale delle graduatorie, oltre a quanto già rilevato (*supra*, punto 7.2.2.), finisce anche per precludere a un'ampia platea di soggetti, normalmente più giovani, la possibilità di prendere parte a nuove selezioni concorsuali.

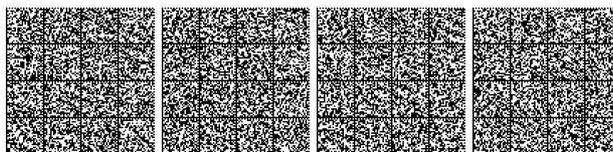
7.6.3.- Nondimeno, nel caso delle graduatorie in esame, va considerata la specificità della situazione di fatto e normativa che ha caratterizzato l'ulteriore proroga di un anno disposta dalla norma censurata.

In particolare, non appare implausibile quanto affermato dalla Regione, in ordine all'«urgente fabbisogno di personale» - inerente a settori cruciali per la «gestione delle criticità del territorio montano regionale» -, «aggravatosi in seguito alla sospensione dello svolgimento delle procedure concorsuali e delle assunzioni nel periodo della pandemia da COVID-19»; ciò in quanto vanno considerate le peculiarità della fattispecie, che implica anche la verifica dell'idoneità psicofisica e del possesso dei requisiti di idoneità allo svolgimento del servizio tramite accertamenti sanitari, i quali evidentemente presuppongono contatti interpersonali.

Assume, infatti, un peso certamente significativo la circostanza che l'utilizzazione delle graduatorie è condizionata al superamento del percorso previsto dagli artt. 42 e 46 della legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009.

Tale legge disciplina i servizi antincendi sul territorio regionale e, al comma 5 del citato art. 42, stabilisce che ai fini dell'assunzione nel Corpo valdostano dei vigili del fuoco è necessario che i vincitori del concorso frequentino, con esito positivo, il corso di cui al successivo art. 46.

Quest'ultima disposizione, a sua volta, stabilisce che la stessa ammissione al corso in discussione presuppone, come anticipato, la preventiva verifica, mediante specifici accertamenti sanitari, sia dell'idoneità psicofisica, sia del possesso dei requisiti attitudinali allo svolgimento delle mansioni (comma 5, che richiama il precedente art. 31) e detta, quindi, puntuali prescrizioni in merito alla partecipazione ad esso, disponendo l'esclusione di coloro che abbiano accumulato un determinato numero di assenze (comma 3).



Infine, l'art. 46 in esame ribadisce e precisa che l'assunzione è subordinata al superamento dell'esame di fine corso, sia teorico che pratico (comma 2).

A ciò va aggiunto che il corso *de quo* è organizzato tramite la Scuola regionale antincendi, ovvero l'istituzione specificamente deputata alla formazione del personale del Corpo valdostano dei vigili del fuoco e che, come si evince dai lavori preparatori alla legge reg. Valle d'Aosta n. 37 del 2009, è stata istituita al precipuo scopo di «qualificare sempre di più la professionalità» del personale e di «specializzare il momento formativo, utilizzando anche esperienze sviluppatasi a livello internazionale» e tenendo conto delle caratteristiche orografiche del territorio valdostano.

È quindi vero che il complessivo arco temporale di efficacia delle graduatorie, per effetto della loro ulteriore proroga, ha raggiunto un limite che può essere tollerato solo nello specifico contesto appena tratteggiato, nel quale una siffatta durata è bilanciata da prescrizioni idonee ad assicurare una efficace valutazione delle perduranti capacità professionali del personale interessato e, quindi, tali da far escludere la dedotta compromissione del principio del buon andamento.

7.7.- Le argomentazioni che precedono consentono anche di escludere la fondatezza della ulteriore censura riferita alla mobilità del personale regionale in discorso.

In proposito, va aggiunto, peraltro, che ulteriori previsioni contribuiscono a scongiurare gli effetti pregiudizievoli paventati dal ricorrente, ove si consideri, in primo luogo, che l'art. 30, comma 1-*bis*, del d.lgs. 165 del 2001 dispone che le amministrazioni di destinazione provvedono alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento sia stata accolta, e ciò anche eventualmente predisponendo percorsi specifici o settoriali di formazione tramite la Scuola nazionale dell'amministrazione. In secondo luogo, con specifico riferimento al Corpo valdostano dei vigili del fuoco, che l'art. 232 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252), subordina la mobilità, verso il corrispondente Corpo nazionale, del personale appartenente ai ruoli operativi in possesso del prescritto titolo di studio, oltre che all'assenso dell'amministrazione di destinazione, anche alla verifica dei requisiti richiesti dal decreto medesimo e all'accertamento della compatibilità dei percorsi formativi già espletati.

7.8.- Anche le questioni promosse in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost. devono, in definitiva, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale per le quali è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 9 e 10, della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2021, n. 35, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024). Modificazioni di leggi regionali», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 2, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2022.

F.to:

Daria de PRETIS, *Presidente*

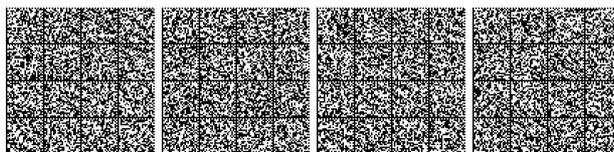
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 268

Sentenza 1° - 23 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Disavanzo di amministrazione non recuperato ed emerso nel corso del 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17, art. 12, comma 1, lettera *dd*), e Allegato 30 della medesima legge; legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*).

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

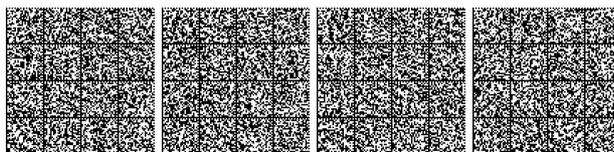
nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), e, in particolare, della Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge, e della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023), e, in particolare, delle Tabelle contenute nella Nota integrativa (Allegato 16), di cui all'art. 2, comma 1, lettera *p*), della medesima legge, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-8 marzo 2021 e il 5 luglio 2021, depositati in cancelleria il 4 marzo 2021 e il 13 luglio 2021, iscritti, rispettivamente, ai numeri 15 e 36 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 13 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Massimo Luciani e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe (registro ricorsi n. 15 del 2021), ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019), e, in particolare, della Tabella 1 contenuta nell'Allegato 30 alla medesima legge, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

1.1.- L'art. 1 della legge reg. Molise n. 17 del 2020 avrebbe approvato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, sulla base delle risultanze esposte nell'Allegato 1 alla medesima legge regionale, denominato «Conto del Bilancio riepilogo generale delle Entrate e delle Spese», così come specificate nell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione). Entrambi gli Allegati sono stati approvati dall'art. 12 della legge reg. Molise n. 17 del 2020.

Deduce il ricorrente che la Tabella 1, contenuta nel menzionato Allegato 30, e relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», sia costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art. 42, commi 12 e 14, e con i principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, contenuti nell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, sia lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

I commi 12 e 14 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 individuerrebbero le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con specifico riferimento ai disavanzi.

Riferisce il ricorrente che ai sensi del comma 12, l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto 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.

Ai sensi del successivo comma 14, l'eventuale disavanzo di amministrazione presunto «è applicato al bilancio di previsione dell'esercizio successivo secondo le modalità previste al comma 12».

L'Allegato 4/2 del menzionato decreto legislativo, al punto 9, detterebbe poi i principi per la «gestione dei residui e il risultato di amministrazione».

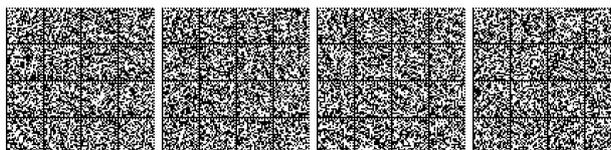
Più precisamente, l'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che ai sensi del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26, «[s]e in occasione dell'approvazione del rendiconto il disavanzo di amministrazione non è migliorato rispetto al disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello definitivamente iscritto alla voce "Disavanzo di amministrazione" del precedente bilancio di previsione per il medesimo esercizio, le quote del disavanzo applicate al bilancio e non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio [...]».

A tal fine:

a) è considerato ripianato il disavanzo applicato in via definitiva al bilancio di previsione per il quale, nel corso dell'esercizio, sono state pienamente realizzate le operazioni individuate nel relativo piano di rientro, per un importo pari ai maggiori accertamenti di entrata e ai minori impegni registrati nelle scritture contabili se puntualmente previsti nel piano di rientro (o nella nota integrativa al bilancio di previsione). Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (Allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato sono attribuite alla componente del disavanzo cui il piano di rientro si riferisce;

b) il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28;

c) l'ulteriore disavanzo è costituito dal nuovo disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio, indicato come "Disavanzo dell'esercizio N" nei prospetti di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione.



Nei casi in cui non è possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera E dell'allegato al rendiconto concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera E del rendiconto dell'esercizio precedente. Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato sono attribuite alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso».

Esponde altresì il ricorrente che ai sensi del successivo principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28, «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dalla richiamata Tabella 1, relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», contenuta nel menzionato Allegato 30, emergerebbe un peggioramento del disavanzo dell'importo di euro 21.740.555,10, pari alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e quello accertato dal rendiconto 2018 (pari a euro 511.745.173,11).

La corretta applicazione del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26, contenuto nell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, avrebbe imposto che - in caso di approvazione del rendiconto nei termini - le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, e non recuperate (pari a euro 19.647.433,60), fossero interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.734.165,28).

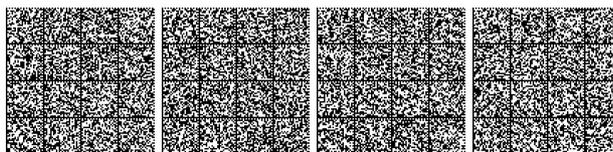
Sempre ai sensi del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26, e in caso di approvazione del rendiconto in tempi regolari, l'ulteriore disavanzo emergente (pari a euro 21.740.555,10) avrebbe dovuto essere ripianato negli esercizi considerati del bilancio di previsione, ossia «nel triennio 2020-2022 (salvo terminare prima nel caso in cui la legislatura regionale abbia durata inferiore) [...] 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. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori» (è citato l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Tuttavia, data la tardiva approvazione del rendiconto, essendo l'esercizio 2020 ormai concluso, afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che la quota di disavanzo applicata al 2019 (pari a euro 19.647.433,60), non recuperata né nell'anno di riferimento né nel corso del 2020, nonché l'ulteriore disavanzo emerso in corso di gestione (pari a euro 21.740.555,10), avrebbero dovuto essere applicati per intero nel 2021, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari ad euro 19.822.650,66).

Di conseguenza, le Tabelle riportate nella Relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 13.10.3 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, non sarebbero state correttamente determinate.

Secondo la difesa erariale, in forza di tale principio «[g]li enti in disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio descrivono nella relazione sulla gestione le cause che hanno determinato tale risultato, gli interventi assunti in occasione dell'accertamento del disavanzo di amministrazione presunto o di successive rideterminazioni del disavanzo di amministrazione presunto, e le iniziative che si intende assumere a seguito dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo. Gli enti che erano già in disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente illustrano altresì le attività svolte nel corso dell'esercizio per il ripiano di tale disavanzo, segnalando se l'importo del disavanzo al 31 dicembre sia migliorato rispetto a quello risultante nell'esercizio precedente di un importo almeno pari a quello iscritto in via definitiva nel bilancio di previsione alla voce "Disavanzo di amministrazione". Nel caso in cui tale miglioramento non sia stato realizzato, la relazione sulla gestione indica l'importo del disavanzo applicato al bilancio di previsione (alla voce "Disavanzo di amministrazione") che non è stato ripianato, distinguendolo dall'eventuale importo dell'ulteriore disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio, secondo le modalità previste dal paragrafo 9.2.26 del principio applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2)» (è citato ancora il principio 13.10.3 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011).

Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che le criticità indicate sarebbero superabili «solo se la Regione sostituisse, in sede di bilancio di previsione 2021-2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le suddette Tabelle della Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31/12/2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto finora indicato [...] al fine di consentire l'applicazione del principio applicato "9.2.28" dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011».



1.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, sostenendo la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dallo Presidente del Consiglio dei ministri.

1.2.1.- Espone la difesa regionale che il principio contabile di cui all' Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 sarebbe stato modificato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 7 settembre 2020, anche alla luce della sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, 15 gennaio 2019, n. 1/2019/EL, che ha provveduto a interpretare il principio contabile applicato di cui al 9.2.26 nei termini indicati dal ricorrente.

Tali modifiche, sostiene la Regione Molise, sarebbero intervenute in un momento in cui era già in corso l'iter legislativo finalizzato all'approvazione del rendiconto medesimo, giusta deliberazione di Giunta regionale del 20 luglio 2020, n. 243, che ha approvato la proposta di legge «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019», corredata dei relativi allegati. Di conseguenza, lo spazio temporale non sarebbe stato sufficiente per consentire di applicare i principi contabili di cui al decreto ministeriale del 7 settembre 2020.

Afferma la Regione che, ciononostante, sarebbero state intraprese attività volte alla rideterminazione delle componenti del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 e a ripianare detta quota nel bilancio di previsione relativo agli esercizi 2021-2023, ai sensi della nuova versione del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, nel rispetto di quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26 al medesimo decreto.

Più precisamente, con deliberazione della Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60, la Giunta avrebbe accettato - oltre ai disavanzi di cui alla deliberazione consiliare n. 293 del 2015, come integrata e modificata dagli artt. 10 e 11 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016. Bilancio pluriennale 2016-2018), e al disavanzo derivante dalla costituzione del fondo anticipazione di liquidità di cui al decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, e relativi agli anni 2013/2014 e 2016 - ulteriori disavanzi, per un totale complessivo di euro 41.387.988,70, che sarebbero così distinti:

- disavanzo non ripianato nel corso dell'esercizio 2019, pari a euro 19.647.433,60, ai sensi di quanto previsto dalla lettera *b)* del richiamato principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.26;

- ulteriore disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio 2019, corrispondente al differenziale «tra la lettera *E)*», parte disponibile del risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2018 (euro 533.485.728,21), e la lettera *e)* parte disponibile del risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2018 (euro 511.745.173,11), pari a euro 21.740.555,10, ai sensi di quanto previsto dalla lettera *c)* del su richiamato principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26.

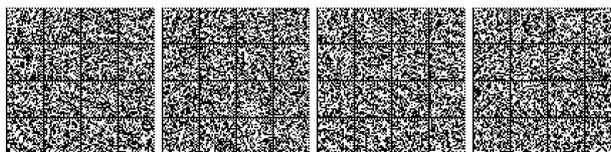
Sostiene altresì la difesa regionale che non sarebbe stato possibile applicare in sede di assestamento al bilancio di previsione 2020-2022 (legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 20, recante «Assestamento del bilancio di previsione 2020-2022 e modifiche a leggi regionali») la quota non ripianata nel corso dell'esercizio 2019 (pari ad euro 19.647.433,60), stante la tardiva approvazione del rendiconto generale della Regione, che sarebbe stato oggetto di un lungo iter istruttorio, avviato con la delib. Giunta reg. n. 243 del 2020 e conclusosi appunto con l'impugnata legge reg. Molise n. 17 del 2020 (anch'essa del 30 dicembre 2020).

La Regione avrebbe pertanto deciso di ripianare tale quota nel bilancio di previsione relativo all'esercizio 2021-2023, ai sensi di quanto previsto dal principio contabile applicato di cui al paragrafo.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, rideterminando le componenti del disavanzo di amministrazione ancora da ripianare al 31 dicembre 2019 e le relative quote di mancata copertura del maggiore disavanzo, nel rispetto di quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.26 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Sarebbe stata contestualmente approvata anche una proposta di piano di rientro (Deliberazione di Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60), indicando le relative modalità di copertura delle quote di disavanzo da ripianare, che avrebbero trovato applicazione in sede di Bilancio di previsione esercizi 2021-2023. Tale proposta di piano di rientro dal disavanzo, sottoposta alle valutazioni del Collegio dei revisori, avrebbe ricevuto parere favorevole, di cui al protocollo informatico n. 2119 del 9 aprile 2021.

Conclude la Regione per il rigetto del ricorso, attestando che al momento sarebbe in corso la modifica delle Tabelle di cui al principio contabile applicato paragrafo 13.10.3, rappresentative della «Composizione e modalità di copertura del disavanzo al 31.12.2019», contenute nella relazione di gestione allegata al Rendiconto generale per l'esercizio 2019, approvato con la legge reg. Molise n. 17 del 2020, in senso conforme ai principi contabili applicati (Allegato 4/1).

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il secondo dei ricorsi indicati in epigrafe (registro ricorsi n. 36 del 2021), ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-



2023), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, del d.lgs. n. 118 del 2011, per «illegittimità della composizione e della copertura del disavanzo presunto rappresentato nelle tabelle contenute nella Nota integrativa di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), Allegato 16», della medesima legge reg. Molise n. 3 del 2021.

2.1.- Sostiene l'Avvocatura dello Stato che la tardiva approvazione del rendiconto 2019 non avrebbe consentito l'applicazione del disavanzo 2019 all'esercizio 2020, pertanto entrambe le suddette quote di disavanzo (mancato ripiano 2019 e ulteriore disavanzo 2019) avrebbero dovuto essere applicate interamente all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote di disavanzo previste dai precedenti piani di rientro per tale annualità (pari a euro 19.822.650,66).

Quanto alla quota da ripianare nell'esercizio 2020, pari a euro 19.734.165,28, la Nota integrativa contenuta nell'Allegato 16 (pagine n. 17 e n. 18) del bilancio di previsione 2021-2023, avrebbe riportato un «miglioramento del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 di euro 8.442.361,05 rispetto al valore obiettivo da piano di rientro». Tale valore, però, secondo il ricorrente avrebbe un mero carattere presuntivo, e necessiterebbe pertanto di essere riscontrato in sede di rendiconto 2020, al fine di valutarne l'effettivo ripiano.

Deduce la difesa erariale che ai sensi del combinato disposto dei principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, le quote non ripianate del disavanzo di amministrazione «sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio». Pertanto, stante la tardiva approvazione del rendiconto 2019, che non avrebbe consentito l'applicazione del disavanzo 2019 all'esercizio 2020, entrambe le suddette quote avrebbero dovuto applicarsi all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio.

Sarebbe pertanto «evidente che la modalità di ripiano adottata dalla Regione Molise» avrebbe determinato la violazione del principio «più volte ribadito da codesta ecc.ma Corte sulla tempistica di copertura dei disavanzi» (sono citate le sentenze n. 80 del 2021, n. 18 del 2019, n. 6 del 2017, nonché n. 279 e n. 107 del 2016).

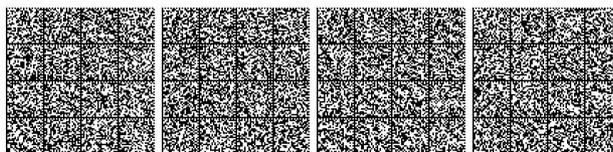
Le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa contenuta a sua volta nell'Allegato 16, e approvata dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, contravvenendo ai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e produrrebbero effetti in termini di errate registrazioni contabili, riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi Allegati.

2.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, con memoria depositata il 10 agosto 2021, eccependo anzitutto l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza del ricorso.

2.2.1.- Il ricorso sarebbe inammissibile per genericità e oscurità delle censure, perché il ricorrente lamenterebbe da un lato che, in ragione della tempistica di approvazione del rendiconto regionale per il 2019, il disavanzo emerso non avrebbe potuto essere ripianato nel corso del 2020; dall'altro, invece, contesterebbe proprio le modalità di ripiano nella legge di bilancio previsionale per il triennio 2021-2023.

La censura - sostiene la Regione - sarebbe «evidentemente ancipite, anzi, a ben vedere, tricipite tanto nella motivazione che nel petitum». Non sarebbe, infatti, possibile comprendere se l'oggetto della censura sia «i) una omissione del legislatore regionale, dovuta alla (ritenuta) tardività di approvazione del rendiconto regionale 2019; ii) l'errata rendicontazione del disavanzo emerso nel 2019 nel bilancio pluriennale 2021-2023; iii) l'errata copertura del suddetto disavanzo». Sarebbe in altri termini evidente l'alternatività delle censure, se non anche per il fatto che lo Stato, ove avesse voluto reagire alla tardiva approvazione del rendiconto per il 2019, avrebbe potuto procedere anche ai sensi dell'art. 120 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 279 del 2016).

2.2.2.- La difesa regionale eccepisce altresì l'inammissibilità dell'impugnativa avverso l'intera legge regionale, poiché le censure non sarebbero intelleggibili e sarebbero affette da genericità e apoditticità, tali da impedire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale. È riportata in proposito la sentenza n. 236 del 2020, in cui questa Corte avrebbe affermato che in quel caso l'impugnazione di un'intera legge regionale è stata ritenuta ammissibile solo perché «[l]a legge regionale ha [...] un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale dello Stato». Sostiene la Regione che la contestazione di una specifica previsione di una legge di bilancio potrebbe determinare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge, solo ove sussista una «inscindibile connessione [...] tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale», che dovrebbe essere dimostrata da chi contesta la legge stessa (sono citate le sentenze n. 6 del 2017, n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013). Nel ricorso odierno, invece, non sarebbe possibile intendere «come il concetto di prima voce della spesa debba essere inteso in termini ponderali o di propedeuticità della copertura finanziaria».



La difesa regionale prospetta peraltro che, nell'ipotesi dell'accoglimento del ricorso, gli effetti della «declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbero comunque essere limitati all'onere del riaccertamento, da parte della Regione, del risultato di amministrazione e di (eventuale) finanziamento del discostamento [...] da quanto indicato nel bilancio previsionale» (è citata la sentenza n. 6 del 2017).

2.2.3.- Viene in subordine sostenuta la non fondatezza del ricorso poiché il legislatore regionale avrebbe propriamente attuato quanto previsto dall'art. 42, commi 2, 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Sostiene la difesa regionale, infatti, che ai sensi del comma 2 dell'art. 42 del menzionato decreto, «[i]n occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, è determinato l'importo del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce». Ai sensi del successivo comma 12, «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione». Sempre il comma 12 aggiungerebbe che tale eventuale disavanzo «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».

A tal proposito, la legge reg. Molise n. 17 del 2020 sarebbe stata approvata il 30 dicembre 2020 (e pubblicata il successivo 31 dicembre), a seguito di un'attività di verifica dei precedenti dati di bilancio, condotta in «sostanziale adesione ai rilievi emersi in sede di parificazione del bilancio regionale» con deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti del 20 novembre 2020, n. 79.

La resistente sostiene, dunque, che nel giudizio di parificazione sarebbe emerso il dato aggiornato del disavanzo per l'anno 2019 ma, data la tardiva approvazione del rendiconto, proprio ai sensi delle richiamate disposizioni, la Regione avrebbe potuto intervenire solo con il bilancio di previsione per l'anno 2021 (triennio 2021-2023). In quella sede, pertanto, la Regione avrebbe dato puntuale applicazione al comma 2 del citato art. 42, indicando «(com'era obbligatorio) il risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente». Tale stima avrebbe consentito di redigere il bilancio regionale impugnato nel presente giudizio. Di questa ricostruzione darebbe evidenza la Nota integrativa al bilancio (Allegato 16 al bilancio di previsione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise 6 maggio 2021), di cui è riportato un ampio passaggio.

Sostanzialmente, ai fini del ripiano della quota non recuperata nel corso dell'esercizio 2019 a causa della tardiva approvazione del rendiconto, pari a euro 19.647.433,60, detto disavanzo non applicato e non ripianato nel 2020 è stato iscritto nel Bilancio di previsione 2021-2023 applicandolo per l'intero importo all'esercizio 2021, ai sensi del principio contabile applicato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

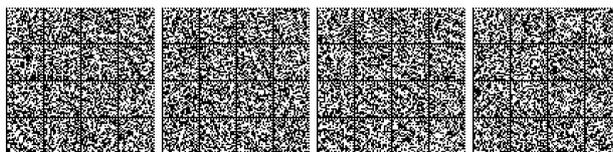
Ai fini delle coperture, per il 2021, l'art. 5 della legge reg. Molise n. 3 del 2021 avrebbe previsto, per il nuovo disavanzo formatosi nel 2019, risorse una tantum, derivanti da: a) piano delle alienazioni per un importo pari a euro 16.443.645,75; b) accertamenti per il recupero dei mancati versamenti della tassa automobilistica per gli anni 2019-2020 pari a euro 3.203.787,85.

La richiamata Nota integrativa, infine, darebbe conto che, alla luce del ricorso del Governo n. 15 del 2021, in occasione della legge di approvazione del Rendiconto generale 2020 «si provvederà [...] a rettificare le su richiamate tabelle 1 e 2 (si rappresenta che la Regione, con deliberazione della Giunta regionale del 3 luglio 2021, n. 210, ha adottato la proposta di legge regionale di approvazione del rendiconto di bilancio per il 2020, così dando seguito al percorso virtuoso di ripiano del disavanzo citato nella citata nota)».

Costituirebbe ulteriore prova della corretta indicazione del dato inserito nel bilancio previsionale il fatto che il Collegio dei revisori, nella relazione allegata alla legge reg. Molise n. 3 del 2021, non avrebbe contestato il risultato di amministrazione presunto.

3.- Con memorie integrative depositate nei termini (rispettivamente il 20 e il 21 dicembre 2021), la difesa regionale ha illustrato che nel corso del 2021 la Regione avrebbe registrato un miglioramento del disavanzo al 31 dicembre 2020 (assestatosi sul valore di euro 494.258.381,92) che avrebbe consentito di ripianare anticipatamente il maggiore disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2019. Sarebbero state conseguentemente adottate due distinte delibere di Giunta regionale - 30 novembre 2021, n. 404 e 2 dicembre 2021, n. 409 - modificative della proposta di legge di rettifica del rendiconto generale 2020.

Più precisamente, la Regione attesterebbe di aver ripianato nel corso dell'esercizio 2020 euro 39.227.346,29 (pari alla differenza fra il disavanzo al 31 dicembre 2019 - euro 533.485.728,21 - e il disavanzo registrato al 31 dicembre 2020 - ossia, euro 494.258.381,92), cifra che consentirebbe, oltre al raggiungimento dell'obiettivo di ripiano della quota 2020 (pari a euro 19.734.165,28), anche un «parziale recupero delle quote ancora da ripianare del disavanzo» relative al 2019.



Il miglioramento del disavanzo complessivo, pari a euro 19.493.181,01 verrebbe pertanto integralmente attribuito alla quota di disavanzo 2019 non ripianata nel corso del 2019 (pari a euro 19.647.433,60), che, ridotta dell'importo indicato, verrebbe così rideterminata in euro 154.252,59.

Quanto al maggior disavanzo prodotto sempre nel corso del 2019 (pari a euro 21.740.555,10), la difesa regionale attesta l'iscrizione della quota per intero nell'annualità 2021, come dimostrerebbe la delibera di Giunta regionale del 30 novembre 2021, n. 407 (Proposta di legge di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023). In ossequio al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28, la Regione avrebbe applicato per intero al 2021 il maggiore disavanzo emerso e non ripianato nel corso del 2019 e avrebbe pertanto assicurato la copertura nell'esercizio 2021 dell'intera quota di disavanzo, pari complessivamente a euro 61.210.639,36 (che corrisponde alla somma fra il disavanzo totale accumulato nel 2019 e la quota di disavanzo da ripianare nel 2021 da precedenti piani di rientro, pari a euro 19.822.650,66).

Ritenute sanate le criticità denunciate dal ricorrente, la difesa regionale conclude chiedendo a questa Corte una pronuncia di cessazione della materia del contendere o di improcedibilità al giudizio ovvero, in subordine, di non fondatezza.

4.- Con riferimento al ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2021, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa - sempre in data 20 dicembre 2021 - in cui sostanzialmente insiste per l'accoglimento delle doglianze. Viene in proposito riportato un passaggio della sentenza di questa Corte n. 235 del 2021 che avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'iscrizione «di disavanzi convenzionalmente preordinati e gravemente sottostimati, poiché ciò comporta il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

4.1.- Il 10 gennaio 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato istanza di rinvio a nuovo ruolo dei ricorsi, per consentire al Governo di valutare la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, poiché le leggi della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2020) e n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 e modifiche di leggi regionali) avrebbero sanato per entrambi i ricorsi i vizi di errata rappresentazione del disavanzo e delle relative coperture.

5.- In prossimità dell'udienza di rinvio, le parti hanno depositato ulteriori memorie.

5.1.- La Regione Molise ha depositato due memorie in data 8 novembre 2022 con cui - per le motivazioni già adottate nelle precedenti difese - ribadisce la richiesta di cessazione della materia del contendere.

5.2.- Sempre in data 8 novembre anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria relativa al ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2021, con cui ribadisce la richiesta di accoglimento del ricorso.

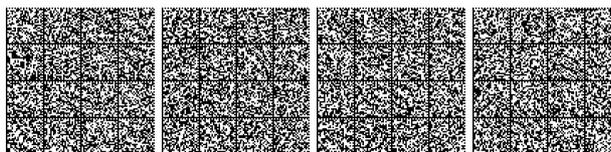
Afferma la difesa erariale di aver coinvolto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di verificare la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, con riferimento alla corretta applicazione dei principi contabili nelle leggi regionali di approvazione del rendiconto 2020 (legge reg. Molise n. 6 del 2021) e di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 (legge reg. Molise n. 7 del 2021).

Le verifiche condotte dalla Ragioneria generale dello Stato sulla legge reg. Molise n. 6 del 2021, alla luce degli accertamenti compiuti dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise (decisione 12 novembre 2021, n. 80/2021/PARI), avrebbero fatto emergere che il miglioramento dell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2020, dichiarato dalla Regione, sarebbe stato conseguito mediante l'artificiosa liberazione di risorse vincolate e la corrispondente riduzione di accantonamenti riguardanti risorse vincolate (nota del 21 febbraio 2022, prot. n. 27836).

Quanto alla legge reg. Molise n. 7 del 2021, osserva la difesa erariale che la Ragioneria generale dello Stato avrebbe rilevato il ritardo con cui sarebbe stato approvato il provvedimento di assestamento del bilancio di previsione, in contrasto con quanto previsto dall'art. 50-bis del d.lgs. n. 118 del 2011 (nota del 21 febbraio 2022, prot. n. 27838). La tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'anno 2021, non garantirebbe nel corso del medesimo esercizio la copertura del disavanzo non ripianato nel 2019, elemento che confermerebbe la fondatezza del ricorso.

La difesa erariale attesta, infine, che in data 23 febbraio 2022 il Presidente della Regione Molise avrebbe inviato al Ministero dell'economia e delle finanze una richiesta - approvata dal Consiglio regionale - di ottenere una deroga normativa alla disciplina del ripiano del disavanzo prevista del d.lgs. n. 118 del 2011, per poter ripianare il disavanzo pregresso della Regione in più annualità, atteso che sulle disponibilità finanziarie del bilancio regionale non sembrerebbe possibile trovare una soluzione nel corso del 2021.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri tale richiesta di deroga confermerebbe i vizi dedotti nel ricorso, stante l'impossibilità di concedere peraltro una sospensione al piano di rientro, posto che una dilazione dei tempi di ripiano del disavanzo - oltre a scontrarsi con i principi contabili dettati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e con il principio di equità intergenerazionale - sarebbe ostacolata da costante giurisprudenza costituzionale (sono citate, *ex multis*, le sentenze n. 168 del 2022, n. 246 e n. 80 del 2021).



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato con separati ricorsi indicati in epigrafe (registro ricorsi n. 15 e n. 36 del 2021), rispettivamente, la legge reg. Molise n. 17 del 2020 e la legge reg. Molise n. 3 del 2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 del medesimo decreto.

1.1.- Con riferimento al primo ricorso (registro ricorsi n. 15 del 2021), la difesa erariale evidenzia che dai dati della Tabella 1, contenuta nell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione) approvato con l'art. 12 della legge reg. Molise n. 17 del 2020, relativa alla «Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2018», risulta un peggioramento del disavanzo pari a euro 21.740.555,10, corrispondente alla differenza tra il disavanzo registrato nel rendiconto 2019 (pari a euro 533.485.728,21) e quello accertato con il rendiconto 2018 (pari a euro 511.745.173,11).

Deduce il ricorrente che la richiamata Tabella 1 sarebbe costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011, e con l'Allegato 4/2, principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 del medesimo decreto, che individuano le modalità di determinazione del risultato di amministrazione con specifico riferimento ai disavanzi.

La corretta applicazione dei suddetti principi contabili, avrebbe imposto che - in caso di approvazione del rendiconto in termini - le quote di disavanzo applicate all'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, e non recuperate (pari a euro 19.647.433,60), fossero interamente applicate all'esercizio 2020, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.734.165,28). L'eventuale ulteriore disavanzo, invece, avrebbe potuto essere applicato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura.

Tuttavia, data la tardiva approvazione del rendiconto, essendo l'esercizio 2020 ormai concluso, afferma il Presidente del Consiglio dei ministri che la quota di disavanzo applicata al 2019 (pari a euro 19.647.433,60), non recuperata né nell'anno di riferimento né nel corso del 2020, nonché l'ulteriore disavanzo emerso in corso di gestione (pari a euro 21.740.555,10), avrebbero dovuto essere applicati per intero nel 2021 e non negli esercizi successivi, in aggiunta alle quote di recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio (pari a euro 19.822.650,66). Di conseguenza, non sarebbero correttamente determinati i risultati riportati nelle Tabelle allegate alla Relazione sulla gestione, relative alla composizione e alle modalità di ripiano del risultato di amministrazione, di cui al principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 13.10.3 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

L'Avvocatura generale dello Stato afferma inoltre che le criticità indicate sarebbero superabili «solo se la Regione sostituisse, in sede di bilancio di previsione 2021-2023, oppure nella prima legge di variazione utile, le suddette tabelle della Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2019, quantificando in euro 21.740.555,10 la quota di disavanzo al 31/12/2019 derivante dalla gestione 2019 e modificando le tabelle medesime in maniera conforme a quanto finora indicato [...] al fine di consentire l'applicazione del principio applicato "9.2.28" dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011».

1.2.- Quanto al secondo ricorso (registro ricorsi n. 36 del 2021), la difesa erariale evidenzia che le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa, contenuta a sua volta nell'Allegato 16, approvato dall'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, avrebbero erroneamente riportato le quote di ripiano del disavanzo emerso nel corso dell'esercizio 2019, imputandole a tutti gli esercizi considerati dal bilancio di previsione, così violando il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sulla tempistica delle modalità di copertura del disavanzo.

La legge reg. Molise n. 3 del 2021, contravvenendo ai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, precisamente all'art. 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2, principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., producendo effetti in termini di «errate registrazioni contabili riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati».

2.- In ragione della evidente connessione dei due giudizi, aventi ad oggetto norme regionali che disciplinano le modalità di rientro dal disavanzo dell'esercizio 2019, censurate in riferimento al medesimo parametro costituzionale, essi devono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

3.- In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, la Regione Molise, in data 29 dicembre 2021, ha approvato le leggi regionali n. 6 e n. 7.



Per effetto del disavanzo accertato al 31 dicembre 2020 - pari a euro 494.258.381,92 che, rispetto al disavanzo al 31 dicembre 2019 (pari a euro 533.485.728,21), segna un recupero di euro 39.227.346,29 - la legge reg. Molise n. 7 del 2021, in linea con quanto sostenuto dalla difesa regionale nelle memorie depositate il 20 e 21 dicembre 2021, ha modificato le modalità di ripiano del disavanzo emerso nel 2019, applicandolo per intero al 2021.

Tale circostanza è confermata anche dalla successiva legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 9 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024), che attesta un disavanzo presunto al 31 dicembre 2021 pari a euro 452.496.381,54, con un recupero nel 2021 di euro 41.762.000,36, rispetto al disavanzo accertato dal rendiconto 2020 (pari a euro 494.258.381,92), sufficiente a ripianare per intero la quota di disavanzo 2019 non ancora ripianata nel 2020 (pari a euro 154.252,59), nonché il maggiore disavanzo emerso sempre nel 2019 (pari a euro 21.740.555,10), con un miglioramento di euro 44.542,03 rispetto all'obiettivo da piano di rientro.

3.1.- Deve dunque verificarsi il rilievo delle richiamate sopravvenienze normative, che incidono sulle norme oggetto del presente giudizio e che non sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, una modificazione della disposizione impugnata in un giudizio in via principale determina la cessazione della materia del contendere quando sussistono, al contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della previsione in esame (*ex multis*, sentenze n. 242, n. 200 e n. 92 del 2022).

3.1.1.- Anzitutto, le modificazioni apportate dal legislatore regionale non possono ritenersi satisfattive delle pretese del ricorrente, nonostante abbiano rimodulato i tempi del ripiano del disavanzo nel senso auspicato nel ricorso.

Questa Corte, anche di recente, ha affermato che la valutazione sulla copertura, ai fini della cessazione della materia del contendere, deve essere condotta scrupolosamente, in termini di attendibilità (*ex plurimis*, sentenza n. 106 del 2021).

Coglie nel segno l'Avvocatura generale dello Stato nell'affermare che la tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'esercizio 2021, non garantisce la copertura del disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021.

In proposito deve rilevarsi che anche la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, nella relazione sulla parifica del rendiconto 2020 (decisione 12 novembre 2021, n. 80/2021/PARI), richiamata dalla Ragioneria generale dello Stato nella nota del 21 febbraio 2022, prot. n. 27838, ha riscontrato numerosi profili di problematicità non tanto sulla capacità della Regione Molise di ripianare una maggiore quota di disavanzo, quanto sulle modalità di copertura.

In definitiva, il richiamato *ius superveniens*, per la tardività con cui è stato approvato nonché per i rilievi formulati dalla Corte dei conti, non è supportato da elementi idonei a far ritenere attendibile la copertura nel corso del 2021 del maggiore disavanzo dichiarato e, quindi, a ritenere satisfattive le modifiche intervenute ai fini della cessazione della materia del contendere.

3.1.2.- Quanto alla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, deve osservarsi che la modifica da parte del richiamato *ius superveniens* decorre dal 31 dicembre 2021 e quindi interviene non solo a esercizio pressoché concluso, ma soprattutto a ben sette mesi di distanza dall'entrata in vigore della legge reg. Molise n. 3 del 2021.

Pertanto, l'esame delle questioni deve comunque compiersi con riferimento alla versione originaria delle norme impugnate. Infatti, anche a prescindere dalla verifica del carattere satisfattivo delle modifiche introdotte, l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate, «anche in considerazione del tempo di vigenza (sette mesi), esclude la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenza n. 187 del 2022)» (sentenza n. 235 del 2022, nonché, nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 240 del 2022 e n. 246 del 2021).

4.- Sempre in via preliminare, con riferimento al ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2021, devono rigettarsi le eccezioni di inammissibilità della difesa regionale, articolate essenzialmente in tre profili: genericità e oscurità delle censure; carattere «tricipite» del ricorso; apodittica motivazione in ordine alla ricaduta delle impugnative sull'intera legge di bilancio di previsione.

4.1.- Quanto al primo profilo di inammissibilità, per costante giurisprudenza di questa Corte, «non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi [ma occorre] che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione» (sentenza n. 197 del 2017), poiché la genericità e l'assertività delle censure implicano l'inammissibilità delle questioni (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 232 del 2017).



Nel caso di specie, l'eccezione non è fondata, essendo chiaramente identificabile dal testo del ricorso l'oggetto dell'impugnativa statale, coincidente, per l'appunto, con le modalità di ripiano dell'ulteriore disavanzo emerso nel 2019, peraltro già oggetto del ricorso iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2021, in relazione ai medesimi parametri, nonché alle medesime norme interposte. Lo Stato, infatti, lamenta l'applicazione agli anni 2022 e 2023 del maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019.

4.2.- Con riferimento al secondo profilo di inammissibilità, la pur suggestiva immagine utilizzata della difesa regionale non è idonea a fondare l'eccezione, poiché i tre aspetti della doglianza, che secondo la Regione sarebbero in contrasto logico fra loro, si pongono piuttosto in un rapporto di stretta interdipendenza. L'«omissione» del legislatore molisano, collegata alla tardiva approvazione del rendiconto (i), consiste propriamente nell'erronea iscrizione nel bilancio pluriennale 2021-2023 del disavanzo emerso nel 2019 (ii), cui sarebbe stata apprestata conseguentemente una non idonea - perché insufficiente - copertura (iii).

La consequenzialità logica fra i richiamati aspetti dell'impugnativa consente di enucleare in modo univoco l'oggetto del ricorso e i termini delle censure e conduce dunque a escludere i profili di inammissibilità segnalati dalla parte resistente (*ex multis*, sentenze n. 176 e n. 37 del 2021).

4.3.- Quanto, infine, alla eccepita apodittica motivazione in ordine alla ricaduta del vizio lamentato sull'intera legge di approvazione del bilancio pluriennale, il ricorso afferma che l'erroneità della composizione e della relativa copertura del disavanzo produce «effetti in termini di errate registrazioni contabili riguardanti l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati, rappresentando il disavanzo di amministrazione la prima voce della Spesa».

Tale motivazione, benché stringata, è sufficiente ai fini della argomentazione in ordine alla ricaduta delle denunciate irregolarità sull'intera legge di bilancio di previsione.

Occorre, in proposito ricordare che questa Corte «ha chiarito che se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”» (sentenza n. 200 del 2020), con riferimento, invece, alle leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto l'impugnativa dell'intero corpo normativo è ammissibile «[i]n considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo» (sentenza n. 274 del 2017).

Dal ricorso emerge in modo sufficientemente chiaro che la mancata applicazione dell'ulteriore disavanzo per intero al 2021 comporta una sottostima del relativo importo per lo stesso anno, cui pertanto il legislatore regionale dovrà porre rimedio, individuando idonee forme di copertura, mediante la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, ad ogni modo, mediante una revisione complessiva dei saldi di bilancio. In disparte le ricadute concrete che investono il merito della questione, la presente impugnativa deve dunque ritenersi sufficientemente motivata, stante la inscindibilità fra le disposizioni di spesa e quelle di entrata.

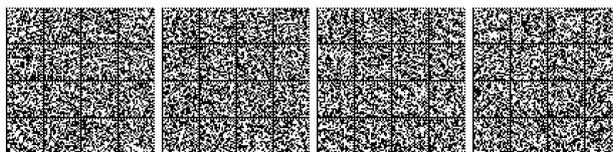
5.- Sempre in via preliminare, ed esclusivamente con riferimento al ricorso iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2021, l'oggetto dell'impugnativa deve circoscriversi all'art. 12, comma 1, lettera *dd*), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, che approva l'Allegato 30, nella parte in cui dispone la composizione e la copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019, poiché l'Avvocatura generale dello Stato non motiva in ordine alla ricaduta sull'intero rendiconto delle asserite illegittimità (*ex multis*, sentenze n. 168 del 2022 e n. 141 del 2021).

Deve in proposito osservarsi che le irregolarità denunciate non sono idonee a determinare un effetto concreto sui saldi complessivi del rendiconto, poiché l'importo del disavanzo non è destinato a mutare per effetto dell'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, la quale sarebbe idonea a incidere esclusivamente sulle modalità di ripiano del disavanzo negli esercizi successivi, rispetto ai quali il rendiconto non ha natura autorizzatoria, ma solo prescrittiva (in proposito, sentenza n. 49 del 2018).

Così delimitato il *thema decidendum*, si può procedere all'esame del merito delle questioni.

6.- La questione promossa nei confronti dell'art. 12, comma 1, lettera *dd*), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi, è fondata.

6.1.- Come evidenziato dal ricorrente, i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinano gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, «non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il



disavanzo si è formato». Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione.

In proposito questa Corte ha di recente ricordato che «[q]uando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un "nuovo" disavanzo, cui applicare il ripiano triennale» (sentenza n. 246 del 2021).

6.2.- Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Molise, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il 30 settembre 2020, termine eccezionale in vigore nell'anno 2020 - in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (ai sensi dell'art. 107, comma 1, lettera b, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27) - né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2020, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019. L'approvazione del rendiconto 2019 e del relativo disavanzo è, infatti, avvenuta soltanto a esercizio concluso, ossia il 30 dicembre 2020 e, pertanto, essendo tardiva, il disavanzo non ripianato, nonché l'ulteriore disavanzo emerso, non potevano che essere oggetto di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2021, in base ai citati principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28.

La legge reg. Molise n. 17 del 2020 ha accertato un disavanzo al 31 dicembre 2019 pari a euro 533.485.728,21 aumentato, rispetto a quanto accertato nel 2018, di euro 21.740.555,10, cifra che corrisponde al maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019.

L'approvazione tardiva del rendiconto relativo al 2019 ha di fatto reso impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato (pari a euro 19.647.433,60) al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione (ossia 2020), ma ha anche "consumato" la possibilità di ripianare l'ulteriore disavanzo (pari a euro 21.740.555,10) negli esercizi considerati del bilancio di previsione.

Consegue da tutto ciò che l'intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all'esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28, a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (*ex multis*, sentenze n. 246 e n. 235 del 2021).

Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l'evocato art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici.

6.3.- Per le considerazioni fin qui svolte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020 e dell'Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

7.- Anche la questione promossa nei confronti della legge reg. Molise n. 3 del 2021, incentrata sempre sulle modalità di ripiano del disavanzo non recuperato ed emerso nel corso del 2019, è fondata.

Le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo, rappresentate nell'Allegato 16 contenente la Nota integrativa, approvato con l'art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, applicano al 2021 la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019, e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità (pari a euro 19.647.433,60); mentre, il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 (pari a euro 21.740.555,10) viene applicato in parte nel 2022 (per una quota pari a euro 11.740.555,10) e in parte al 2023 (per la rimanente quota pari a euro 10.000.000,00), giusta deliberazione della Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60, con cui la Regione ha approvato il piano di rientro.

La corretta applicazione dei principi contabili di cui all'art. 42, commi 12 e 14, nonché dei principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 impone (come chiarito *supra* al punto 6.1. del Considerato in diritto) che alla quota di disavanzo da ripianare per il 2021 debba aggiungersi per intero quanto non recuperato nel 2019.



Pertanto, l'ammontare di disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare in quell'esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro (pari a euro 19.822.650,66), anche l'intero disavanzo non ripianato nel 2019 (pari a euro 41.387.988,70). Da ciò consegue che l'intero bilancio di previsione 2021, di cui alla impugnata legge regionale n. 3 del 2021, risulta sottostimato quanto all'importo del disavanzo da recuperare, che va iscritto «prima di tutte le spese» (art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Deve in proposito evidenziarsi che la modifica delle modalità di ripiano intervenuta ad esercizio quasi ultimato, con il sopra ricordato *ius superveniens*, è sintomatica di una condotta contraria ai principi in tema di sana gestione finanziaria, necessariamente tendente all'equilibrio del bilancio.

È utile ricordare - come già messo in evidenza da questa Corte in un giudizio riguardante la medesima Regione - che «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un “precepto dinamico della gestione finanziaria [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (sentenza n. 250 del 2013). Anche per la Regione Molise vale dunque [...] la doverosità dell'adozione di “appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute” (sentenza n. 250 del 2013)» (sentenza n. 266 del 2013).

7.1.- In definitiva, l'illegittima applicazione dei principi contabili sul ripiano del disavanzo accumulato nell'esercizio 2019, pregiudicando la correttezza e l'attendibilità dei valori contabili presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi, e ponendosi conseguentemente in insanabile contrasto rispetto «[al]l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 3 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge della Regione Molise 30 dicembre 2020, n. 17 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019) e del relativo Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 1° dicembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 269

Sentenza 10 novembre - 27 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Rettificazione di attribuzione di sesso - Possibilità, a seguito della domanda giudiziale di rettificazione, di notificare l'atto di citazione introduttivo del giudizio al partner della precedente unione civile contratta con la persona interessata e di ordinare al competente ufficiale dello stato civile la trascrizione del matrimonio invece dello scioglimento dell'unione, previa dichiarazione congiunta delle parti, con conseguente trascrizione del matrimonio con le eventuali annotazioni relative al cognome e al regime patrimoniale - Omessa previsione - Denunciata violazione degli obblighi internazionali con riferimento al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione, come interpretati dalla Corte EDU, nonché disparità di trattamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 20 maggio 2016, n. 76, art. 1, comma 26, in combinato disposto con l'art. 31, commi 3 e 4-*bis*, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 e con l'art. 70-*octies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

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

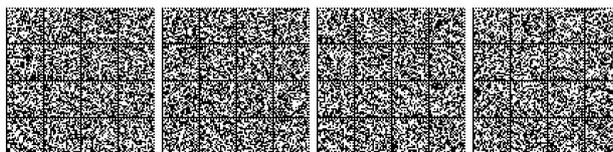
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), 31, commi 3 e 4-*bis*, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), quest'ultimo aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*), della legge 20 maggio 2016, n. 76», e 70-*octies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 5 del 2017, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca, in composizione collegiale, nel giudizio proposta da A.A. D.S., con ordinanza del 14 gennaio 2022, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 gennaio 2022, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Lucca, in composizione collegiale, nel corso di un giudizio di rettificazione di attribuzione di sesso introdotto, ai sensi della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), da A.A. D.S., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), 31, commi 3 e 4-*bis*, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), quest'ultimo aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*)», della legge 20 maggio 2016, n. 76», e 70-*octies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 5 del 2017, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.- Il giudice *a quo* premette che l'attore ha dichiarato di manifestare da tempo risalente una disforia di genere di tipo MtF (Male to Female), come emergerebbe dalla relazione psicologica conclusiva eseguita da un consultorio transgenere, versata in atti, cioè una condizione di transessualismo che lo ha identificato irrevocabilmente nel genere femminile, e che richiede l'adeguamento dell'identità fisica a quella psichica; di aver contratto nel 2019 unione civile con R. I., e di avere interesse, così come il partner, alla conservazione del vincolo familiare attraverso l'automatica conversione in matrimonio per effetto della rettificazione anagrafica del sesso dello stesso attore. Quest'ultimo ha, pertanto, chiesto: 1) l'autorizzazione all'intervento chirurgico strumentale alla riassegnazione del sesso, da maschile in femminile; 2) la rettificazione anagrafica dei dati riguardanti il sesso e il nome; 3) l'ordine al competente ufficiale dello stato civile di procedere all'iscrizione del matrimonio con R. I. nel relativo registro.

Ciò posto, il Collegio rimettente censura: *a*) l'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016 per contrasto con gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso determina lo scioglimento della unione civile tra persone dello stesso sesso, senza alcuna possibilità di conversione in matrimonio previa dichiarazione congiunta dell'attore e dell'altro contraente dell'unione, in caso di accoglimento della domanda di rettificazione, senza soluzione di continuità con il precedente vincolo; *b*) lo stesso art. 1, comma 26, per lesione dell'art. 3 Cost., in considerazione della ingiustificata disparità tra il trattamento riservato dalla norma allo scioglimento dell'unione civile in seguito a rettificazione anagrafica di sesso di uno dei contraenti e quello previsto dal successivo comma 27, relativo alla rettificazione anagrafica di sesso di uno dei componenti di coppia unita in matrimonio, che ammette, invece, per comune manifestazione di volontà delle parti di non sciogliere il matrimonio o di non farne cessare gli effetti civili, la conversione del vincolo matrimoniale in unione civile; *c*) l'art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che l'atto di citazione introduttivo del giudizio di rettificazione di sesso, di cui alla legge n. 164 del 1982, sia notificato anche all'altro contraente dell'unione civile; *d*) l'art. 31, comma 4-*bis*, del decreto legislativo del 1° settembre 2011, n. 150, aggiunto dall'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, per vulnus ai medesimi parametri costituzionali, nella parte in cui non prevede che anche la persona che ha proposto domanda di rettificazione di attribuzione di sesso e l'altro contraente dell'unione civile possano, fino alla precisazione delle conclusioni, con dichiarazione congiunta resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda di rettifica, di unirsi in matrimonio, effettuando le eventuali dichiarazioni riguardanti il regime patrimoniale e la conservazione del cognome comune, nonché nella parte in cui non prevede che il tribunale, con la sentenza che accoglie la domanda, ordini all'ufficiale dello stato civile del comune di costituzione dell'unione civile, o di registrazione se costituita all'estero, di iscrivere il matrimonio nel relativo registro e di annotare le eventuali dichiarazioni rese dalle parti sulla scelta del cognome e del regime patrimoniale; *e*) l'art. 70-*octies*, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *t*), del d.lgs. n. 5 del 2017, sempre per contrasto con gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che anche nell'ipotesi di cui all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, come emendato al punto precedente, l'ufficiale dello stato civile del comune di costituzione dell'unione civile, o di registrazione se costituita all'estero, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, proceda alla trascrizione del matrimonio nel relativo registro, con le eventuali annotazioni relative al cognome ed al regime patrimoniale.

3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, nella premessa che l'attore ha richiesto la rettifica dell'attribuzione di sesso nei registri dello stato civile senza essersi sottoposto ad intervento chirurgico demolitivo-ricostruttivo degli organi sessuali, ma solo ad una terapia ormonale, e ha dedotto di aver acquisito, indipendentemente dalle caratteristi-



che anatomiche degli organi sessuali, l'identità di genere femminile, attraverso un processo di natura psicologica, che attesterebbe la definitività ed irreversibilità di tale orientamento personale, evidenza che, in base ai più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale e di quella di legittimità, è da escludere che l'intervento chirurgico costituisca una precondizione imprescindibile della pronuncia di mutamento del sesso (sono citate la sentenza di questa Corte n. 221 del 2015 e la sentenza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 20 luglio 2015, n.15138).

Da tale rilievo desume che «ove le circostanze di fatto allegare trovassero riscontro nella documentazione in atti e nell'istruttoria in ipotesi espletabile, l'attore vanterebbe dunque, in abstracto, la legittima aspettativa all'acquisizione di una nuova identità di genere indipendentemente dall'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali primari». È in tale contesto - prosegue il rimettente - che l'attore ha richiesto, in connessione logico-giuridica con la rettificazione anagrafica del sesso, che si proceda alla iscrizione nel registro degli atti di matrimonio dell'unione civile dallo stesso contratta con il partner R. I., che egli suppone debba sopravvivere a seguito della rettificazione. Al contrario, la normativa vigente - conclude il giudice *a quo* - non autorizza tale conclusione.

3.1.- Al riguardo, nell'ordinanza di rimessione si sottolinea il carattere "lapidario" della disciplina dettata per l'unione civile, di cui è stabilito il solo automatico scioglimento all'esito dell'intervenuta rettifica del sesso (art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016), senza alcuna previsione - lacuna ritenuta non colmabile attraverso una lettura costituzionalmente orientata della norma - analoga a quanto invece stabilito per il matrimonio, in relazione al quale si dispone che, in caso di rettifica anagrafica del sesso di uno dei suoi componenti, i coniugi possano manifestare, nel processo e fino alla precisazione delle conclusioni, la volontà di convertire il matrimonio in unione civile (art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016 e art. 31, comma 4-bis, del d.lgs. n. 150 del 2011, aggiunto dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2017), per una effettiva tutela conservativa della formazione familiare alla base del vincolo giuridico preesistente.

Anche la tecnica normativa prescelta dal legislatore di dar corpo ad una disposizione autonoma - quale il richiamato art. 1, comma 26 -, anziché rinviare, nei limiti della compatibilità, alla disciplina del matrimonio, per regolamentare l'incidenza della rettificazione anagrafica del sesso in materia di unione civile, deporrebbe per la volontà di non equiparare l'uno all'altra.

Né la norma indubbiata potrebbe essere diversamente interpretata, con estensione della conversione del vincolo, attraverso il riferimento all'art. 3, comma 1, numero 2), lettera g), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), non richiamato nella disciplina in esame.

Quest'ultima disposizione, che indica la rettificazione del sesso come una delle cause di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, riconducibile alla volontà delle parti, in quanto costituente esito di una domanda in tal senso proposta dalle stesse, non varrebbe, infatti, ad escludere il cosiddetto "divorzio imposto", che opera nel nostro ordinamento, in caso di scioglimento, o cessazione degli effetti civili, del matrimonio per intervenuta sentenza di rettifica anagrafica del sesso di uno dei coniugi, vuoi per l'esistenza di un archetipo matrimoniale modellato sulla eterosessualità dei suoi componenti (si citano la sentenza di questa Corte n. 170 del 2014 e la ordinanza "interlocutoria" della Corte di cassazione, sezione prima civile, 6 giugno 2013, n. 14329), vuoi perché con la legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio), il cui art. 7, comma 1, ha aggiunto la lettera g) all'art. 3, comma 1, numero 2), della legge n. 898 del 1970, si è inteso solo procedere alla razionalizzazione del sistema precedente e alla instaurazione di un modello processuale più spedito ed efficiente, nella impossibilità della permanente durata del matrimonio tra persone dello stesso sesso.

Ancora, rileva il rimettente che la norma sullo scioglimento del matrimonio, in punto di conversione del vincolo matrimoniale in unione, non può nemmeno essere specularmente recuperata attraverso la clausola di rinvio di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016, il quale stabilisce che le disposizioni che si riferiscono al matrimonio, e quelle contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrano, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. Osterebbe a tanto, infatti, il criterio selettivo adottato dal legislatore ai successivi commi, dal 22 al 25, che estendono all'unione civile solo alcune norme sul divorzio, e non quelle censurate.

In coerenza con le ricordate previsioni, rileva il rimettente, il legislatore «comanda» la notifica dell'atto di citazione, introduttivo del giudizio di rettificazione di attribuzione di sesso, solo al «coniuge» e non all'altra «parte dell'unione civile» (ex art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011), per un incumbente che, rispondendo ad una mera *litis denunciatio*, sarebbe diretto a provocare, all'interno del processo sullo status, l'eventuale manifestazione del consenso alla conversione del matrimonio in unione civile (art. 31, comma 4-bis, dello stesso d.lgs. n. 150 del 2011), cui si correlano, poi, gli adempimenti dell'ufficiale dello stato civile sull'iscrizione nel relativo registro (art. 70-octies, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000).

3.2.- La riconosciuta rilevanza della questione sulla conversione dell'unione civile in matrimonio nel giudizio di cui si tratta non verrebbe ad essere "affievolita" per il solo fatto che l'altro contraente non abbia manifestato il consenso ad unirsi in matrimonio con l'attore, essendo stato egli a tanto impedito dalle preclusioni imposte dal sistema vigente che, nella pendenza del giudizio di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, di contro a quanto previsto per la coppia coniugata, gli inibiscono di manifestare la volontà di contrarre matrimonio con l'attore.



3.3.- Il descritto quadro normativo osterebbe, dunque, ad avviso del giudice *a quo*, una volta accertati i presupposti per la pronuncia della rettificazione del sesso dell'attore, all'accoglimento della domanda volta a sentir ordinare all'ufficiale dello stato civile di procedere all'iscrizione del matrimonio tra A.A. D.S. e R. I.: donde la ritenuta rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente, premesso di dover vagliare il rispetto da parte del plesso normativo censurato degli evocati parametri congiuntamente considerati in ragione della loro intima connessione, muove dalla considerazione, con precipuo riguardo al primo di essi, l'art. 2 Cost., che la giurisprudenza costituzionale e quella di legittimità hanno inquadrato le convivenze more uxorio alla stregua di formazioni sociali, fonti non solo di doveri di natura morale e sociale, ma anche di rapporti giuridici vincolanti secondo il paradigma di cui all'art. 2 Cost. (sono citate, a titolo esemplificativo, le sentenze di questa Corte n. 213 del 2016, n. 140 del 2009, n. 394 del 2005, n. 404 del 1988, n. 237 del 1986, le ordinanze n. 192 del 2006 e n. 313 del 2000, e, con specifico riferimento alle unioni omosessuali, la sentenza n. 138 del 2010; nonché le sentenze della Corte di cassazione, sezione terza civile, 27 aprile 2017, n. 10377; sezione terza civile, 23 febbraio 2016, n. 3505; sezione prima civile, 25 gennaio 2016, n. 1266; sezione prima civile, 22 gennaio 2014, n. 1277; sezione seconda civile, 21 marzo 2013, n. 7214; sezione sesta civile-3, 29 maggio 2019, n. 14746). Vengono ancora riferite le affermazioni della Corte di cassazione sul riconoscimento, all'interno delle unioni omoaffettive, per un processo di costituzionalizzazione, di un nucleo comune di diritti e doveri di assistenza e solidarietà propri delle relazioni affettive di coppia, nonché sulla riconducibilità di tali relazioni nell'alveo delle formazioni sociali dirette allo sviluppo della personalità umana (si cita la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 9 febbraio 2015, n. 2400). Viene pure richiamato, nella rimarcata necessità di preservare quel nucleo essenziale e di non retrocedere da tali contenuti "minimi", il quadro convenzionale, le cui norme, e in particolare gli artt. 8 e 14 CEDU, sono destinate a valere da parametro interposto, ex art. 117, primo comma, Cost. (sono citate le sentenze di questa Corte n. 348 e n. 349 del 2007, e quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo 11 luglio 2002, Goodwin contro Regno Unito; 24 giugno 2010, Schalk e Kopf contro Austria; grande camera, 16 luglio 2014, Hämäläinen contro Finlandia, sulla vita familiare e la non discriminazione).

4.1.- Il rimettente denuncia quindi il *vulnus*, inaccettabile ed irragionevole, in quanto idoneo a metterne a «reper-taglio la stessa sopravvivenza nelle more della transizione verso l'unione matrimoniale», recato alle coppie omosessuali dalla insussistenza, nella normativa vigente, di un meccanismo, come quello definito dall'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, volto a convertire, senza soluzione di continuità, l'unione in matrimonio, in caso di rettificazione anagrafica di sesso di uno dei suoi componenti.

Nell'intervallo temporale che segue all'estinzione del vincolo per legge, il giudice *a quo* paventa eventi a fronte dei quali l'altro componente resterebbe privo di tutela, nella incapacità della normativa censurata di dare effettiva garanzia ai diritti nascenti da un rapporto ormai estinto.

Da qui la dedotta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della normativa indicata per irragionevole disparità di trattamento, ex art. 3 Cost., riservata all'unione civile ove attraversata dal cambio di sesso di uno dei suoi componenti, rispetto a quella matrimoniale, quando attinta dalla medesima vicenda.

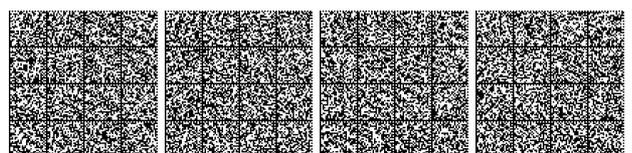
4.2.- L'esistenza per le due formazioni sociali di una differente disciplina quanto al momento costitutivo del vincolo non osterebbe poi all'adeguamento, nei termini indicati, della transizione da unione civile a matrimonio, sostenendo, anche ai sensi dell'art. 2 Cost., la relativa questione di legittimità costituzionale.

La mancanza, quanto all'unione civile, del meccanismo delle pubblicazioni di cui all'art. 93 del codice civile che, con carattere preventivo, si frapporrebbe alla costituzione del vincolo matrimoniale, legittimando le persone interessate all'opposizione ex art. 102 e seguenti cod. civ., o, ancora, l'omesso richiamo, tra i doveri gravanti sui componenti dell'unione civile, dell'obbligo di fedeltà (art. 1, comma 11, della legge n. 76 del 2016), «frutto di esasperato apriorismo ideologico», non varrebbero ad individuare differenze, ragionevolmente destinate a dare conto di una diversa disciplina.

Rileverebbe, piuttosto ed in senso contrario, l'attribuzione ai componenti dell'unione civile di un fascio di diritti e di doveri (art. 1, commi da 11 a 21, della legge n. 76 del 2016) «in larga parte conformati [...] secondo lo schema dell'unione matrimoniale».

Il passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, «nel travolgere con un rigido automatismo l'unione civile, senza alcuna possibilità per i contraenti di manifestare la volontà di proseguire il rapporto, in ipotesi con le sembianze di altra forma riconosciuta dall'ordinamento, provoca dunque una menomazione irreversibile ed irragionevole, non bilanciata comparativamente dalla salvaguardia di interessi contrapposti di pari rango», dei diritti e doveri scaturenti dalla costituzione dell'unione.

4.3.- Il rimettente richiama altresì la sentenza di questa Corte n. 170 del 2014, che, anteriormente alla entrata in vigore della legge sulle unioni civili e all'aggiunta del comma 4-*bis* all'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 e, in via consequenziale,



dell'art. 31, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 150, nella speculare vicenda del cosiddetto divorzio imposto, per la mancata previsione che, su concorde richiesta dei coniugi, allo scioglimento del matrimonio che si accompagna al pronunciato cambio di sesso di uno di essi, consegua, in continuità, il mantenimento di un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che tuteli adeguatamente i diritti e gli obblighi della coppia, con le modalità da statuirsi dal legislatore. La ricordata pronuncia - rileva il giudice *a quo* - ha riconosciuto centralità all'ingiustificato sacrificio dell'interesse della coppia a conservare una qualche forma di continuità con la dimensione relazionale precedente alla rettificazione del sesso di uno dei coniugi, a fronte della esclusiva salvaguardia dell'interesse statale alla intangibilità della matrice eterosessuale dell'istituto matrimoniale. Il ragionamento è stato poi ulteriormente sviluppato - prosegue l'ordinanza di rimessione - nella sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 21 aprile 2015, n. 8097, che ha ritenuto costituzionalmente non tollerabile la caducazione automatica del matrimonio, poiché la interruzione del rapporto che essa determina instaura una soluzione di massima indeterminatezza nel rapporto affettivo già costituito, dovendosi pertanto conservare in capo ai coniugi, pur a seguito della rettificazione di attribuzione di sesso di uno di essi, il riconoscimento dei diritti e dei doveri conseguenti al matrimonio sino all'intervento del legislatore, necessario per consentire alla coppia di mantenere in vita il rapporto con altra forma di convivenza registrata che ne tuteli adeguatamente diritti ed obblighi.

4.4.- Nella erroneità dell'opzione ermeneutica, fatta propria da taluni giudici di merito (si cita il provvedimento del Tribunale ordinario di Brescia, 17 ottobre 2019, n. 11990), che, in via analogica, ai sensi dell'art. 12, secondo comma, delle preleggi, nella presupposta sussistenza di un vuoto normativo, hanno esteso ai componenti dell'unione civile il regime già previsto per la coppia unita in matrimonio, il rimettente deduce, a fronte del silenzio serbato dal legislatore, l'impossibilità di una interpretazione correttiva della norma indubbiata.

5.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

5.1.- La difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, non avendo il rimettente effettuato alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni richieste perché l'attore potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere.

Il giudice *a quo* si sarebbe limitato ad affermare che tanto sarebbe stato possibile "in astratto" là dove, invece, egli avrebbe dovuto fare applicazione della norma elevata a sospetto - relativa alla conversione dell'unione civile in matrimonio nel corso del giudizio di rettifica anagrafica del sesso di uno dei componenti - "in concreto" e, quindi, all'esito della accertata nuova identità del richiedente, nella natura di imprescindibile antecedente logico e giuridico assolto dalla domanda di rettificazione rispetto all'applicazione della norma indubbiata, fermo il rapporto di pregiudizialità necessaria esistente tra giudizio principale e giudizio costituzionale (si menziona la sentenza di questa Corte n. 91 del 2013).

5.2.- L'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza anche sotto un altro profilo.

In seguito alla mancata partecipazione al giudizio, sia pure come interveniente, dell'altro componente dell'unione, ed in difetto della manifestazione della sua volontà di convertire l'unione civile in matrimonio, la disciplina vigente - anche ove si fosse ritenuto che l'art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011 dovesse interpretarsi nel senso che non preveda la notifica all'altro contraente dell'unione civile - non avrebbe impedito né che la notifica venisse comunque effettuata, anche ai fini di una mera *denuntiatio litis*, né che l'altra parte potesse comunque intervenire volontariamente nel processo, anche solo ad *adiuvandum*, per esprimere la volontà che il vincolo venisse mantenuto senza soluzione di continuità.

In senso contrario, per le norme generali del codice di rito, non sarebbe valsa infatti l'affermazione del rimettente secondo cui l'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 avrebbe inibito ai contraenti dell'unione civile di manifestare la volontà di unirsi in matrimonio: il fatto che un determinato soggetto non sia indicato tra i litisconsorti necessari non impedisce allo stesso di essere convenuto in giudizio o di intervenire nel processo, e il giudice *a quo* avrebbe dovuto motivare, in concreto, in ordine alla incidenza dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016 sul procedimento al suo esame.

5.3.- Nel merito le questioni non sarebbero, comunque, fondate.

5.3.1.- Quanto alle prime due, osserva la difesa erariale che non sarebbero applicabili in via automatica all'ipotesi inversa le valutazioni espresse da questa Corte con la sentenza n. 170 del 2014 sulla coppia già unita in matrimonio ed «attraversata» dalla vicenda di rettificazione di sesso. Nella fattispecie all'esame del rimettente, allo scioglimento dell'unione civile sarebbe potuta, infatti, seguire la distinta celebrazione del matrimonio, mentre nel diverso caso della coppia unita in matrimonio, e sciolta per sopravvenuta nuova identità sessuale dei suoi componenti, non vi era, all'epoca della indicata sentenza, alcun istituto che ne tutelasse le ragioni.



5.3.2.- Non sussisterebbero poi le paventate violazioni degli artt. 8 e 14 CEDU perché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e in particolare l'art. 9 - che, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati - e la CEDU (art. 12) rinviano, in materia familiare, all'ampio margine di apprezzamento delle legislazioni nazionali ed ai principi ivi affermati (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 15 marzo 2012, n. 4184).

5.3.3.- La non omogeneità delle situazioni a confronto (matrimonio ed unione civile) in punto di celebrazione (art. 93 cod. civ.), di disciplina dei diritti ereditari, di filiazione ed adozione, sarebbe poi ostativa al riconoscimento della violazione dell'art. 3 Cost., nel rilievo pubblicistico da attribuirsi all'istituto matrimoniale.

5.3.4.- Si aggiunge nell'atto di intervento che la disposizione dell'art. 1, comma 27, della legge n. 76 del 2016 - diretta a consentire ai coniugi, in caso di rettificazione anagrafica del sesso, la conversione del matrimonio in unione civile - dovrebbe intendersi quale esito di una scelta ben precisa del legislatore, non costituzionalmente imposta ma, in quanto relativa ad area connotata da contenuti etici ed assiologici, perseguibile solo in via normativa previo bilanciamento tra i valori fondamentali in conflitto (si citano le sentenze di questa Corte n. 230 del 2020, n. 84 del 2016, n. 221 del 2015 e n. 161 del 1985).

5.4.- Quanto alle ulteriori questioni, la terza non sarebbe fondata, essendo possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Infatti, l'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 stabilisce l'applicabilità delle disposizioni che si riferiscono al matrimonio e quelle contenenti le parole «coniuge», «coniugi», o termini equivalenti, ovunque ricorrenti (nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi), anche ad ognuna delle parti dell'unione civile. Sicché, sarebbe ben possibile interpretare la norma secondo la quale «l'atto di citazione è notificato al coniuge» come riferita anche all'altra parte dell'unione civile, che ha indubbiamente interesse ad essere messa in condizione di partecipare al procedimento di cui si tratta.

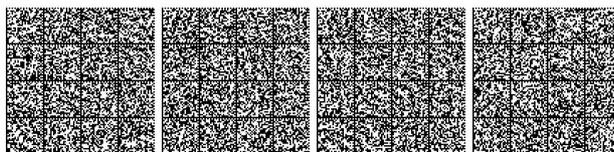
La quarta e la quinta questione, concernenti l'accordo di conversione e la disciplina regolamentare sulla trascrizione del matrimonio, poi sarebbero non fondate, per le ragioni indicate con riferimento a quelle già esaminate, rispetto alle quali sarebbero, comunque, consequenziali.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lucca, in composizione collegiale, dubita della legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, 31, commi 3 e 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011 e 70-*octies*, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a pronunciarsi, nell'ambito di un giudizio di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso, sulla domanda di autorizzazione all'intervento chirurgico, strumentale alla riassegnazione del sesso, e di rettificazione anagrafica di sesso e nome, con ordine al competente ufficiale dello stato civile di trascrizione del matrimonio con il partner dell'attore, con il quale questi aveva in precedenza contratto unione civile.

1.2.- Ciò premesso, il Tribunale di Lucca solleva questioni di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, in riferimento all'art. 2 Cost., e, quali norme interposte nei termini di cui all'art. 117, primo comma, Cost., agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso determina lo scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso, senza alcuna possibilità di conversione in matrimonio previa dichiarazione congiunta dell'attore e dell'altro contraente, in caso di accoglimento della domanda di rettificazione, senza soluzione di continuità con il preesistente legame; *b)* ancora dell'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, in riferimento all'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità tra il trattamento riservato dalla norma allo scioglimento dell'unione civile omoaffettiva, in seguito a rettificazione anagrafica di sesso di uno dei contraenti, e quanto stabilito dal successivo comma 27 nel caso in cui la medesima fattispecie attraversi il legame di due persone eterosessuali, unite in matrimonio, e, quindi, là dove non estende, con la norma censurata, all'unione civile, analogo regime; *c)* dell'art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2011, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., e, in qualità di norme interposte nei termini di cui all'art. 117, primo comma, Cost., agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che l'atto di citazione introduttivo del giudizio di rettificazione venga notificato anche all'altro contraente dell'unione civile; *d)* dell'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, aggiunto dall'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, sempre in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., e, in qualità di norme interposte, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che anche la persona che ha proposto domanda di rettificazione di attribuzione



di sesso e l'altro contraente dell'unione civile possano, fino alla precisazione delle conclusioni, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda di rettifica, di unirsi in matrimonio, con eventuali dichiarazioni riguardanti il regime patrimoniale e la conservazione del cognome comune, nonché nella parte in cui non prevede che il tribunale, con la sentenza che accoglie la domanda, ordini all'ufficiale dello stato civile del comune di costituzione dell'unione civile, o di registrazione se costituita all'estero, di iscrivere il matrimonio nel relativo registro e di annotare le eventuali dichiarazioni rese dalle parti sulla scelta del cognome e del regime patrimoniale; e) dell'art. 70-*octies*, comma 5, del d.P.R. n. 306 del 2000, aggiunto dell'art. 1, comma 1, lettera t), del d.lgs. n. 5 del 2017, ancora in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., e, in qualità di norme interposte, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui non prevede che anche nell'ipotesi di cui all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, come emendato al punto precedente, il competente ufficiale dello stato civile, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, proceda alla trascrizione del matrimonio nel registro degli atti di matrimonio, con le eventuali annotazioni relative al cognome ed al regime patrimoniale.

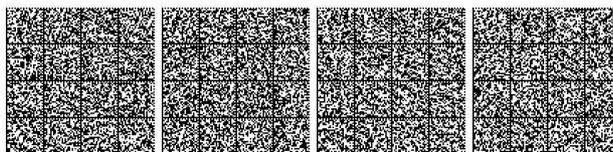
2.- Il rimettente sottolinea l'esigenza di protezione del nucleo dei diritti e doveri di assistenza e solidarietà riconosciuto dalle sentenze di questa Corte e della Corte di cassazione e, ancora, della Corte EDU, all'interno della vita di relazione familiare, alle due formazioni sociali in discorso, in ossequio agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost. e agli artt. 8 e 14 CEDU, esigenza che sarebbe obliterata dalla normativa censurata. E denuncia, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'irragionevolezza della disparità nel trattamento tra le stesse formazioni sociali di cui si tratta, non giustificata dai contenuti, diversi, che presiedono al momento genetico e costitutivo dei relativi vincoli - anche per gli impedimenti preventivi, previsti solo per la celebrazione del matrimonio, con le connesse opposizioni (artt. 93 e 102 e seguenti cod. civ.) - e ai rispettivi rapporti, quanto all'assunzione dell'obbligo di fedeltà, omesso tra i doveri nascenti dall'unione civile nell'art. 1, comma 11, della legge n. 76 del 2016, e stabilito per le sole coppie coniugate, a fronte della disciplina analitica con la quale la stessa legge riconosce ai componenti dell'unione civile un fascio di diritti identici a quelli attribuiti ai coniugi.

3.- Il quadro di riferimento in cui si inseriscono i sollevati dubbi di illegittimità costituzionale muove dalle affermazioni di principio contenute nella sentenza di questa Corte n. 170 del 2014.

3.1.- Con la richiamata pronuncia è stata dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 (e, in via consequenziale, dell'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito l'abrogato art. 4 della predetta legge n. 164 del 1982, riproducendone il contenuto), nella parte in cui non prevedevano che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che provoca lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, consentisse, ove entrambi lo richiedessero, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che ne tutelasse, adeguatamente, i diritti e gli obblighi, con modalità da statuirsi dal legislatore.

Le norme in esame - ha rilevato in quella occasione la Corte, partendo dal presupposto incontrovertibile che la nozione di matrimonio contenuta nell'art. 29 Cost. sia quella di unione tra due persone di sesso diverso, con richiamo alla propria sentenza n. 138 del 2010 - risolvono il contrasto tra l'interesse statale a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio e quello della coppia attraversata da una vicenda di rettificazione del sesso a non sacrificare integralmente la dimensione giuridica del preesistente rapporto in termini di tutela esclusiva del primo. Dette norme - ha proseguito la Corte - rimangono chiuse «ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di (...) bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come “forma di comunità”, connotata dalla “stabile convivenza tra due persone”, “idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione” (sentenza n. 138 del 2010)» (sentenza n. 170 del 2014).

3.2.- In adempimento del dictum della ricordata pronuncia, oltre che in risposta alle sollecitazioni che in tal senso venivano dalla giurisprudenza della Corte EDU (basti pensare all'emblematico caso risolto con la sentenza 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia), il legislatore è intervenuto introducendo l'istituto dell'unione civile con la legge n. 76 del 2016. Successivamente, in sede di attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 28, della stessa legge ai fini dell'adeguamento ad essa delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, ha inserito, con l'art. 7 del d.lgs. n. 5 del 2017, il comma 4-*bis* all'interno dell'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, che disciplina il rito per i procedimenti di rettificazione dell'attribuzione di sesso. La introduzione di tale disposizione - espressiva, come indicato nella relazione illustrativa del testo definitivo di legge, appunto della volontà del legislatore di dare concreta attuazione alla citata sentenza n. 170 del 2014 - adegua le norme su detti procedimenti alla previsione del comma 27 dell'art. 1 della legge n. 76 del 2016, secondo il quale «[a]lla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso». Infine, il d.lgs. n. 5 del 2017



ha aggiunto al d.P.R. n. 396 del 2000 l'art. 70-*bis*, il quale, al comma 5, dispone che, nella ipotesi di cui all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 150 del 2011, l'ufficiale dello stato civile del comune di celebrazione del matrimonio o di trascrizione se avvenuto all'estero, ricevuta la comunicazione della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso, procede alla iscrizione dell'unione civile nel relativo registro, con le eventuali annotazioni relative alla scelta del cognome e al regime patrimoniale.

Il legislatore ha voluto in tal modo recuperare il senso di quella pronuncia là dove, tra l'altro, si preoccupava di evitare il prodursi di un deficit temporale di tutela avuto riguardo ai diritti ed obblighi della coppia introducendo, con il citato comma 4-*bis*, un meccanismo che, destinato ad operare nei giudizi di rettificazione anagrafica del sesso, consente che «[f]ino alla precisazione delle conclusioni la persona che ha proposto domanda di rettificazione di attribuzione di sesso ed il coniuge possono, con dichiarazione congiunta, resa personalmente in udienza, esprimere la volontà, in caso di accoglimento della domanda, di costituire l'unione civile, effettuando le eventuali dichiarazioni riguardanti la scelta del cognome ed il regime patrimoniale».

4.- Dalle cennate premesse, normative e giurisprudenziali, traggono origine i dubbi di illegittimità costituzionale sollevati dal Tribunale di Lucca nei confronti del plesso normativo sottoposto all'esame di questa Corte sostanzialmente per il fatto di non attribuire alla coppia omoaffettiva che, unita civilmente, abbia conosciuto la rettifica anagrafica del sesso di uno dei suoi componenti, il diritto, nell'acquisita eterosessualità, di transitare verso il matrimonio, senza interruzione del pregresso vincolo, così conservando diritti ed obblighi in precedenza maturati.

4.1.- Suggestisce il carattere unitario della trattazione delle questioni, pure a fronte del ventaglio di quelle interessate dal sollevato dubbio, la circostanza che le norme oggetto di denuncia vengano trattate dal rimettente come una sorta di statuto unico, al quale riservare una unitaria lettura volta a valorizzare la disciplina da riservare all'unione civile tra persone dello stesso sesso di cui alla legge n. 76 del 2016 quando - cessata o sciolta la stessa per l'intervenuta eterosessualità della coppia in seguito a rettifica anagrafica di sesso di uno dei suoi componenti -, le parti, di comune accordo, intendano conservare, senza soluzione di continuità rispetto al preesistente vincolo, quei diritti e doveri di cura ed assistenza reciproci che connotavano il precedente legame attraverso il matrimonio. In detto contesto, il giudice *a quo* paventa, nella interruzione che il vincolo conoscerebbe nel passaggio tra sentenza di rettificazione anagrafica e successiva celebrazione del matrimonio davanti all'ufficiale dello stato civile, il verificarsi di eventi destinati a compromettere, irreversibilmente, la costituzione del nuovo legame, con perdita dei maturati diritti.

5.- Ciò posto, devono essere preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di rilevanza, in ragione di un plurimo e articolato profilo.

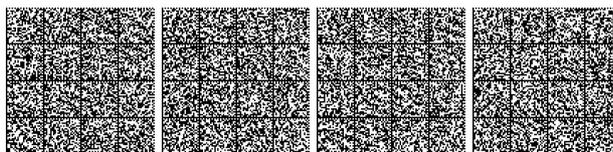
5.1.- Anzitutto, secondo la difesa dello Stato, il rimettente non avrebbe effettuato alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni richieste perché l'attore potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere, limitandosi ad affermare che un tale accertamento sarebbe stato possibile "in astratto", là dove, invece, egli avrebbe dovuto fare applicazione della norma elevata a sospetto "in concreto" e, quindi, all'esito della accertata nuova identità del richiedente. La domanda di rettificazione era, infatti imprescindibile antecedente logico e giuridico rispetto all'applicazione della norma indubbiata, fermo il rapporto di pregiudizialità necessaria esistente tra giudizio principale e giudizio costituzionale.

5.2.- La eccezione è fondata nei termini che seguono.

Alla stregua della costante giurisprudenza costituzionale in tema di accertamento del requisito della rilevanza, segnato dal nesso di pregiudizialità che correla il giudizio incidentale innanzi a questa Corte a quello principale di merito, detto requisito implica necessariamente che la sollevata questione di legittimità costituzionale abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale. Il postulato della pregiudizialità della questione richiede infatti che questa si concreti solo quando il dubbio di contrasto con la Costituzione investa una norma dalla cui applicazione, ai fini della definizione del giudizio dinanzi a lui pendente, il giudice *a quo* dimostri di non poter prescindere.

Il controllo di questa Corte sulla rilevanza della questione è, peraltro, limitato alla non implausibilità delle motivazioni sui «presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (*ex plurimis*, sentenza n. 110 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 35 del 2017).

In particolare, il giudice rimettente è chiamato a valutare, sia pure in via deliberativa e prognostica, allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, la questione di legittimità costituzionale con riguardo ai requisiti di attualità e rilevanza che



sono, del pari, oggetto del controllo in sede di giudizio di legittimità costituzionale, pur destinato a fermarsi alla non implausibilità delle motivazioni addotte dal rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 91 del 2013, n. 270 e n. 34 del 2010).

5.2.1.- In applicazione degli indicati principi, le questioni sollevate dal Tribunale di Lucca mancano di rilevanza per difetto di attualità e concretezza.

Come riferito dallo stesso rimettente, nel giudizio principale l'attore, premesso di manifestare una disforia di genere, che necessitava di «adeguamento dell'identità fisica a quella psichica», aveva chiesto anzitutto «l'autorizzazione all'intervento chirurgico strumentale alla riassegnazione del sesso da maschile in femminile», e, quindi, la rettificazione dei dati anagrafici riguardanti il sesso e il nome, e l'ordine all'ufficiale dello stato civile di procedere alla iscrizione del suo matrimonio con il partner, con il quale aveva in passato contratto unione civile.

La disciplina di detto intervento chirurgico, prevista originariamente dagli abrogati artt. 2 e 3 della legge n. 164 del 1982, è attualmente posta dall'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, il quale dispone che «[q]uando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento è regolato dai commi 1, 2 e 3».

Il giudice *a quo* ha del tutto obliterato l'esame della domanda dell'attore, superandolo con l'affermazione secondo la quale «[i]n base al diritto vivente [...] l'intervento chirurgico modificativo dei caratteri sessuali primari non integra un "prerequisito per accedere al procedimento di rettificazione", bensì un "possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico» (vengono citate in proposito la sentenza di questa Corte n. 221 del 2015 e quella della Corte di cassazione, sezione prima civile, 20 luglio 2015, n. 15138).

Così operando, egli non si è però fatto carico della esigenza, a fronte della specifica domanda dell'interessato, di svolgere un approfondimento in ordine alla effettiva necessità di un siffatto trattamento, limitandosi alla considerazione che l'attore non aveva effettuato alcun intervento demolitivo-ricostruttivo degli organi sessuali (ciò che costituiva proprio l'oggetto della domanda di autorizzazione), ma solo una terapia ormonale, e che lo stesso aveva chiesto la rettifica dell'attribuzione di sesso nei registri dello stato civile assumendo di aver acquisito l'identità di genere femminile attraverso un processo psicologico attestante la irreversibilità di tale orientamento personale.

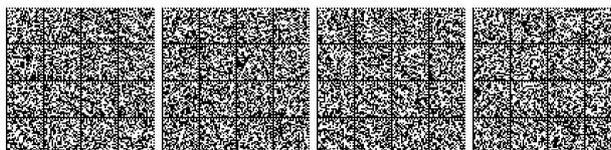
Il Collegio rimettente ha, quindi, proceduto alla illustrazione dei propri dubbi di illegittimità costituzionale del plesso normativo evocato ed ha sollevato innanzi a questa Corte le relative questioni in via del tutto ipotetica e, allo stato, eventuale, prescindendo dal caso sottoposto al suo esame.

5.2.2.- Peraltro, lo stesso non ha svolto alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni necessarie affinché l'attore del giudizio di rettificazione anagrafica potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere.

Se i requisiti dell'attualità e della rilevanza di una questione di legittimità costituzionale devono essere valutati allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, essi non possono ritenersi integrati sulla base di un'eventuale e teorica applicabilità della norma indubbiata. Tanto si realizza nel caso in esame, in cui il giudice *a quo* ha sollevato le questioni a tutela della continuità del preesistente vincolo, senza motivare sul diritto dell'attore ad ottenere la rettificazione del sesso: passaggio, questo, essenziale, nel suo carattere preliminare, in quanto volto a spiegare le ragioni per le quali il rimettente ritenga di essere necessariamente tenuto a fare concreta applicazione delle norme che censura.

Il Tribunale di Lucca sul preliminare accertamento si è limitato, infatti, ad affermare un'astratta e teorica esistenza del diritto alla rettificazione di sesso, peraltro qualificato in termini di «legittima aspettativa», arrestando in tal modo la propria verifica ad un apprezzamento condizionato ad un eventuale «riscontro nella documentazione in atti e nell'istruttoria in ipotesi espletabile» (punto 4.1.2. dell'ordinanza di rimessione).

Al riguardo, è appena il caso di richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che, in tema di rettificazione di attribuzione di sesso, ha avuto modo di affermare che «l'interpretazione costituzionalmente adeguata della legge n. 164 del 1982 consente di escludere il requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione. E tuttavia ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorata, la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato». E ancora, che «va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione». Il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato individuato affidando al giudice, «nella valutazione delle insopprimibili peculiarità di ciascun individuo, il compito di accertare la natura e l'entità delle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere» (sentenza n. 180 del 2017; si veda anche sentenza n. 221 del 2015).



5.3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato un'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni, collegata alla mancata manifestazione della volontà del partner dell'attore nel giudizio principale di convertire l'unione civile in matrimonio. Osserva la difesa statale che la disciplina vigente non avrebbe impedito che la notifica della pendenza del giudizio venisse comunque effettuata all'altro contraente, o che questi intervenisse volontariamente nel processo al fine di manifestare la volontà del mantenimento del vincolo in diversa forma e senza soluzione di continuità.

5.4.- Anche questa eccezione è meritevole di accoglimento.

Premesso che la partecipazione al giudizio, tra altri soggetti pendente, quantomeno in risposta ad una mera litis denunciatio, è liberamente esercitabile, al di fuori della rigidità di forme proprie del litisconsorzio necessario, sempre che si realizzi il condiviso interesse del convenuto-interveniente alla domanda, ai sensi dell'art. 100 del codice di procedura civile, nella specie, perché le questioni sollevate potessero dirsi concrete ed attuali, sarebbe stata necessaria la dichiarazione congiunta dei contraenti dell'unione civile di convertire la stessa in matrimonio. Ciò proprio in adesione allo schema, invocato dal rimettente e mutuato dal meccanismo speculare previsto dal comma 27 dell'art. 1 della legge n. 76 del 2016 e dal comma 4-bis dell'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011, in base al quale soltanto alla manifestazione di volontà delle parti, già unite in un precedente vincolo attraversato dalla rettifica di sesso di uno dei suoi componenti, consegue l'effetto della permanenza del legame, nelle diverse forme. In difetto, invece, la fattispecie resta diversamente definita dalla mera caducazione del primo legame (sentenza n. 170 del 2014; vedi anche Corte di cassazione, sentenza n. 8097 del 2015).

6.- Alla stregua delle argomentazioni sopra esposte, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 26, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), 31, commi 3 e 4-bis, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), quest'ultimo aggiunto dall'art. 7 del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 5, recante «Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76», e 70-octies, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera t), del d.lgs. n. 5 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Lucca, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 85

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 novembre 2022
(della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard - Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 - Individuazione delle Regioni in equilibrio economico in base ai risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Effettuazione delle pesature con i pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario, relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Definizione dei pesi con decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, utilizzando i criteri previsti dall'art. 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996 - Regime transitorio - Previsione che, per gli anni 2021 e 2022, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno standard nazionale per gli anni 2021 e 2022 è ripartito secondo i suddetti criteri e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022 - Previsione che, per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta la prevista intesa, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni standard è adottato entro il 30 settembre 2022, mentre il decreto di determinazione definitiva è adottato entro il 31 dicembre 2022.

- Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), e legge 21 settembre 2022, n. 142 “nella parte in cui ha convertito in legge il citato articolo 19, comma 1, lett. b), n. 1 e n. 2”.

Ricorso *ex art.* 127, comma 2, della Costituzione di Regione Liguria, (c.f. e partita IVA: 00849050109) in persona del Presidente in carica, Giovanni Toti, rappresentato e difeso per procura in atti dall'avv. Aurelio Domenico Masuelli (c.f. MSLRDM62H17H536K; PEC: aureliodomenico.masuelli@ordineavvgenova.it; fax: 0105484050) del Foro di Genova, presso il quale elegge domicilio digitale al seguente indirizzo pec: aureliodomenico.masuelli@ordineavvgenova.it

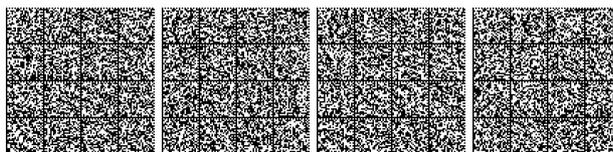
Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1 e n. 2, del decreto-legge n. 115 del 9 agosto 2022, rubricato Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni *standard* e recante modifiche all'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nonché della legge 21 settembre 2022, n. 142, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 21 settembre 2022, n. 221, nella parte in cui ha convertito in legge l'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1 e n. 2, del sopra citato decreto-legge.

PREMESSE IN FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe si contesta la conformità a Costituzione dell'estensione al 2022 del regime transitorio posto dall'art. 27, comma 7, quinto periodo, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, stabilita, senza prevedere la necessaria previa intesa in sede conferenziale, dall'art. 19, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 115 del 9 agosto 2022.

Il sopra citato decreto-legge è stato convertito – con riguardo a detto art. 19, senza modificazioni, salva una mera integrazione formale della rubrica - dalla legge n. 142 del 21 settembre 2022, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 221 in pari data.

Come si avrà occasione di illustrare in prosieguo, il regime transitorio la cui proroga è in contestazione si rivela irragionevolmente penalizzante per le regioni, tra cui la Liguria, con popolazione di elevata età media, determinando una minore quota di riparto del fondo destinato alla sanità (per l'esponente regione, per l'anno 2021, pari a 18,8 milioni di euro), con conseguente illegittimità costituzionale anche con riguardo a detto profilo.



2. Ciò premesso, in proposito ed in via generale si osserva che il citato art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011, interessato dalle modifiche disposte dall'art. 19 del decreto-legge n. 115/2022, disciplina la determina dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali in materia sanitaria.

In particolare, il Capo IV del decreto legislativo n. 68/2011, intitolato Costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, all'art. 25, recante norme sulla determinazione, a decorrere dall'anno 2013, dei costi e fabbisogni *standard* per le regioni a statuto ordinario nel settore sanitario, stabilisce che il fabbisogno sanitario *standard*, determinato ai sensi dell'art. 26 compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, costituisce l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza (comma 2).

Il comma 3 del citato articolo prevede poi che i costi e i fabbisogni sanitari *standard* determinati secondo le modalità stabilite dal capo IV costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

L'art. 26 del decreto in esame, al comma 1, stabilisce che a decorrere dall'anno 2013, il fabbisogno sanitario nazionale è determinato, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

Le norme dettate dal successivo art. 27, rubricato Determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, prevedono un'articolata procedura in ogni suo passaggio permeata, come dovuto, in considerazione della materia di riferimento, dall'esigenza che, alla prevista determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, giunga previa intesa con le regioni.

Più in particolare, il comma 1 dell'art. 27 in esame stabilisce che «Il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con la conferenza Stato-regioni sentita la struttura tecnica di supporto di cui all'art. 3 dell'intesa Stato-regioni del 3 dicembre 2009, determina annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i fabbisogni *standard* regionali».

I commi da 1-*bis* a 7 dell'art. 27 pongono le regole per la determinazione dei costi e fabbisogni, secondo una complessa procedura che qui, per brevità, si richiama.

Per quanto in questa sede rileva, il comma 7 dell'art. 27 prevede, al secondo periodo, che a decorrere dal 2015, i pesi per classi d'età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento, (comma 7, primo periodo), sono definiti con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base dei criteri previsti dall'art. 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, tenendo conto, nella ripartizione del costo e del fabbisogno sanitario *standard* regionale, del percorso di miglioramento per il raggiungimento degli *standard* di qualità, la cui misurazione si può avvalere del sistema di valutazione di cui all'art. 30 del presente decreto.

3. Sempre per quanto rileva ai fini del presente giudizio, si osserva ancora che, in vista del perfezionamento di tutti gli adempimenti previsti dalla procedura delineata dall'articolo in esame (segnatamente, l'adozione del decreto ministeriale di determina dei pesi previsto dal sopra riportato art. 27, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo n. 68/2011), le pesature funzionali alla determinazione del riparto sono state nel tempo assoggettate a disciplina transitoria, da ultimo, per l'anno 2021, dall'art. 35, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 – Misure urgenti connesse all'emergenza COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali – convertito dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

Con il richiamato articolo, alla fine del comma 7 dell'art. 27, del decreto legislativo n. 68/2011 è stato infatti inserito il seguente periodo: «In via transitoria, per il solo anno 2021, nelle more dell'applicazione di quanto previsto al secondo periodo del presente comma ed in deroga a quanto previsto dal quarto periodo del presente comma, al fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale per il medesimo anno 2021 sono ripartite secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020».

È da notare, in proposito, che la norma che ha previsto il sopra descritto regime transitorio, stabilendo le pesature funzionali al riparto, è stata giustificata con il fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021.



L'intesa ex art. 115, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 del 4 agosto 2021 sulla proposta ministeriale di riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2021 (prot. n. 152/CSR del 4 agosto 2021), reca in particolare, in allegato, una nota della Conferenza Stato-regioni che, nell'esprimere parere favorevole, ribadisce che i criteri di riparto e di ponderazione della popolazione, utilizzati nella proposta per il riparto della quota indistinta, sono validi solo per l'anno 2021 (...) (doc. 4).

4. Come anticipato, l'art. 19, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 115/2022 ha tuttavia esteso il sopra illustrato regime transitorio, previsto per il solo anno 2021, anche all'anno 2022.

Il comma 1, lettera *b*), n. 1, del citato articolo dispone infatti che:

1. All'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) (*omissis*),

b) al comma 7:

1) al quinto periodo, le parole: «per il solo anno 2021» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2021 e 2022», le parole: «per il medesimo anno 2021» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2021 e 2022» e dopo le parole: «al 1° gennaio 2020» sono aggiunte le seguenti: «per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022».

Per effetto delle sopra riportate modifiche, il quinto periodo del comma 7 dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011 risulta dunque così formulato:

in via transitoria, per gli anni 2021 e 2022, nelle more dell'applicazione di quanto previsto al secondo periodo del presente comma ed in deroga a quanto previsto dal quarto periodo del presente comma, al fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale per gli anni 2021 e 2022 sono ripartite

secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022.

Il comma si conclude, poi, con un ulteriore periodo, aggiunto dall'art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 2, del decreto-legge n. 115 del 2022, con il quale vengono stabilite le tempistiche per la determinazione provvisoria e definitiva, da parte dei ministeri competenti, dei costi e dei fabbisogni *standard* di cui al comma 1-*bis*, nel caso in cui non venga raggiunta l'intesa prevista dal comma 1, e si prevede l'adozione, entro il 31 dicembre 2022, del decreto di cui al secondo periodo del comma 7, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Il decreto-legge n. 115 del 9 agosto 2022 è stato convertito con legge n. 142 del 21 settembre 2022, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 221 dello stesso giorno.

In sede di conversione, l'art. 19 non è stato modificato, se non nella rubrica, che ora, per effetto dell'aggiunta della parola «delle», risulta formulata come segue: Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni *standard*.

5. In buona sostanza, dunque - nelle more della definizione delle procedure stabilite dall'art. 27, comma 7, secondo periodo, del decreto legislativo n. 68/2011, e, dunque, dell'adozione da parte del Ministero competente, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, del citato decreto - il quinto periodo del comma 7, nella sua originaria formulazione, ha dettato un regime transitorio ed in deroga rispetto a quanto previsto dal quarto periodo del medesimo comma, per il solo anno 2021, determinando le modalità di riparto del fondo secondo le percentuali ivi indicate.

Per effetto dell'intervento normativo qui impugnato, viene ora disposta l'estensione all'anno 2022 di detto regime transitorio, stabilendo, al penultimo periodo del comma 7, i termini per l'adozione del riparto provvisorio e definitivo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa prevista dal comma 1, e, all'ultimo periodo del medesimo comma, la data del 31 dicembre 2021 per l'adozione del decreto di determina a regime dei pesi.

Con specifico riguardo all'individuazione in via transitoria dei criteri di riparto, nel disporre la citata estensione del regime 2021, l'articolo in esame ha tuttavia già stabilito unilateralmente, senza alcuna previa intesa, anche per l'anno 2022, che l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale per il medesimo anno 2021 sono ripartite secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020.

L'intesa alla quale viene fatto riferimento nel periodo successivo, aggiunto dall'art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 2, del decreto-legge n. 115/2022, non può pertanto che essere riferita ad un'ipotesi di riparto sulla base modalità già definite che, secondo la legge, avrebbero dovuto invece costituirne oggetto.



È in proposito da rilevare che l'adozione del criterio di pesatura posto in via transitoria dal ricordato art. 35, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, ha determinato, per effetto del riparto della sola percentuale dell'85 per cento sulla base dei costi *standard*, una minore incidenza del dato riguardante l'età della popolazione – in Liguria in media più elevata – e la conseguente perdita, in sede di riparto 2021, di una somma pari a circa 18,8 milioni di euro, che si riproporrà pertanto anche per l'anno 2022.

In altri termini, la minor quota di assegnazione del fondo che scaturisce dall'applicazione del citato regime transitorio discende dalla più ridotta percentuale destinata al riparto basata sui costi *standard* che tengono conto del dato dell'età della popolazione (c.d. «quota capitaria pesata», che assume a base il dato numerico della popolazione, attribuendo tuttavia diversi pesi, concernenti una serie di fattori incidenti sui bisogni sanitari)

Come si ricava dalla tabella A dell'allegato *sub*) A, alla sopra richiamata intesa riferita all'anno 2021, potrà notarsi che la quota di riparto concernente l'85 per cento del fondo secondo il costo *standard* e con la pesatura che tiene conto anche delle fasce d'età della popolazione, ha determinato l'attribuzione a Regione Liguria di euro 2.622.045.512 a fronte di un finanziamento complessivo di euro 98.376.609.504, con una quota di accesso pari al 2,67 per cento, mentre il finanziamento a quota capitaria (15 per cento del fondo) è stato di euro 443.849.773 a fronte di un fondo complessivo di euro 17.360.578.148, con una quota di accesso di circa il 2,58 per cento.

Regione Liguria ha ricevuto pertanto complessivamente euro 3.065.895.285, ma, qualora il fondo complessivo fosse stato ripartito nella sua interezza sulla base dei costi *standard*, la quota di riparto spettante sarebbe stata pari a 3.084.759.425, con una differenza, dunque, di euro 18.864.140.

L'amministrazione, anche in considerazione della situazione di grave emergenza sanitaria ancora in atto nell'anno di riferimento e del fatto che si è trattato di regime transitorio previsto per il solo anno 2021, si è astenuta dal sollevare contestazioni nei confronti della sopra riportata disciplina transitoria.

Ed in effetti l'intesa sull'ipotesi di riparto è stata raggiunta, tuttavia con l'espressa specificazione della sua portata temporale circoscritta all'anno di riferimento (*cf.* in proposito la nota del 4 agosto 2021, cit. ed il testo del decreto-legge n. 73/2021).

Atteggiamento che non può tuttavia essere confermato a fronte dell'intervento normativo qui contestato di estensione anche al 2022, in mancanza della preventiva intesa, del penalizzante regime transitorio di cui si è detto.

Per tale motivo, Regione Liguria si vede pertanto costretta a proporre la presente impugnazione, affidata alle seguenti argomentazioni in diritto.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1, del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022 nella parte in cui ha convertito in legge il sopra indicato articolo, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 27, commi 1 e 7, del decreto legislativo n. 68 del 2011, norme interposte rispetto al principio costituzionale di leale collaborazione, nonché degli articoli 117, comma 3, 118 e 119, della Costituzione.

Come si ricava da quanto fin qui esposto, l'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1, del decreto-legge n. 115/2022, nell'estendere al 2022 il regime transitorio previsto per il solo anno 2021, incide direttamente sul concreto riparto tra le regioni del fondo sanitario nazionale.

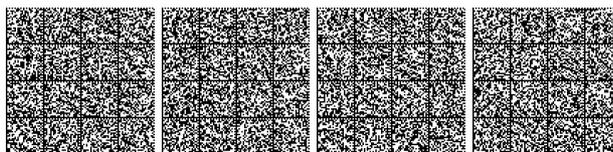
Detta estensione, che come sopra detto cagiona un grave pregiudizio in capo a Regione Liguria, è stata disposta unilateralmente, senza prevedere la necessaria, previa intesa con le regioni.

Ciò, si ripete, pur a fronte della chiara posizione da queste espressa in sede di conferenza e puntualmente prevista dal decreto-legge n. 73/2021, sulla validità di detto regime transitorio per il solo anno 2021.

Dal che discende l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per manifesta violazione del principio generale di leale collaborazione, desumibile dall'art. 120 della Costituzione e, comunque, costantemente ribadito dalla giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte, anche in relazione, nel caso di specie, agli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

Trattasi invero di modifica normativa che incide direttamente e con effetti sostanziali - determinando in concreto le quote di riparto del fondo sanitario - sulla materia della tutela della salute in merito alla quale le regioni risultano titolari di competenza legislativa concorrente, oltre che delle correlate funzioni amministrative tramite il servizio sanitario regionale, per lo svolgimento delle quali devono disporre di risorse adeguate al loro integrale finanziamento (così l'art. 119 della Costituzione).

È pertanto di tutta evidenza che ogni intervento statale che incida sui criteri di riparto alle regioni del fondo sanitario nazionale non può non prevedere una previa intesa con le regioni dirette destinatarie delle risorse occorrenti per far fronte alle competenze in materia di tutela della salute loro assegnate dalla Costituzione.



La necessità dell'acquisizione della previa intesa ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali in materia sanitaria è, del resto, come più sopra esposto, regola posta dallo stesso art. 27, comma 1, del decreto legislativo n. 68/2011, così come la determinazione che qui in particolare rileva, dei criteri di pesatura di cui al comma 7, secondo periodo del medesimo articolo.

La mancata previsione della necessaria intesa integra pertanto anche gli estremi della violazione del sopra citato articolo, quale norma interposta, in relazione al principio costituzionale di leale collaborazione di cui costituisce puntuale applicazione.

La norma impugnata, estendendo il regime transitorio anche all'anno 2022, a fronte di una sua previsione che poteva al più trovare giustificazione nella particolare situazione di emergenza in atto, per il solo anno 2021, come testualmente ha avuto cura di precisare l'art. 35, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, finisce quindi per procrastinare nel tempo un criterio di riparto fortemente pregiudizievole per Regione Liguria, ma anche per tutte le altre regioni che si trovano in simile situazione, in violazione del principio fondamentale e della disciplina di rango primario che ne costituisce applicazione, invocati in ricorso. Principio e regole che richiedono, in *subiecta materia*, una previa intesa tra lo Stato, chiamato a ripartire le risorse a disposizione, e le regioni destinatarie dei fondi da impiegare per l'assolvimento delle funzioni loro assegnate dalla Costituzione.

Intesa che, come espressamente richiesto dalla legge in applicazione del principio di leale collaborazione, deve essere prevista, non risultando sufficiente, come si avrà occasione di rilevare in prosieguo, il riferimento ad essa (*recitius*: alle conseguenze del suo mancato raggiungimento), a valle della definizione delle regole di riparto e dei relativi criteri, come stabilito dall'art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 2, dell'impugnato decreto-legge n. 115/2022.

Appare opportuno aggiungere che nella specie non viene in rilievo una misura di contenimento della spesa, bensì l'adozione di un criterio di riparto del fondo che incide pesantemente sulle regioni con una popolazione più anziana in una materia assai rilevante e delicata qual è la tutela della salute.

Ed invero, anche per illustrare le ragioni della posizione di Regione Liguria, deve in proposito essere fatto presente che l'età elevata della popolazione – fattore che l'adozione del contestato regime transitorio ha penalizzato – deve ragionevolmente costituire parametro di riferimento per la dotazione di maggiori risorse e non già per la loro diminuzione, in concreto determinata in termini assai rilevanti dal regime transitorio in discussione.

Si ritiene infatti di poter ricondurre a fatto notorio la considerazione che è proprio a tale fascia di cittadini che le prestazioni del servizio sanitario sono con più frequenza destinate.

Né valga a superare i vizi qui rilevati la circostanza che il criterio di riparto contestato risulti (ancora) testualmente giustificato con il fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021.

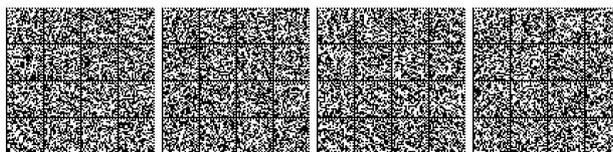
Il sopra riportato inciso è stato invero inserito dall'art. 35 del decreto-legge n. 73 del 2021 che, giova ribadirlo, chiariva espressamente che detto regime transitorio era stabilito per il solo anno 2021, sicché esso può al più fornire una giustificazione alla decisione di stabilire in via eccezionale e derogatoria una peculiare disciplina transitoria nell'anno di riferimento, ma non certo alla sua successiva estensione all'anno 2022, stante la necessità di acquisire l'intesa con le regioni.

Pare in proposito del tutto evidente che detta proposta, oltre a confermare indirettamente che un siffatto intervento non può essere disposto in via unilaterale dallo Stato, neppure può intendersi riferita ad anno successivo a quello per il quale è stata resa né, a maggior ragione, surrogare l'intesa prevista dalla legge.

Sul punto, come si è in precedenza documentato, la posizione delle regioni è stata espressa a chiare lettere con la nota allegata all'intesa riguardante l'anno 2021 e, a fronte della prevista estensione all'anno 2022, essa è stata ribadita dal Presidente della Regione Liguria con nota prot. n. 2022-0948534 del 6 settembre 2022 indirizzata al Coordinamento tecnico della Commissione salute – Regione Emilia Romagna (doc. 3).

Con detta comunicazione viene infatti contestata la prospettata estensione del regime transitorio 2021 perché in contrasto con i principi normativi di riferimento e, soprattutto, in palese violazione degli accordi intervenuti tra le regioni in sede di riparto 2021 circa la natura assolutamente transitoria e straordinaria della deroga operata per quell'anno (...).

La nota prosegue poi indicando le criticità di merito dell'estensione poiché viene riproposta l'applicazione del criterio del costo *standard* solo sull'85% del fondo penalizzando nuovamente le regioni più anziane che vedono la pesatura per età ridursi dal 35% al 30% in palese contrasto con le evidenze scientifiche.



Di qui, si confida, la dimostrazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1, del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022, relativamente alla parte in cui detto articolo ha convertito, senza apportare modificazioni, in legge.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 2, del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022 nella parte in cui ha convertito in legge il sopra indicato articolo, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 27, commi 1 e 7, del decreto legislativo n. 68 del 2011, norme interposte rispetto al principio costituzionale di leale collaborazione, nonché degli articoli 117, comma 3, 118 e 119, della Costituzione.

Gli stessi profili di illegittimità costituzionale sopra dedotti affliggono anche il penultimo periodo dell'art. 27, comma 7, del decreto legislativo n. 68/2011 aggiunto dall'art. 19, comma 1, lettera b), n. 2, del decreto-legge n. 115 del 2022, recante disciplina delle conseguenze del mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e stabilendo le date di determina provvisoria e definitiva dei costi e fabbisogni *standard*.

Detta norma infatti presuppone la definizione del criterio di determinazione delle percentuali di riparto e dei relativi criteri sullo stesso incidenti come effettuata dal precedente periodo, facendo riferimento ad un'intesa anch'essa certamente da acquisire che però si colloca a valle del percorso, assumendo cioè quale suo oggetto, regole già predefinite unilateralmente mediante estensione al 2022 del più volte ricordato regime transitorio 2021.

Detta disciplina transitoria, oltre che di portata derogatoria, viene infatti stabilita nelle more dell'applicazione di quanto previsto al secondo periodo del presente comma e, quindi, come in precedenza detto, in vista dell'emanazione, finora non avvenuta, del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei pesi, che richiede tuttavia la previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Anche la norma di cui in rubrica si rivela pertanto costituzionalmente illegittima, per le stesse ragioni illustrate nel primo motivo del presente ricorso che qui, per brevità si richiamano e, quindi, per violazione del principio di leale collaborazione e, quale sua norma interposta, dell'art. 27, commi 1 e 7, del decreto legislativo n. 68 del 2011, oltre che degli articoli 117, comma 3, 118 e 119, della Costituzione.

Appare invero manifesto che l'intesa deve riguardare anche la definizione delle pesature determinanti il riparto e non può certo limitarsi a svolgere una funzione che, in definitiva, si risolve nella mera ratifica del risultato che discende dalla loro applicazione.

In sostanza, dunque, l'estensione del regime transitorio e dei relativi criteri anche per l'anno 2022 in mancanza della necessaria, preventiva intesa, costituisce intervento idoneo a determinare in via definitiva per tale anno, la lesione degli invocati principi costituzionali.

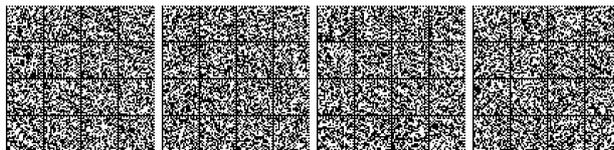
È in particolare evidente che il meccanismo nel complesso delineato dalle norme qui impugnate frustra irrimediabilmente la *ratio* e le finalità della necessaria intesa, non potendo tale indispensabile momento di condivisione essere nella sostanza obliato facendo discendere le conseguenze previste in via ordinaria dal suo mancato perfezionamento (*cf.* art. 27, decreto legislativo n. 68 del 2011: determinazione provvisoria e definitiva dei costi e fabbisogni *standard*) ad una intesa che, come visto, non può riguardare l'oggetto suo proprio, in quanto già predefinito unilateralmente mediante l'estensione al 2022 dei criteri stabiliti in via transitoria per l'anno 2021 disposta dall'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1, qui pure impugnato.

Donde l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1 del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022, relativamente alla parte in cui detto articolo ha convertito, senza apportare modifiche, in legge.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), n. 1 e n. 2, del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022 nella parte in cui ha convertito in legge il sopra indicato articolo, per violazione degli articoli 117, comma 3, 118 e 119, della Costituzione.

Si è in precedenza illustrato quali effetti discendono dall'applicazione del regime transitorio in discussione.

La riduzione all'85 per cento della quota delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale da ripartire secondo i criteri posti dal comma 7, e la parallela destinazione del restante 15 per cento alla ripartizione sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio dell'anno che precede, determina una importante riduzione dei fondi spettanti alle regioni con popolazione di elevata età media.



L'incidenza percentuale di tale riduzione, rappresentata dal Presidente della Regione Liguria con la citata lettera prot. n. 2022-0948534 del 6 settembre 2022, è del 5%: come esposto nella citata nota, infatti, l'applicazione del costo *standard* solo sull'85% del fondo, penalizza nuovamente le regioni più anziane che vedono la pesatura per età ridursi dal 35% al 30% in palese contrasto con le evidenze scientifiche.

Operazione che, per il 2021, ha determinato l'assegnazione di minori fondi per ben 18,8 milioni di euro, riduzione che si riproporrà quindi anche per l'anno 2022.

Orbene, tale effetto risulta del tutto irragionevole ed in contrasto con le evidenze scientifiche, rappresentate dal Presidente della Regione Liguria con la sopra citata nota, che dimostrano la più rilevante esigenza di presidio e cure sanitarie in favore della popolazione anziana.

Ragione che dovrebbe pertanto determinare una maggiore attenzione e dotazione di risorse e non la loro riduzione. L'incidenza di tale opzione, determinata dall'estensione al 2022 del regime transitorio fin qui illustrato, sulla concreta possibilità per Regione Liguria di far fronte alle competenze demandate dalla Costituzione in materia di tutela della salute riducendo per una rilevante somma i fondi a disposizione, determina pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 115/2022 per contrasto con gli articoli 117, comma 3, 118 e 119, della Costituzione. Ferma la competenza legislativa concorrente della regione in materia, la previsione di pesi di riparto delle risorse destinate alla tutela della salute dei cittadini che, irragionevolmente, sortisce l'effetto di ridurre i fondi alle regioni con popolazione di più elevata età che invece, per le fin qui descritte ragioni necessiterebbero quantomeno che venissero confermati – peraltro proprio sulla base dei criteri di cui al comma 7, primo periodo, dell'art. 27, decreto legislativo n. 68/2011 in precedenza applicati – se non incrementati, si rivela infatti costituzionalmente illegittima.

Detto intervento incide invero direttamente sulle attribuzioni costituzionali della regione che, nello svolgimento, tramite le strutture del Sistema sanitario regionale, delle funzioni amministrative assegnate dalla Costituzione per presidiare la tutela della salute dei cittadini (art. 118 in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione), deve poter disporre di risorse idonee a finanziare integralmente l'assolvimento di detti importanti compiti (art. 119 della Costituzione).

Donde l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge n. 115 del 2022 e della legge n. 142 del 2022, relativamente alla parte in cui detto articolo ha convertito, senza apportare modificazioni, in legge.

Per le ragioni fin qui esposte

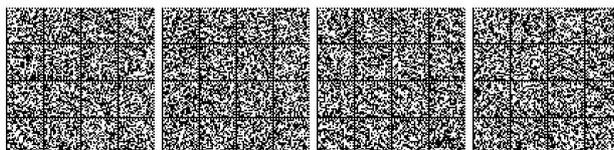
*Si chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 1 e n. 2, del decreto-legge n. 115 del 2022 rubricato Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard, recante modifiche all'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, e della legge 21 settembre 2022, n. 142, nella parte in cui ha convertito in legge il citato art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 1 e n. 2.*

Si deposita procura speciale con firme digitali ed i sottoelencati documenti:

- 1) deliberazione della giunta regionale n. 1108 del 18 novembre 2022, di autorizzazione al promovimento del giudizio;
- 2) estratto della *Gazzetta Ufficiale* n. 221 del 21 settembre 2022;
- 3) nota del Presidente della giunta regionale della Liguria prot. n. 2022-0948534 del 6 settembre 2022;
- 4) Intesa sul riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2021 e relativi allegati (Rep. atti 152/CSR del 4 agosto 2021).

Genova, 21 novembre 2022.

Avvocato: MASUELLI



N. 11

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 19 dicembre 2022
(dalla Camera dei deputati)

Parlamento - Regolamenti parlamentari - Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati - Procedimento esecutivo nei confronti di un deputato, cessato dal mandato, titolare di assegno vitalizio - Ordinanze del Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021 - Assegnazione al creditore procedente e al creditore intervenuto, successivamente alla soddisfazione del credito vantato dal creditore procedente, dell'importo corrispondente agli assegni vitalizi mensili spettanti al debitore esecutato - Assegnazione di una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 del codice di procedura civile.

– Ordinanze del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37, della legge n. 87 del 1953 per la Camera dei deputati in persona del Presidente *pro tempore*, on. Roberto Fico (FCIRRT74R10F839B), rappresentata e difesa — come da delega in calce al presente atto — dagli avvocati Marco Cerase (CRSMRC66P19H501S — pec: cerase_m@certcamera.it — fax: 06 67609488) e Gaetano Pelella (PLLGT-N71M03F839M — pec: pelella_g@certcamera.it — fax: 06 67609488) e in attuazione della delibera dell'Assemblea della Camera medesima del 5 aprile 2022, con domicilio eletto in Roma (00186), Palazzo Montecitorio;

Nei confronti del Tribunale di Lecce, in persona del Presidente *pro tempore* in ragione e per l'annullamento delle ordinanze del Tribunale di Lecce, sezione commerciale — Giudice dell'esecuzione del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, nell'ambito del procedimento esecutivo n. 610/2018 R.G.E.

FATTO

1. Il sig. Eugenio Ozza nato a Ugento (LE) il 29 ottobre 1942, è stato proclamato deputato della XII legislatura repubblicana in data 7 aprile 1994, cessando poi dal mandato il 9 aprile 1996.

2. Successivamente il medesimo on. Ozza è stato proclamato deputato della XIII legislatura il 28 gennaio 1998, subentrando ad altro membro della Camera dei deputati, a sua volta cessato.

3. L'on. Ozza è definitivamente cessato dal mandato parlamentare in data 29 maggio 2001.

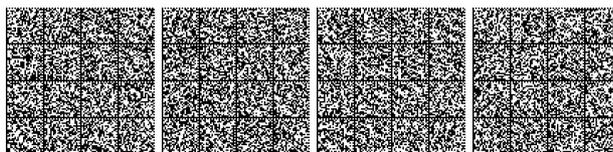
4. Ai sensi del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati, approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 30 luglio 1997(1), egli è risultato titolare di assegno vitalizio, che ha regolarmente percepito fino al 2017. Egli è stato — infatti — successivamente fatto oggetto di diverse procedure esecutive innanzi al Tribunale civile di Lecce.

5. In particolare, l'Agenzia per le entrate-Riscossione della Provincia di Lecce ha avviato tre procedure ai sensi dell'art. 72-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 603 del 1972 (18 ottobre 2012, 4 febbraio 2015 e 24 giugno 2016), salvo poi non coltivare la procedura dell'art. 543 del codice di procedura civile.

6. Tali procedure erariali sono riprese solo successivamente con la notifica di nuovi pignoramenti alla Camera dei deputati, quale terzo pignorato, il 9 febbraio 2018, cui ha fatto seguito la prescritta dichiarazione il 6 aprile 2018 (all. 2), nella quale la Camera medesima ha comunicato che l'on. Eugenio Ozza, già deputato, era titolare di assegno vitalizio (con il relativo importo). Unita alla dichiarazione, ai sensi della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 195 adottata il 9 febbraio 2000, l'Avvocatura ha inviato copia dell'art. 15 del predetto Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati, con l'avvertenza che pignoramento e assegnazione su di essi possono avvenire, pertanto, solo nei limiti previsti dall'art. 545 del codice di procedura civile.

7. Il Giudice dell'esecuzione — nell'ambito della procedura 610/2018 — con ordinanza del 22 gennaio 2019 (all. 3) ha assegnato all'Agenzia delle entrate-Riscossione «l'importo corrispondente agli assegni vitalizi» (vale a dire l'intero importo del vitalizio corrisposto). Il Giudice dell'esecuzione ha altresì stabilito che su tale importo, solo a seguito dell'estinzione del credito erariale, si sarebbe potuta soddisfare anche l'Autostyle s.r.l., creditrice intervenuta successivamente.

(1) V. il Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati, approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera il 30 luglio 1997, modificato, da ultimo, con delibera dell'Ufficio di Presidenza del 23 luglio 2007 (v. allegato 1).



8. Senonché — a mente dell'art. 152 del decreto-legge c.d. Rilancio (n. 34 del 2020) — la stessa Agenzia per le entrate-Riscossione ha preso atto che dovevano essere sospese fino al 31 agosto 2021 le procedure esecutive «aventi a oggetto le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza».

9. Con atto di opposizione all'esecuzione già iniziata (art. 615, comma 2, del codice di procedura civile), l'ex deputato Ozza ha quindi chiesto la sospensione dell'esecuzione (all. 4) e, in accoglimento del ricorso, di accertare la sopravvenuta illegittimità e inefficacia parziale dell'esecuzione medesima definita dall'ordinanza di assegnazione del 22 gennaio 2019, poiché, in virtù delle citate norme introdotte con il decreto-legge n. 34 del 2020, l'assimilazione del vitalizio percepito a un credito previdenziale sarebbe stata ormai riconosciuta dalla legge.

10. L'on. Ozza ha conseguentemente chiesto che fosse accertato che l'Agenzia per le entrate-Riscossione non aveva il diritto di procedere per una somma eccedente il quinto del vitalizio medesimo o, comunque, per un importo superiore a quello previsto nell'art. 545 del codice di procedura civile.

11. Con atto depositato il 15 ottobre 2021, la scrivente Camera dei deputati interveniva nel giudizio di opposizione promosso dall'on. Ozza, ai sensi dell'art. 105 del codice di procedura civile (all. 5).

12. Nell'atto di intervento veniva evidenziato come — a prescindere dalla fondatezza delle ragioni di merito dell'opponente — l'assegnazione dell'intero vitalizio in pagamento ai creditori procedenti fosse a ogni modo un atto lesivo delle prerogative parlamentari in quanto non rispettoso del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati.

13. Con l'ordinanza del 15 dicembre 2021 (che qui si impugna: all. 6), il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Lecce, pur dando sommariamente atto nel preambolo dell'intervento nel giudizio della Camera dei deputati, non motivava in alcun modo in ordine ai relativi contenuti.

14. Egli procedeva a un sintetico esame delle ragioni dell'opponente pervenendo al rigetto della sua istanza.

15. In relazione a quanto precede, la Camera dei deputati ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché questa dichiari che non spettava al Tribunale di Lecce emanare le ordinanze citate in epigrafe con il contenuto descritto e per l'effetto le annulli (per la parte in cui assegnano ai creditori procedenti una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 del codice di procedura civile) unitamente a tutti gli atti presupposti e consequenziali, per i seguenti motivi di

DIRITTO

16. Ammissibilità del presente conflitto.

a. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo. Nessun dubbio — invero — sussiste sulla legittimazione della Camera dei deputati a elevare il conflitto. È giurisprudenza costante di codesta Ecc.ma Corte che ciascuna Camera è legittimata a stare nei conflitti interorganici: v. la sentenza n. 129 del 1981, l'ordinanza n. 45 del 1983 e ancora, tra le molte, le sentenze nn. 443, 462 e 463 del 1993. Men che meno sussistono perplessità sulla legittimazione passiva del Tribunale di Lecce, quale potere convenuto nel conflitto e organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali esercitate. Ciò in conformità al principio, più volte affermato da codesta Ecc.ma Corte, secondo il quale i singoli organi giurisdizionali, svolgendo le loro funzioni in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono legittimati a essere parti in conflitti costituzionali «prescindendo dalla proponibilità di gravami predisposti a tutela di interessi diversi (v. ordinanza n. 228 del 1975), quali sono gli ordinari mezzi di impugnazione esperibili dalle parti all'interno del processo» (v. tra le tante — oltre che l'ordinanza n. 228 del 1975 — le sentenze n. 265 del 1997 e n. 225 del 2001). Da questo punto di vista, vale la pena rammentare anche la sentenza n. 168 del 2013, ai sensi della quale non è in nulla ostativa, per l'ammissibilità del conflitto, la natura giurisdizionale dell'atto invasivo dedotto nel giudizio, allorquando non solo vi è un «organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene» e non vi sono dubbi «sulla legittimazione a resistere da parte del Tribunale che ha emesso l'atto da cui è sorto il conflitto» (v. punto 2 del Considerato in diritto); ma inoltre il ricorso «è volto a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite» (v. ancora la sentenza n. 168, *ibidem*).

b. Interesse a elevare il conflitto. È evidente anche l'interesse ad agire con il presente ricorso da parte della Camera. Quest'ultima ha il potere e il dovere di difendere le proprie attribuzioni; e l'accoglimento auspicato del conflitto le porterebbe l'indubbio vantaggio di ristabilire il rispetto delle proprie competenze costituzionali.



c. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo. Neanche si può dubitare sulla sussistenza dei presupposti oggettivi della menomazione dei poteri della Camera dei deputati. In questo senso, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Lecce ha, dapprima, assegnato l'intero vitalizio dell'ex deputato Ozza e poi rigettato la sua richiesta di sospensione dell'esecuzione, senza tenere in alcun conto i motivi contenuti nell'atto di intervento della Camera dei deputati.

Quest'ultima era intervenuta nel giudizio proprio per far valere i profili di carattere ordinamentale e costituzionale, attinenti alle prerogative parlamentari che — viceversa — il Tribunale ha trascurato del tutto di prendere in considerazione. L'atto di volontà confliggente, da parte della Camera dei deputati, è costituito a sua volta dalla deliberazione dell'Assemblea del 5 aprile 2022 (all. 7 — v. ancora le sentenze n. 265 del 1997 e n. 225 del 2001).

Non v'è davvero bisogno, al riguardo, di rammentare a codesta Ecc.ma Corte che il conflitto di attribuzione tra poteri si può configurare sia come *vindicatio potestatis* sia come conflitto da menomazione o da interferenza. Il presente caso rientra nel secondo novero: occorre infatti stabilire — non a chi spetti in assoluto statuire sull'assegnazione del credito vantato dall'ex on. Ozza verso la Camera dei deputati, bensì — la delimitazione concreta, come si vedrà più diffusamente *infra*, di tale attribuzione del potere giudiziario.

La controversia in oggetto presenta proprio questa natura, dovendosi stabilire se, mediante il provvedimento giurisdizionale di cui si chiede l'annullamento, siano state illegittimamente menomate (o se, comunque, il magistrato abbia indebitamente interferito con) le attribuzioni costituzionali della Camera. In particolare, nella fattispecie è in gioco — come già accennato e come si vedrà meglio *infra* — la sfera di attribuzioni della Camera dei deputati, sotto l'aspetto della sua autonomia normativa, assegnata dall'art. 64 della Costituzione. Da questo punto di vista, la Camera dei deputati non si sta certo dolendo di un mero *error in iudicando*, bensì della reiterata determinazione giudiziale che ha condotto alla mancata applicazione dell'unica fonte del diritto costituzionalmente titolata a regolare la fattispecie, vale a dire il regolamento parlamentare.

17. Ragioni del conflitto.

17.1. L'autonomia normativa delle Camere.

a. Venendo alla materia del conflitto, è chiaro — fin dalle premesse di fatto — come il magistrato procedente, incaricato di decidere le questioni dell'esecuzione a carico dell'ex deputato Eugenio Ozza, abbia completamente trascurato il dettato di un regolamento parlamentare, emanato dalla Camera dei deputati sulla base dell'art. 64 della Costituzione e dell'art. 12 del Regolamento generale della Camera.

b. L'art. 64 della Costituzione, infatti, stabilisce che ciascuna Camera adotta i propri regolamenti a maggioranza assoluta dei suoi componenti. A sua volta, il combinato disposto dell'art. 63 della Costituzione e dell'art. 12 del Regolamento della Camera dei deputati prevede struttura e funzioni — anche normative — dell'Ufficio di Presidenza.

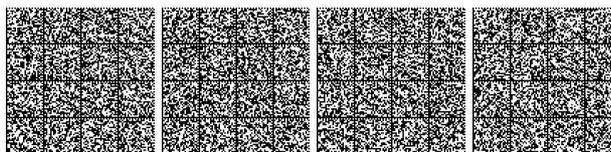
c. E che quest'ultimo possa deliberare in materia di vitalizi è riconosciuto in via consolidata dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 289 del 1994, punto 3 del Considerato in diritto)(2).

d. Al riguardo, è insegnamento mai smentito della Corte costituzionale e di tutta la giurisprudenza che «nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64, come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria e nella quale neppure questa è abilitata ad intervenire» (*ex multis* v. la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014).

e. In sostanza, i regolamenti parlamentari si ordinano nei confronti della legge per competenza e non per gerarchia, giacché disciplinano un ambito diverso, tanto ciò è vero che essi non sono soggetti al sindacato di legittimità (per tutte, sentenze della Corte costituzionale n. 9 del 1959 e n. 154 del 1985).

f. Anche le Sezioni unite civili della Cassazione si attestano sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, siano essi maggiori o minori o integrati da atti a essi equiparati come le delibere dell'Ufficio di presidenza (v. sentenze 12 giugno 1999, n. 327; 10 giugno 2004, n. 11019 e 16 aprile 2018, n. 9337 e ordinanza 8 luglio 2019, n. 18266).

(2) Se ne riporta per comodità un passaggio in cui è chiarito come “in relazione ai vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato [...] questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere (v. il regolamento della previdenza per i deputati, approvato il 30 ottobre 1968, con successive modificazioni, ed il regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari, approvato il 23 ottobre 1968, con successive modificazioni). L'evoluzione che, nel corso del tempo, ha caratterizzato questa particolare forma di previdenza ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio - secondo quanto è emerso dai dati acquisiti presso la Presidenza delle due Camere - come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private. Con una tendenza che di recente ha accentuato l'assimilazione del regime dei contributi a carico dei deputati e dei senatori a quello proprio dei premi assicurativi (v., in particolare, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 61/93 e del Consiglio di presidenza del Senato n. 44/93, dove si stabilisce, a fini fiscali, di includere i contributi stessi nella base imponibile dell'indennità parlamentare “in analogia ai premi assicurativi destinati a costituire le rendite vitalizie”). In definitiva, fermo restando che si tratta di figura giuridica a esaurimento (data la sua abrogazione nel 2012), il vitalizio parlamentare è un istituto a matrice previdenziale, con aspetti mutualistici e assicurativi, frutto della determinazione autonoma del diritto parlamentare.



g. In questo senso si è espresso anche il Consiglio di Stato (v. parere della Commissione speciale, 26 luglio 2018), il quale ha sottolineato che «tutti i regolamenti parlamentari, quelli sia maggiori sia minori, traggono comune fondamento — immediato o mediato — dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64 della Costituzione: come tali essi hanno, nel quadro delle fonti del diritto, lo stesso valore primario attribuito nell'ordinamento generale alla legge ordinaria, rispetto alla quale si pongono, per un verso, in rapporto di formale equiordinazione e, per altro verso, di specialità, incentrato sul criterio della competenza».

h. Sicché, dalla potestà regolamentare c.d. generale, discende anche il potere degli Uffici di Presidenza (organi — come accennato — previsti dall'art. 63 della Costituzione) di adottare regolamenti c.d. minori, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento della Camera e dell'art. 12 del Regolamento del Senato.

i. Quindi anche l'adozione di tali regolamenti è espressione dell'autonomia delle Camere (normativa, organizzativa e contabile), stabilita nell'art. 64 della Costituzione e, in omaggio a esso, riconosciuta dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (v., per tutte, le sentenze nn. 129 del 1981, 154 del 1985 e 379 del 1996, richiamate anche da ultimo nelle ordinanze n. 186 e n. 188 del 2021).

j. In particolare, vale la pena riportare la sentenza n. 129 del 1981, un cui passo recita: «Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende — coerentemente — il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. [...] Ciò significa, da un lato, che spetta alle Camere del Parlamento e alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesoriери; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi o anche giurisdizionali. Relativamente alle assemblee parlamentari, è — dunque — in tal senso che va inteso il primo comma dell'art. 64 della Costituzione, per cui “ciascuna Camera adotta il proprio regolamento”; ed è questa la chiave del problema in esame, indipendentemente dai molti altri articoli della Costituzione, su cui fanno leva i ricorsi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica [...]» (punto 4 del Considerato in diritto).

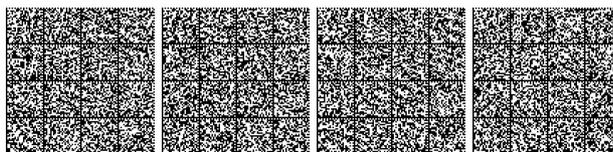
k. D'altronde, già la sentenza n. 231 del 1975 aveva chiaramente stabilito che: «Più analiticamente, l'indipendenza delle Camere (riflettendosi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse (“riserva di regolamento”: art. 64, primo comma); nella loro esclusiva competenza alla convalida dei propri membri (art. 66); nella non responsabilità dei medesimi “per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni” (art. 68, primo comma: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, in omaggio al principio democratico rappresentativo, l'art. 122, ultimo comma, estende anche ai membri dei Consigli regionali), oltre che nella immunità, che può dirsi relativa, di cui al secondo comma del detto art. 68 (non perseguibilità dell'azione penale e divieto di arresto e perquisizione personale o domiciliare senza autorizzazione dell'Assemblea, fuori dei casi di flagrante delitto che comporti obbligatorietà di mandato di cattura). Alle quali disposizioni, contenute nella Costituzione, si aggiungono poi, svolgendone e applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari, tra cui sono specialmente da ricordare, ai fini che qui interessano, l'art. 62 del Regolamento della Camera e il corrispondente art. 69 del Regolamento del Senato, che attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e la disposizione della forza pubblica nell'interno delle Assemblee: poiché da queste disposizioni, per lunga tradizione, si suole trarre la regola della cosiddetta “immunità della sede” (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi» (punto 5 del Considerato in diritto).

17.2. Disciplina dell'assegno vitalizio.

a) Orbene, come si è detto, per i deputati cessati dal mandato, l'Ufficio di presidenza della Camera (non diversamente dal Senato) ha ritenuto di disciplinare la materia con propri atti normativi. La risultante attualmente vigente di tale disciplina è che essi percepiscono, per i mandati svolti fino al 2012, il vitalizio; dal 2012 in poi, il trattamento previdenziale; ovvero entrambi *pro quota*, secondo i periodi in cui hanno ricoperto la carica.

b) Sull'arco del periodo repubblicano, sono stati emanati diversi regolamenti inerenti alla materia della previdenza dei deputati. Più in particolare e da ultimo, sono stati emanati due Regolamenti, uno attinente agli assegni vitalizi dei deputati (come accennato: approvato nel 1997 e modificato, da ultimo, nel 2007) e uno inerente al trattamento previdenziale dei deputati (approvato nel 2012)(3). In tutti i testi normativi succedutisi nel tempo era sempre previsto il principio della non pignorabilità del vitalizio oltre la quota del quinto.

(3) V. il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati, approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 gennaio 2012 (all. 8).



c) Quanto, in particolare, al Regolamento del 1997, attualmente vigente e applicabile al caso dell'*ex* deputato Ozza, l'articolo 15, comma 2, stabilisce che il vitalizio è pignorabile nei limiti di cui all'art. 545 del codice di procedura civile(4), vale a dire — occorre ribadire — nella misura autorizzata dal giudice per i crediti alimentari; ed entro i limiti del quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni e in egual misura per ogni altro credito (salve le ipotesi di concorso simultaneo delle precedenti cause, ipotesi in cui si può arrivare al massimo al pignoramento fino alla metà).

d) Di tali Regolamenti sono state poi adottate delibere attuative, le quali prescrivono che la Camera — all'atto di rendere la dichiarazione di terzo — comunichi al creditore e, quindi, al giudice dell'esecuzione il contenuto dei Regolamenti medesimi e i limiti delle somme pignorabili.

e) Pertanto, allorquando venga notificato alla Camera un pignoramento contro un deputato cessato titolare di vitalizio, l'Avvocatura della Camera rende la dichiarazione inerente all'importo del vitalizio, con l'avvertenza che esso è pignorabile solo nella misura stabilita dalla ricordata disposizione codicistica; alla dichiarazione è allegata copia delle norme regolamentari applicabili.

18. *L'orientamento della giurisprudenza ordinaria.*

i. Tutto quel che precede è confermato dall'indirizzo assolutamente prevalente della giurisprudenza di merito, proprio in sede esecutiva, la quale nella grande maggioranza dei casi si conforma all'art. 15 del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati.

- ii. Solo per scrupolo, si riportano (e si uniscono in copia, all. 9) i seguenti precedenti, tra i tanti:
ordinanza del Tribunale di Roma del 14 maggio 2013, nel procedimento esecutivo n. 37354 del 2007;
ordinanza del Tribunale di Milano del 4 novembre 2015, nel procedimento esecutivo n. 7326 del 2015;
ordinanza del Tribunale di Palermo del 25 febbraio 2020, nel procedimento esecutivo n. 5142 del 2018;
ordinanza del Tribunale di Vercelli del 16 ottobre 2020, nel procedimento esecutivo n. 40 del 2020;
ordinanza del Tribunale di Como del 20 dicembre 2021, nel procedimento esecutivo n. 501 del 2021;
ordinanza del Tribunale di Treviso del 28 gennaio 2022, nel procedimento esecutivo n. 17 del 2022.

iii. Inoltre e su un piano più complessivo, la stessa Corte di cassazione ha ritenuto che le controversie che attengono alla spettanza e alla misura del vitalizio parlamentare appartengono alla giurisdizione non del giudice ordinario ma di quello interno alle Camere stesse (la c.d. autodichia parlamentare)(5).

iv. Tanto è stato stabilito dalla Suprema Corte nel 2019, quando essa ha statuito che «le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e od o degli assegni vitalizi per gli *ex* parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento e quindi rientra nell'ambito della suindicata normativa di “diritto singolare”, la cui applicazione consente il superamento anche del principio dell'unicità della giurisdizione»(6).

v. Ciò in ragione del nesso stretto del vitalizio con l'attribuzione dell'indennità parlamentare, prevista dall'art. 69 della Costituzione a tutela della libertà del mandato da condizionamenti economici.

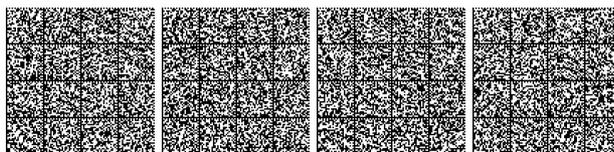
vi. Scrive infatti la Cassazione che, seppure «la rispettiva disciplina sostanziale dei due istituti è rinvenibile in fonti differenti, visto che solo per l'indennità è prevista la riserva di legge (che tuttora trova riscontro nella legge n. 1261 del 1965), è indubbio che entrambi gli istituti rientrino nell'ambito della normativa “da qualificare come di diritto singolare” che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dall'art. 64 della Costituzione, comma 1, articoli 66 e 68 della Costituzione (sentenze della Corte costituzionale n. 24 del 1968 nonché sentenza n. 379 del 1996); alla medesima logica risponde — a contrario — anche la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera, attualmente impugnata, 7 maggio 2015, n. 131 di disciplina della cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni in favore dei deputati che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità; l'anzidetta derivazione dell'assegno vitalizio dall'indennità parlamentare esclude che, rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio dell'*ex* parlamentare e alla relativa entità, l'*ex* parlamentare possa essere considerato “soggetto terzo” solo perché la sua carica è cessata».

vii. In sostanza, la disciplina del vitalizio può e deve essere rintracciata nei soli regolamenti parlamentari e nelle delibere degli Uffici di Presidenza della Camere; sia nei giudizi dinanzi agli organi giurisdizionali interni sia in quelli davanti al giudice ordinario tale disciplina è l'unica esistente e applicabile e, dunque, vincolante.

(4) Un'analogha disposizione è contenuta nell'articolo 13, comma 3, del citato Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati del 2012.

(5) Già in tal senso Tribunale di Roma, 1° dicembre 1989, che ha dichiarato la propria carenza di giurisdizione su un ricorso volto a contestare la base di calcolo del vitalizio prescelta dalla Camera di cui il ricorrente aveva fatto parte.

(6) V. ancora le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, 8 luglio 2019, n. 18266.



viii. Tanto è confermato altresì dalla giurisprudenza:

penale, in tema di misure cautelari reali. La Corte di cassazione considera pignorabile il vitalizio parlamentare solo entro il quinto. Infatti Cassazione, sez. VI penale, 21 marzo 1995, n. 1044, ha dichiarato sottoponibile a sequestro penale il vitalizio parlamentare nei limiti del quinto. Nello stesso senso — sia pure *incidenter tantum* — v. anche le Sezioni unite penali, 26 giugno 2002, n. 34623;

e contabile. La Corte dei conti (sezioni riunite), 19 novembre 1982, n. 322, ha affermato che «la norma contenuta nell'art. 2, comma 1, n. 2 del d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180 — il quale consente il sequestro, il pignoramento degli stipendi, dei salari e delle retribuzioni equivalenti, nonché delle pensioni e degli altri assegni di quiescenza fino alla concorrenza di un quinto valutato al netto di ritenute, per debiti verso lo Stato e verso gli altri enti, aziende ed imprese da cui il debitore dipende, derivanti dal rapporto d'impiego e di lavoro è applicabile anche nei confronti dell'assegno alimentare spettante agli *ex* deputati».

19. In conclusione su questo punto, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Lecce ha trascurato completamente sia l'art. 15 del Regolamento citato sui vitalizi sia l'atto di intervento del 15 ottobre 2021 della Camera dei deputati. Così procedendo, il medesimo Tribunale ha leso le competenze normative fissate dall'art. 64 della Costituzione, il quale assiste sia i Regolamenti generali delle Camere sia i Regolamenti cosiddetti minori, attraverso i quali si esercita la sfera di attribuzioni normative costituzionalmente garantita a entrambi i rami del Parlamento. Anziché applicare l'unica disposizione che regola la fattispecie — vale a dire l'art. 15 del Regolamento della Camera sui vitalizi — esso è giunto a individuare, autonomamente e aliunde, la disciplina del caso e, conseguentemente — nel disporre l'assegnazione dell'intero vitalizio dell'*ex* deputato Ozza ai creditori procedenti — ha menomato le attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati.

20. *Ragionevolezza del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati.*

a. In via meramente subordinata, occorre svolgere anche talune considerazioni sul merito degli argomenti del Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Lecce.

b. Ove egli avesse ritenuto che la fattispecie al suo esame non rientrasse tra quelle oggetto della possibile e legittima disciplina da parte delle fonti parlamentari, non avrebbe certamente potuto e dovuto ignorarle *tout court* ma avrebbe dovuto — eventualmente — elevare egli conflitto di attribuzioni.

c. L'istituto della disapplicazione diretta degli atti ritenuti illegittimi è, infatti, noto a proposito delle facoltà del giudice ordinario rispetto agli atti amministrativi e alle leggi nazionali che contrastino con il diritto dell'Unione Europea direttamente applicabile. Tale modello, viceversa, non è consentito per le fonti parlamentari che si radicano nell'art. 64 della Costituzione.

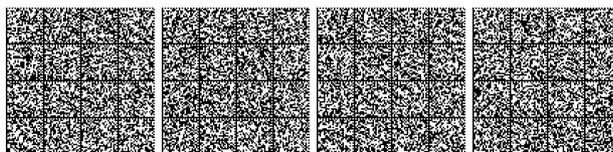
d. In ipotesi, il Tribunale di Lecce avrebbe potuto e dovuto quindi — esso — lamentare, mediante ricorso per conflitto, la lesione o la menomazione delle proprie attribuzioni giurisdizionali a opera di un Regolamento parlamentare, adducendo eventualmente la sua esorbitanza o irragionevolezza.

e. Nel merito, tuttavia, si sarebbe trattato di un'iniziativa mossa da un assunto di ben scarso pregio. L'art. 15 del Regolamento sui vitalizi dei deputati è infatti — come si è ampiamente illustrato *supra* — perfettamente ragionevole e conforme alle regole della pignorabilità dei crediti retributivi e pensionistici, dettate dal codice di procedura civile — cui infatti esso rinvia — e dalla legislazione speciale. Da questo punto di vista, pertanto, l'autonomia normativa della Camera dei deputati si è espressa in modo perfettamente corrispondente alla disciplina dell'ordinamento generale. Inoltre, la citata sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994 — nel ravvisare alcuni elementi di natura mista nel vitalizio parlamentare — lo ha definito «una particolare forma di previdenza» (v. *supra* nota 2) e così — con tutta evidenza — non ne ha attenuato il carattere previdenziale ma anzi lo ha rafforzato.

f. Argomentare — come fa l'ordinanza del Tribunale di Lecce del 22 gennaio 2019 (che qui s'impugna unitamente all'altra) — che l'assegno vitalizio non sarebbe ricollegabile ad alcuna prestazione di lavoro di tipo subordinato è quindi totalmente errato, apodittico e irrilevante.

g. L'ordinanza del 22 gennaio 2019 — anzitutto — si rifà a una pronuncia della Sezione lavoro della Corte di cassazione (la n. 8789 del 1996) che non riguarda il vitalizio parlamentare ma quello dei consiglieri regionali del Friuli-Venezia Giulia. Al riguardo, gli assegni conferiti ai consiglieri regionali cessati dal mandato sono un istituto del tutto diverso dagli assegni vitalizi dei parlamentari nazionali cessati, innanzitutto per la fonte da cui promanano. E la differenza tra ordinamento parlamentare, da un lato, e dei consigli regionali, dall'altro, è troppo nota per poter tediare codesta ecc.ma Corte (sia sufficiente il rinvio alle sentenze n. 106 del 2002 e 214 del 2017).

h. Ne deriva che — anche solo sotto questo aspetto — il Tribunale di Lecce ha leso le prerogative parlamentari: con il provvedimento del 22 gennaio 2019, esso si è limitato a «disapplicare» surrettiziamente il Regolamento parlamentare sui vitalizi (peraltro con motivazioni del tutto erronee); e con il provvedimento del 15 dicembre 2021 senza neppure motivare sull'atto d'intervento della Camera.



P. Q. M.

Per tutto quanto esposto e dedotto, la Camera dei deputati ricorre ai sensi dell'art. 134, secondo capoverso, della Costituzione e dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e chiede che la Corte costituzionale:

Dichiari ammissibile il presente conflitto;

Dichiari che non spettava al Tribunale di Lecce, Giudice dell'esecuzione, emanare nell'ambito del procedimento 610/2018/GE le ordinanze del 22 gennaio 2019 e del 15 dicembre 2021, per la parte in cui assegnano ai creditori procedenti una somma eccedente quella indicata nell'art. 15 del Regolamento sugli assegni vitalizi dei deputati e nell'art. 545 del codice di procedura civile;

Per l'effetto le annulli, nella medesima parte;

Annulli ogni altro atto presupposto e consequenziale che si riveli necessario.

Roma, 12 maggio 2022

AVV. MARCO CERASE - AVV. GAETANO PELELLA

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 250/2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 1^a Serie speciale, n. 51 del 21 dicembre 2022.

22C00251

N. 151

*Ordinanza del 16 novembre 2022 della Corte di assise di Cagliari
nel procedimento penale a carico di R. P.*

Reati e pene - Reato di omicidio - Circostanza attenuante della provocazione - Preclusione del giudizio di prevalenza rispetto alla circostanza aggravante prevista per aver commesso il fatto contro il coniuge.

– Codice penale, art. 577, terzo comma.

LA CORTE DI ASSISE DI CAGLIARI

La Corte di assise, riunita in Camera di consiglio e composta dai signori:

dott. Giovanni Massidda – Presidente;
dott.ssa Stefania Selis – giudice *a latere*;
sig. Sergio Ferino – giudice popolare;
sig. Giovanni Sanna – giudice popolare;
sig.ra Paola Atzori – giudice popolare;
sig. Andrea Congiu – giudice popolare;
sig. Antonio Musa – giudice popolare;
sig.ra Alessandra Cocco – giudice popolare;

Nel processo nei confronti di:

R. P., nato a ... il ... , attualmente sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere, presente, — imputato delitto di cui agli articoli 575, 577, comma 1, n. 1, perché, nel corso di un lite familiare, con ripetute coltellate inferte al torace, alle braccia e al collo, cagionava la morte del coniuge S. A. Con la circostanza aggravante del fatto commesso in danno del coniuge. In ... in data ... ;



Conclusioni delle parti:

pubblico ministero:

ritenuta provata la penale responsabilità dell'imputato, chiede che la Corte sollevi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti di cui agli articoli 62, n. 2, e 62-bis c.p., sulla concorrente circostanza aggravante di cui all'art. 577, comma 1, n. 1 c.p., per violazione degli articoli 3, comma 1, e 27, comma 3 della Costituzione, sollecitando l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche e quella della provocazione prevalenti sull'aggravante contestata e condannando P. R. alla pena di ... anni di reclusione.

In via subordinata, chiede la condanna dell'imputato alla pena minima di ... anni di reclusione;

difesa dell'imputato:

si associa alle richieste del pubblico ministero;

All'esito dell'odierna Camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza.

La Corte, sulla base delle sollecitazioni del pubblico ministero e della difesa del R., ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p., nella parte in cui prevede che la circostanza attenuante della provocazione, diversa da una di quelle previste dagli articoli 62, numero 1, 89, 98 e 114 c.p., concorrente con le circostanze aggravanti di cui al primo comma, numero 1, e al secondo comma, non possa essere ritenuta prevalente rispetto a queste, come introdotto dalla legge n. 60 del 19 luglio 2019 («Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere»), per contrasto e violazione dei principi sanciti agli articoli 3, comma 1, e 27, comma 3 della Costituzione, che individuano la ragionevolezza della sanzione penale in funzione dell'offensività della condotta accertata.

La disposizione introduce una deroga al giudizio di bilanciamento di una circostanza aggravante ad effetto speciale con concorrenti circostanze attenuanti (salvo quelle specificamente indicate nella norma esaminata). Deroghe al bilanciamento sono possibili, e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, restando sindacabili dalla Corte costituzionale quando trasmodano nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, e, in ogni caso, non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale.

Rilevanza della questione

La questione è rilevante per i seguenti motivi.

P. R. è stato chiamato a rispondere in questa sede del reato di cui all'art. 575, 577, comma 1, n. 1. c.p., per aver cagionato, in data ... , la morte del coniuge A. S. nel corso di una lite familiare, con ripetute coltellate inferte al torace, alle braccia e al collo.

All'imputato, inoltre, è stata correttamente contestata l'aggravante di cui all'art. 577, comma 1, n. 1. c.p., per aver commesso il fatto contro il coniuge.

All'esito del giudizio, istruito, in presenza di R., con il suo esame (udienza del 26 ottobre 2022) e l'acquisizione, su accordo delle parti, degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, è emerso che P. R. ha certamente cagionato la morte della moglie A. S., con le modalità indicate nel capo d'imputazione.

È stato lo stesso imputato ad ammettere la sua responsabilità per l'omicidio della moglie sia nell'immediatezza del fatto, avendo chiamato lui i carabinieri subito dopo aver accoltellato la S., sia ribadendo la sua confessione in sede di convalida del suo arresto, in occasione dell'interrogatorio del 19 luglio 2022 e, da ultimo, all'udienza del 26 ottobre 2022.

Con riferimento al fatto di reato addebitatogli, il G.I.P. con ordinanza del 13 settembre 2021, ha applicato nei confronti di P. R. la misura cautelare della custodia in carcere.

Dall'esame degli atti contenuti nel fascicolo e utilizzabili ai fini della decisione (comunicazione notizia di reato redatta il ... dai carabinieri della Compagnia di ..., verbale di arresto, di perquisizione e sequestro a carico dell'arrestato in pari data, relazione di servizio inerente alla chiamata di R. ricevuta al n. 112 il 9 settembre 2021, alle ore 15,21, fascicolo dei rilievi tecnici con relativa documentazione fotografica dello stato dei luoghi e della vittima, documentazione sanitaria relativa alla S., ordinanza del G.I.P. di applicazione della misura cautelare del 13 settembre 2021, verbali di sommarie informazioni testimoniali rese il ... da ... , ... , ... , il 6 ottobre 2021 da ... , il 7 ottobre 2021 da ... e ..., l'8 ottobre 2021 da ... , l'11 ottobre 2021 da ..., ed ..., il 13 ottobre 2021 da ... , il 14 ottobre 2021 da ... , il 15 ottobre 2021 da ... , il 20 ottobre 2021 da ... , verbale di interrogatorio reso il 19 luglio 2022 da R. davanti al pubblico ministero e la consulenza tecnica medico-legale a firma del prof. ...), i fatti possono essere ricostruiti nei termini di seguito specificati.

Il giorno ... , alle ore ... , carabinieri della Stazione di ... , dietro disposizione della Centrale operativa, si erano recati a ... , in ... , dove era stato segnalato l'omicidio di A. S. In particolare era stato l'odierno imputato a telefonare al 112, alle ore ... , riferendo di aver ucciso la moglie per difendersi in quanto la stessa, dopo aver arrecato danni all'abitazione e aver preso un coltello, voleva accoltellarlo.



Giunti sul posto, i militari avevano trovato ... , fratello della vittima, che gli aveva indicato l'abitazione della sorella. Al primo piano dell'appartamento era presente P. R., che, in evidente stato di *shock*, aveva atteso il loro arrivo sulle scale e immediatamente aveva ammesso di essere l'autore dell'omicidio, asserendo che era stato «un *raptus*» al culmine di una lite familiare. Lo stesso R. aveva indicato ai militari l'ingresso della stanza in cui si trovava il corpo della moglie che, infatti, era stata rinvenuta esanime, riversa a terra in una pozza di sangue, con un coltello conficcato nella gola. I sanitari intervenuti avevano constatato il decesso della S. e P. R. era stato tratto in arresto.

Come già osservato, dalla cnr e dalla relazione di servizio di redatta dall'appuntato scelto ... , di turno quale addetto alla Centrale operativa che aveva ricevuto la telefonata di R. il giorno dei fatti, risulta che la richiesta di intervento era stata fatta dallo stesso R., che aveva immediatamente riferito di aver ucciso la moglie, precisandone le ragioni.

Nell'immediatezza era stata avviata l'attività investigativa per comprendere l'accaduto e, pertanto, erano stati ascoltati a sommarie informazioni il fratello della vittima ... , e un vicino di casa, sentito lo stesso dai carabinieri della Stazione di ... , ha riferito che abitava al piano di sotto rispetto alla casa di sua sorella e del marito, con i quali viveva anche la figlia ... con i due figli minori. S. ha raccontato che quel giorno si era recato a casa della sorella, che l'aveva pregato di accompagnarla a casa del figlio ... , che abitava ad ... , ma lui, sapendo che fra i due vi erano stati dei dissapori, convinto che il nipote non avrebbe gradito la visita, si era rifiutato. Sua sorella, dopo alcuni minuti in cui sembrava si fosse calmata, aveva iniziato a inveire nei suoi confronti e lui, allora, era andato via; poco dopo, da casa sua, aveva sentito forti rumori provenire dall'abitazione di sua sorella, come di suppellettili e piatti rotti, ed era uscito fuori per capire cosa stesse succedendo. In quel momento aveva sentito suonare il campanello e si era presentata a casa sua, portando con sé i bambini, la nipote ... che, terrorizzata, gli aveva raccontato che la madre, a casa, stava sfasciando tutto. Lui le aveva detto di chiamare il 112, ma l'operatore le aveva consigliato di chiedere l'intervento del 118, dato che si trattava di un «disagio psichico»; anche la telefonata al 118 non aveva sortito l'effetto sperato, in quanto a tale utenza avevano risposto alla ... che non sarebbero potuti intervenire senza una chiamata del 113, motivo per il quale la stessa aveva chiamato subito il 113, ricevendo assicurazioni in ordine all'invio della prima pattuglia disponibile. Appena chiusa la chiamata, però, la ... aveva ricevuto la telefonata del padre con la quale le aveva detto di aver «ammazzato la mamma», ... , allora, si era recato a casa della sorella e R., dopo avergli aperto la porta, gli aveva confermato di aver ucciso la moglie: «Dappu motta, mi fiada lancendi de dottu. Ha pigau nu corteddu e mi boliada boccidi, deu appu cicau de mi difensi e dappu motta» (trad: «L'ho ammazzata, mi stava lanciando di tutto. Ha preso un coltello e mi voleva uccidere, ho cercato di difendermi e l'ho uccisa»).

... ha riferito che sua sorella A. soffriva di un disturbo bipolare e che da diversi anni era diventata aggressiva anche nei confronti del marito, destinatario spesso di spintoni e insulti, che quest'ultimo sopportava. In tre o quattro occasioni, la S. aveva riferito al fratello di aver denunciato il marito per presunte percosse subite, ma ... ha precisato di non averle creduto in quanto era sempre lei ad aggredirlo, obbligandolo eventualmente a difendersi dalle sue condotte violente; il giorno del fatto, inoltre, aveva manifestato una particolare aggressività, anche nei suoi confronti; la situazione, ha aggiunto ... , si era aggravata da alcuni giorni perché la sorella aveva cominciato anche ad assumere bevande alcoliche.

... vicino di casa, ha riferito che P. R. era una persona equilibrata e gentile, mentre la S., a causa della patologia della quale era affetta da alcuni anni, aveva delle condotte altalenanti e diverse volte era stata anche ricoverata per aver tentato il suicidio. Ha dichiarato che gli capitava di sentire forti litigi della coppia e aveva notato strani comportamenti della donna, come quello di uscire scalza per strada.

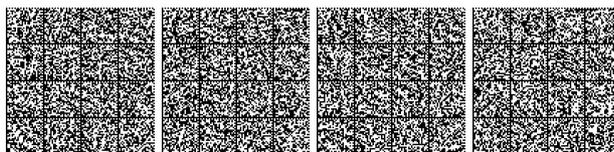
Di particolare rilevanza per ricostruire la dinamica del fatto e i momenti precedenti, devono ritenersi le dichiarazioni rese dalla figlia della coppia che, sentita lo stesso ... dai carabinieri della Stazione di ... , ha così raccontato: «mi sono svegliata verso le 8,15 e sono andata in salone, mia madre era giù sveglia e si trovava lì, mentre mio padre era in cucina. Io e mia madre dovevamo andare dal dentista ma lei era particolarmente nervosa e agitata e mio padre stava tentando di convincerla a venire con me. Purtroppo lei soffre di problemi di salute mentale, è depressa, bipolare e da un mese a questa parte ha anche problemi di alcolismo, è in cura da circa cinque anni presso il centro di salute mentale di Lei a tutti i costi voleva uscire da sola e diceva che con mio padre non sarebbe andata da nessuna parte, continuava affermando che sarebbe uscita di casa e sarebbe andata a fare colazione con un bell'amaro ... e poi, in pullman, sarebbe andata da sola dal dentista. Mio padre, esasperato dalla situazione, le rispondeva di fare come voleva in quanto era grande e vaccinata. A quel punto mia madre, da sola, è uscita e tornata a casa un paio di volte e poi è andata da sola dal dentista. Io mi sono preparata e verso le 11,00, con mio padre e i bambini, sono andata a fare le fototessere per il rinnovo della patente, poi alla posta di ... ed infine alla farmacia di ... , che si trova dopo le poste. Ricordo che mentre ci trovavamo fuori dal fotografo lei ci passava davanti e ci ignorava, non salutava. Io ho detto a mio padre di lasciarla perdere perché tanto lo sapeva che quando era arrabbiata e non prendeva le medicine faceva così e lui ha deciso di seguirla solo con lo sguardo per vedere dove andava. Alla fine noi non siamo più andati dal dentista perché sapevamo che in ambulatorio ci sarebbe stata anche lei e non volevamo che facesse scenate davanti a tutti. Verso le 12,20 tornavamo a casa e io iniziavo a cucinare, nel frat-



tempo mia madre tornava e cominciava a sbraitare dicendo di aver raccontato al dentista, dott. ... che ha lo studio in via ... , che il giorno prima mio padre l'aveva picchiata — cosa non vera perché io ero in casa e non è successo questo — e che l'avrebbe fatto arrestare. Poi continuava dicendo che tanto comunque non l'avrebbero arrestato perché i carabinieri erano suoi amici. Noi non rispondevamo perché tanto sapevamo che quando faceva così era meglio stare zitti per non aumentare la tensione. Continuava dicendo che avrebbe preso le medicine e si sarebbe messa a dormire e difatti, dopo aver preso le pastiglie, si coricava sul divano che c'è in salone. Dopo circa una decina di minuti si alzava e cominciava a frugare nei mobili del salone in cerca di alcolici che però insieme a mio padre avevamo buttato il giorno prima. Lei andava in escandescenza e si avvicinava a mio padre, che si trovava davanti al lavandino della cucina, pretendendo che le desse un pò di soldi perché voleva andare al bar a bere. Mio padre le rispondeva che non le avrebbe dato niente e lei si arrabbiava e lanciava una sedia in terra. Preoccupata per la situazione e stanca del fatto che a quelle scene assistessero anche i bambini, dicevo a mia madre: “guarda, per l'amor di Dio te li do io 10,00 euro e vai dove vuoi, l'importante è che esci da questa casa che mi stai spaventando i bambini”. Mia madre prendeva i soldi ed usciva di casa. Dopo circa cinque minuti, la barista del bar “...” di ...chiamava mio padre e lo informava che nel locale c'era la moglie che voleva roba da bere e gli chiedeva cosa dovesse fare. Mio padre le rispondeva che non sapeva cosa fare e di darle quello che la moglie le chiedeva, poi chiudevano la chiamata. Poco dopo mia madre tornava e si sdraiava nel divano, poi si alzava nuovamente e scendeva al piano di sotto, dove abita zio ... al quale chiedeva se la accompagnava da ..., mio fratello, con il quale ha interrotto i rapporti da cinque anni, ma lui rispondeva che non l'avrebbe portata da nessuna parte. Mia madre saliva di nuovo in casa e diceva che a ... non avrebbe fatto più alcun favore, che gli aveva chiesto in ginocchio di accompagnarla dal figlio ma lui non aveva voluto. Io e mio padre cercavamo di consolarla e lui le diceva che se avesse avuto pazienza l'avrebbe accompagnata da ... verso le cinque. Mia madre ci ripensava poiché temeva che mio fratello l'avrebbe sbattuta fuori di casa. Poi chiamava la sua amica ... che abita a ... , e le chiedeva se l'avrebbe potuta accompagnare da ... ma lei rispondeva che non avrebbe potuto in quanto doveva andare a lavorare. Le chiedevo per quale motivo avesse chiamato l'amica quando papà si era proposto di accompagnarla e lei rispondeva, in tono molto aggressivo: “Io con lui non vado da nessuna parte, se sto così è colpa sua perché è un pezzo di merda. Come a te che sei una stronza e una ladra. Ora mi prendo altre medicine così salgo e mi butto dal terrazzo”. Dopo aver preso altre medicine si sdraiava sul divano e si rilassava per qualche minuto, nel frattempo mio padre andava a comprare le sigarette perché io non volevo lasciare i bambini in quella situazione. Mentre lui era fuori, mia madre si alzava dal divano e andava in terrazzo, ma io non la seguivo. Nel frattempo tornava mio padre che mi chiedeva dove fosse andata, io glielo dicevo e lui, sconsolato, si sedeva sulla sua sedia. Dopo qualche minuto lei tornava giù e si sedeva nuovamente nel divano, poi si buttava per terra, tra il tavolino ed il divano. Mio figlio giocava alla play station, davanti alla tv, mentre mia figlia guardava il tablet seduta al tavolo della cucina e mangiando patatine. La bambina mi chiedeva per quale motivo la nonna fosse coricata per terra e io, per sdrammatizzare, le rispondevo che la nonna aveva caldo nel divano e da lì è scoppiato tutto. Mia madre si alzava improvvisamente e diceva: “Io oggi sono tremendamente nervosa”. Prendeva il tavolino e lo lanciava ai piedi di mio figlio, che stava davanti alla tv. I bambini scoppiavano a piangere, terrorizzati, e a quel punto li mandavano verso le scale di casa, prendevo le scarpe del bambino e andavo via dicendole: “Io vado al parco, non posso stare qui con te così”; lei rispondeva di andare via, che non mi voleva in questa casa e che se era in quella situazione era anche per colpa mia. Diceva di andarmene e di non tornare più. Prendevo i bambini e scendevo a casa di zio ..., il quale mi apriva la porta. A zio raccontavo che mamma era uscita nuovamente fuori di testa, quindi decidevo di chiamare prima il 113, poi il 112 ed infine il 118. Nel frattempo sentivo che di sopra c'era il finimondo, sentivo forti rumori di mobili rotti ma nessuna voce o urla. Chiamavo mio padre e gli dicevo che c'era bisogno del numero della psichiatra per farle il ricovero coatto e lui mi mandava il contatto su WhatsApp.

Vedendo che non arrivava nessuno, mio zio decideva di chiamare le forze dell'ordine e alla fine rispondevano che sarebbero arrivati. Pochi istanti dopo mio padre mi chiamava al cellulare e diceva: “Ho fatto una cazzata, non salire, l'ho uccisa, stanno già arrivando i carabinieri”; io mi mettevo a piangere ed avvisavo mio zio. Lui saliva subito e lo sentivo gridare “No, no, no! Non doveva finire così”, io gli chiedevo se fosse sicuro che era morta e dicevo che magari era solo ferita ma lui rispondeva che c'era troppo sangue perché fosse solo ferita. Dicevo a mio zio che non poteva lasciare solo papà, quindi lui saliva nuovamente su e gli diceva di scendere con lui ma papà rispondeva di lasciarlo stare perché stavano già arrivando i carabinieri. Io decidevo di salire ma mio padre diceva che non dovevo entrare, che non dovevo vedere mamma così e che tanto stavano già arrivando i carabinieri. Decidevo di tornare giù per stare con i bambini, che erano terrorizzati, mentre mio padre rimaneva su ad aspettare i carabinieri. Mio zio aspettava con me e nel frattempo arrivavano anche altri vicini, poi poco dopo arrivavate voi».

La ... ha riferito che la convivenza con la madre, che era sempre stata di carattere difficile, era divenuta sempre più complicata, a partire dal ... , data in cui lei aveva tentato per la prima volta il suicidio. In quell'occasione i sanitari le avevano diagnosticato un disturbo depressivo bipolare, del tipo *borderline*. La S., però, non voleva assumere la terapia farmacologica che le era stata prescritta, aveva smesso di occuparsi della casa, di curare l'igiene personale ed aveva mandato via



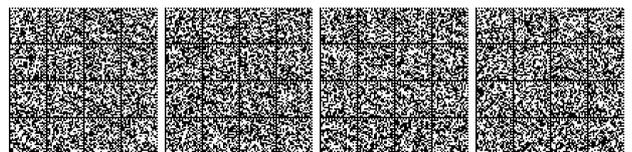
di casa il marito, che si era trasferito a vivere dalla figlia ... , accettando la presenza soltanto del figlio ... e di sua moglie che avevano cercato di accudirla, sino a quando se l'era presa anche con loro ed era rimasta sola. Nella primavera del ... la S. si era volontariamente fatta ricoverare in psichiatria e aveva cercato di riavvicinarsi alla famiglia, ma la situazione era rimasta molto complicata; a fronte di momenti di tranquillità, ve ne erano molti altri in cui la S. era aggressiva. Vi erano stati, inoltre, numerosi interventi delle forze dell'ordine per i suoi tentativi di suicidio, l'ultimo dei quali si era verificato il ...

La ... ha raccontato che la madre era spesso aggressiva nei confronti del padre, sia fisicamente sia verbalmente, e ha precisato che le uniche volte in cui aveva visto il padre sbottare erano collegate al fatto che «lei lo faceva veramente impazzire». La situazione era ulteriormente peggiorata dal ... , in quanto la S. aveva cominciato a bere alcolici; da quel momento aveva iniziato ad essere totalmente fuori controllo; beveva, vomitava, faceva i suoi bisogni per le scale e il padre la seguiva pulendo là dove sporcava, accudendola e seguendola nei bar in modo da evitare che si mettesse nei guai, tanto che aveva dato alla titolare di un bar il suo numero di telefono chiedendole di avvisarlo se la S. si fosse presentata per acquistare alcolici. La ... ha aggiunto che, dopo essere tornata a vivere con i suoi genitori, a ... del ..., aveva tentato di tenere i figli il più lontano possibile dalla madre per evitare che subissero i suoi atteggiamenti aggressivi.

Sentiti a sommarie informazioni, rispettivamente dai carabinieri della Stazione di ... in data ... , e da quelli della Stazione di ... , l'... , ed ... , figli dell'odierno imputato, hanno confermato che la madre era affetta da disturbo bipolare, del tipo *borderline*, patologia a causa della quale la stessa aveva più volte tentato il suicidio, subendo altrettanti ricoveri ospedalieri presso il reparto di psichiatria. Tale disturbo le comportava frequenti sbalzi d'umore, con repentini passaggi da uno stato di felicità ad attacchi d'ira e rabbia, durante i quali la S. aveva atteggiamenti aggressivi, distruggendo gli oggetti di casa e scoppiando in pianti improvvisi. Nonostante le difficoltà affrontate, hanno precisato entrambi i testimoni, non avevano mai visto il padre reagire in maniera violenta nei confronti della moglie, che, invece, cercava di assecondare prendendosi cura. Nell'ultimo periodo, la situazione era diventata insostenibile perché le condizioni di salute della madre erano peggiorate moltissimo e anche in quelle circostanze il padre aveva cercato in tutti i modi di restarle vicino, nonostante lei reagisse sempre in modo violento e aggressivo. Negli ultimi quattordici giorni, poi, la madre non dormiva praticamente più e così pure il padre in quanto era molto preoccupato che lei potesse farsi del male.

Dello stesso tenore sono state le dichiarazioni rese da tutti gli altri sommari informatori, compresi i parenti della vittima. La sorella ... , in particolare, ha ribadito che A., affetta da disturbo bipolare, aveva più volte tentato il suicidio, subito numerosi ricoveri presso il reparto di psichiatria ed era costantemente assistita dal marito il quale «si dedicava molto a lei». Ha precisato, inoltre, che nell'ultimo periodo la situazione della sorella era diventata «ingestibile».

Nel corso del suo esame, così come già in sede di interrogatorio davanti al pubblico ministero, P. R. ha confermato le dichiarazioni rese da sua figlia ... e da suo cognato ... in ordine alle condizioni di salute della moglie negli ultimi cinque anni, ribadendo come la stessa avesse comportamenti molto aggressivi nei suoi confronti. Durante le sue improvvise crisi di collera, infatti, gli lanciava oggetti addosso o, comunque, lo aggrediva sia verbalmente sia fisicamente, giungendo in alcune occasioni a mandarlo via di casa e a tentare più volte il suicidio, così come era avvenuto anche il Ripercorrendo la giornata del ... , oltre a ribadire quanto dichiarato dalla figlia, che, spaventata, era dovuta scappare di casa, per evitare che i suoi figli subissero la collera della S., quel giorno particolarmente nervosa e agitata, R. ha raccontato quello che era successo nei pochi minuti in cui lui era rimasto solo con la moglie, dal momento in cui la figlia si era allontanata per andare a trovare riparo a casa dello zio ... e quello in cui si era verificato il fatto. Sul punto R. ha così dichiarato: «Con riferimento ai fatti accaduti il ... voglio premettere che sia lei che mia figlia avevano un appuntamento con il dentista ma la figlia l'ha disdetto non volendo avere problemi con la madre ... , uscendo di casa, al mattino, circa le 8,30, ha salutato i nipoti e mia figlia ... mi ha riferito che ... avrebbe detto: "Salutate nonna, oggi muore". Rientrata a casa ha manifestato ostilità nei miei confronti, dicendo che aveva riferito al dentista che io la picchiavo. Io non ho reagito e lei ad un tratto si è sdraiata sul divano del salotto. In quel momento eravamo tutti in salotto, io, mia moglie, mia figlia e i suoi figli. Improvvisamente si è alzata urlando che era nervosa e voleva sfasciare tutto quindi ha lanciato un tavolino di vetro sul nipote ... e mia figlia a quel punto ha preso i bimbi, rispettivamente di dieci e sette anni, ed è scappata via, mentre mia moglie urlava contro di lei dicendole di andare via di casa. Io ho mantenuto la calma, aspettavo che si rilassasse, ho cercato di risistemare il tavolino. Lei accortasi di questo inveiva nei miei confronti dicendomi: "Lascia stare, oggi voglio spaccare tutto", io sono tornato a sedermi al tavolo e lei ha continuato a scagliare la base del tavolino contro la porta e gli arredi del salotto, si è poi sdraiata nel divano per poi mettersi in piedi sullo stesso ordinandomi di mettere tutta la roba di mia figlia dentro delle buste e portarla via. Io le ho detto che non ero d'accordo, allora è andata in escandescenza si è avvicinata verso il tavolo dove ero seduto io e inizialmente mi ha lanciato un piatto che io, stando seduto, sono riuscito a parare con le braccia, poi girandosi verso il cassetto dove sono contenute le posate, mi ha detto: "Se non vai via ti ammazzo". Non ricordo se mia moglie sia riuscita ad aprire il cassetto, ritengo di sì visto quello che è poi successo. In quel momento io mi sono alzato dalla sedia e con l'unica intenzione di evitare il peggio per me e per lei l'ho bloccata cingendola da dietro con le braccia ma lei cercava di divincolarsi. Purtroppo non ho altri ricordi di quanto accaduto, ricordo solo lei a terra con il coltello nella gola».



R. ha riferito che la S., dopo che la figlia si era allontanata precipitosamente coi bambini di casa, vedendo che lui stava cercando di rimontare il tavolino, glielo aveva preso dalle mani e lo aveva tirato contro di lui, colpendolo alla gamba, per poi continuare a lanciare gli oggetti di casa. Nel frattempo, R. aveva ricevuto un messaggio telefonico dalla figlia con il quale lei gli aveva chiesto il numero di cellulare della psichiatra che aveva in cura la madre per contattarla. La S., vedendo che il marito stava scrivendo alla figlia, gli aveva detto di mettere dentro delle buste le cose di ... e dei figli perché non li voleva più ospitare a casa sua e tra i due era sorta una discussione in quanto lui aveva cercato di farle cambiare idea; la S., allora, si era scagliata contro di lui e gli aveva tirato un piatto, dicendogli di andare via anche lui, altrimenti lo avrebbe ammazzato. A quel punto, si era avvicinata al cassetto delle posate, che (forse, secondo i ricordi non precisi di R. sul punto) aveva aperto, e il marito si era alzato per tentare di fermarla. Da quel momento in poi, ha precisato l'imputato, non ricordava più cosa fosse successo, sino al momento in cui aveva visto la moglie per terra, riversa in una pozza di sangue. Certo è che R. aveva percepito una situazione di pericolo, così come da lui stesso riferito nell'immediatezza sia alla figlia che all'app. sc. ..., addetto di turno alla Centrale operativa che aveva ricevuto la telefonata di R. il giorno dei fatti.

Gli accertamenti medico-legali eseguiti sul posto hanno confermato che la morte della S. è stata causata dalle ferite e, in particolare, dalle lesioni vascolari al collo e polmonari che avevano, queste ultime, cagionato un ulteriore sanguinamento con produzione di emitorace. A seguito dell'esame necroscopico eseguito sul cadavere della S., il consulente incaricato dal pubblico ministero ha individuato sei ferite da punta a taglio, un'escoriazione a livello della regione mentoniera e alcune più superficiali a livello della mano destra, nonché un'ecchimosi a livello del braccio destro, queste ultime compatibili anche con l'impatto del corpo contro ostacoli fissi presenti nell'ambiente in cui si è verificato il fatto.

Tanto premesso, all'esito del giudizio è emerso che P. R. ha certamente cagionato la morte della moglie A. S., con le modalità indicate nel capo d'imputazione.

Venendo al trattamento sanzionatorio, nel caso che ci occupa, sussistono senz'altro i presupposti per riconoscere a R. le circostanze attenuanti generiche, le quali costituiscono strumento di commisurazione della pena che, a seguito di giudizio di bilanciamento, impediscano l'irrogazione della pena dell'ergastolo.

Devono avere il giusto peso, nel giudizio dosimetrico della pena, infatti, i seguenti fattori:

le difficili condizioni di vita del R., così come rappresentate da tutti i testimoni sentiti nel corso delle indagini;

la confessione resa dall'imputato, intervenuta nell'immediatezza dei fatti e successivamente sempre ribadita nei medesimi termini;

il buon comportamento processuale da lui tenuto che ha consentito di giungere ad una rapida definizione del giudizio;

le risultanze del casellario giudiziale dell'imputato, essendo quest'ultimo incensurato.

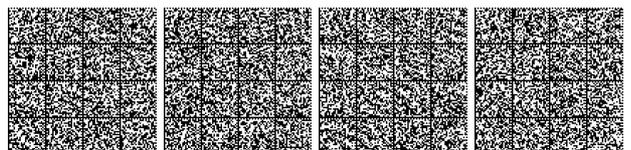
Nel bilanciamento di cui all'art. 69 c.p., la finalità di adeguare la pena al caso concreto deve essere raggiunta mediante un giudizio di equivalenza tra le attenuanti generiche e l'aggravante del rapporto di coniugio con la vittima.

Nel caso in esame, inoltre, il reato è certamente attenuato per aver R. reagito in stato d'ira, determinato dal fatto ingiusto riconducibile alla moglie A. S., autrice, secondo le convergenti dichiarazioni testimoniali sopra sintetizzate, di una serie di atteggiamenti provocatori, caratterizzati da aggressioni verbali e anche fisiche nei confronti delle persone con lei conviventi, del marito in primo luogo, ma anche della comune figlia ... e dei suoi bambini, entrambi in tenera età (dieci e sette anni).

Si tratta di una lunga scia di condotte che aveva innescato nel R. una tangibile esasperazione, anche per la difficoltà di gestire una situazione da tutti definita insostenibile, tanto che alcuni familiari hanno dichiarato di essersi tenuti alla larga dalla S. proprio per evitare di assistere o subire le condotte aggressive da lei tenute, e che era andata peggiorando negli anni, sfociando in numerosi tentativi di suicidio della donna, l'ultimo dei quali posto in essere poco tempo prima del fatto. La situazione, inoltre, si era ulteriormente aggravata a seguito dell'assunzione di alcolici da parte della S. e delle gravi difficoltà di dormire dalla stessa affrontate nelle ultime due settimane, difficoltà che avevano determinato la privazione del sonno anche per R., le cui energie, come riferito dai testimoni, erano tutte rivolte all'accudimento della moglie.

L'apice era stato raggiunto proprio il ..., giornata in cui la S. si era mostrata sin dal primo mattino particolarmente nervosa e irrequieta («oggi voglio spaccare tutto»), tenendo un atteggiamento ostile non soltanto nei confronti del marito, che aveva ingiuriato e minacciato di morte, cercando di mandarlo via di casa ancora una volta, ma anche del fratello ..., della figlia ... e dei due nipotini, tanto da indurre la figlia a trovare riparo a casa dello zio, portando con sé i figli, e a chiedere l'intervento delle forze dell'ordine e del centro di salute mentale presso il quale la madre era in cura.

Ebbene, considerata la condotta tenuta dalla S. negli ultimi anni e, in particolare, il ..., così come sopra descritta, deve riconoscersi in favore di P. R. la circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 2 c.p.



Com'è noto, ai fini della configurabilità dell'attenuante della provocazione occorrono congiuntamente tre condizioni:

a) lo stato d'ira, costituito da un'alterazione emotiva che può anche protrarsi nel tempo e non essere in rapporto di immediatezza con il fatto ingiusto altrui;

b) il fatto ingiusto altrui, che deve essere connotato dal carattere della ingiustizia obiettiva, intesa come effettiva contrarietà a regole giuridiche, morali e sociali, reputate tali nell'ambito di una determinata collettività in un dato momento storico e non con riferimento alle convinzioni dell'imputato e alla sua sensibilità personale (Cassazione, Sezione 5, sentenza n. 55741 del 25 settembre 2017);

c) un rapporto di causalità psicologica e non di mera occasionalità tra l'offesa e la reazione, indipendentemente dalla proporzionalità tra esse, sempre che sia riscontrabile una qualche adeguatezza tra l'una e l'altra condotta (Cassazione, Sezione 1, sentenza n. 52766 del 13 giugno 2017).

Ebbene, per quanto attiene al requisito di cui alla lettera a), per configurare lo «stato di ira» è necessario che l'agente abbia perduto il controllo di sé stesso per mancato funzionamento dei freni inibitori e dunque questo elemento di natura soggettiva deve concretizzarsi in un impulso emotivo incontenibile che comporta la perdita, da parte dell'agente, del controllo delle proprie azioni, determinato dal fatto ingiusto altrui, e può consistere anche in un'alterazione emotiva che si protrae nel tempo.

Per quanto invece concerne il requisito di cui alla lettera b), per «fatto ingiusto altrui», deve intendersi ciò che riveste carattere di ingiustizia obiettiva, intesa come effettiva contrarietà a regole giuridiche, morali e sociali, reputate tali nell'ambito di una determinata collettività in un dato momento storico e non valutate con riferimento alle convinzioni dell'imputato e alla sua sensibilità personale, non corrispondenti a canoni di civile convivenza, e tenuto conto che è comunque richiesto che tale fatto ingiusto debba essersi effettivamente verificato, a nulla rilevando l'erroneo convincimento dell'imputato.

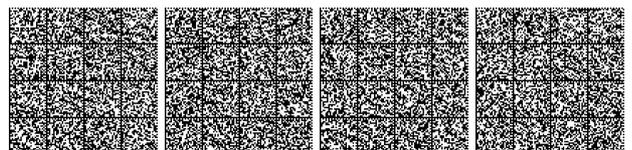
In ordine al requisito indicato alla lettera c), inoltre, occorre osservare come pur non essendo richiesta la proporzione fra l'offesa e la reazione, sia comunque necessario che la reazione sia in qualche modo adeguata all'offesa, onde lasciar desumere l'esistenza del nesso di causalità tra le condotte ed il fatto ingiusto altrui e non di mera occasionalità. Per verificare se tale adeguatezza sussista o meno, non si può limitare l'esame alla condotta ultima della persona oggetto dell'azione delittuosa, ma si deve considerare tutta l'eventuale serie di atti contrari a norme giuridiche o a regole primarie di convivenza che si siano succeduti nel tempo al fine di accertare se questi siano stati idonei, sul piano causale, a potenziare «per accumulo» la carica afflittiva di ingiusta lesione dei diritti dell'offeso e tali da assumere rilevanza nel rapporto causale offesa-reazione.

Dalla ricostruzione del fatto come sopra riportata, emerge come nel caso di specie debba essere ritenuta la sussistenza di una provocazione «per accumulo», essendo la reazione iraconda del R. esplosa a distanza di tempo, in occasione di un episodio scatenante, quale conseguenza di un progressivo rancore determinato dalla reiterazione di comportamenti ingiusti.

Dal racconto fatto da ... e da ..., oltre alle dichiarazioni rese dallo stesso imputato, in ordine al comportamento tenuto dalla S. il giorno ..., è emerso che quel giorno, dopo aver tentato il suicidio il ..., trascorse due settimane di quasi privazione del sonno, associata all'abuso di sostanze alcoliche, la S. si era venuta a trovare in uno stato di particolare agitazione che l'aveva indotta a perdere totalmente il controllo, indirizzando la sua aggressività non più solo contro il marito, ma anche contro il nipote ..., giungendo a decidere di non accogliere più in casa la figlia e i nipoti e a minacciare anche il marito affinché anche lui, come era già successo in passato, andasse via. Quel giorno, però, R., come ha spiegato nel corso del suo esame, aveva deciso di non lasciarla sola in quello stato perché temeva che, così come aveva preannunciato ai nipotini quella mattina («Salutate nonna, oggi muore»), potesse mettere in atto un nuovo tentativo di suicidio.

La situazione familiare, così come sopra descritta, anche in considerazione dei fatti verificatisi il ..., consente di ritenere provate le condizioni per il riconoscimento della provocazione per accumulo, ovvero «l'esistenza di un fattore scatenante che giustifichi l'esplosione, in relazione ed in occasione di un ultimo episodio, pur apparentemente minore, della carica di dolore o sofferenza che si affermi sedimentata nel tempo» (Cassazione, Sezione 1, sentenza n. 28292 del 9 maggio 2017).

Al riconoscimento dell'attenuante in questione, non è di ostacolo che il fatto ingiusto sia riconducibile alla condotta tenuta da una persona incapace. Come più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, il requisito dell'ingiustizia ben può sussistere quando l'atto provocatorio sia posto in essere da un soggetto infermo di mente, rilevando come il comportamento ingiusto debba, piuttosto, essere valutato per la sua contrarietà ai canoni etici e sociali, senza che rilevino le condizioni psicologiche del suo autore, poiché anche le vessazioni di un soggetto insano di mente sono in grado di produrre un grave turbamento nell'animo di chi le subisce, idoneo a giustificare l'applicazione dell'attenuante della provocazione di cui all'art. 62, n. 2 c.p.), (Cassazione, Sezione 1, sentenza n. 14270 del 16 aprile 2012; si trattava, anche nel caso giudicato dalla Corte di cassazione, di una reazione dell'agente rispetto a condotte provocatorie della convivente affetta da un disturbo psichiatrico).



In sintesi, l'ingiustizia del fatto deve essere valutata alla luce di parametri oggettivi, a nulla rilevando le condizioni psicologiche di colui che provoca o vessa, poiché ciò che deve essere considerato è l'attitudine del comportamento a provocare lo stato d'ira. Nel caso in oggetto, a stimolare l'azione delittuosa è stata certamente la condotta di A. S., affetta da un disturbo bipolare del tipo *borderline*, resasi autrice di condotte idonee a provocare l'accumulo di una carica di esasperazione che, esplosa in occasione di un fattore scatenante, individuabile nella sua condotta del ... , configura la ragione giustificatrice del riconoscimento di una minore gravità del fatto. La particolarità della fattispecie risiede nella circostanza che il fatto scatenante l'ira del R., da tutti i testimoni, compresi i parenti stretti della vittima, descritto come una persona mite, devota alla moglie e alla cui cura aveva interamente dedicato gli ultimi anni della sua vita, trova origine proprio nella malattia della persona offesa.

Riconosciuta per le ragioni sopra esposte, oltre alle attenuanti generiche, la circostanza attenuante della provocazione, nel bilanciamento di cui all'art. 69 c.p., la finalità di adeguare la pena al caso concreto dovrebbe, nel caso in esame, essere raggiunta mediante un giudizio di prevalenza di tale attenuante sull'aggravante del rapporto di coniugio, considerato il contesto di estrema sofferenza in cui l'imputato, che nonostante tutto aveva sempre cercato di prendersi cura della moglie, ha tenuto la condotta delittuosa a lui ascritta. Come osservato in apertura, però, tale giudizio di prevalenza è allo stato precluso dalla previsione di cui dell'art. 577, comma 3 c.p., norma della cui legittimità costituzionale, per le ragioni che si esporranno di seguito, si dubita.

Valutati gli elementi di cui all'art. 133 c.p., e in particolare le modalità dell'azione, l'intensità elevata del dolo, le condizioni di vita dell'imputato e il comportamento processuale, positivamente valutabile, si deve ritenere adeguata, infatti, la pena di ... di reclusione, pena sensibilmente inferiore a quella irrogabile in presenza della preclusione introdotta con la legge n. 60 del 19 luglio 2019, che non consente di applicare una pena inferiore ai ventuno anni di reclusione, riconoscendo l'equivalenza delle attenuanti all'aggravante oggettiva del rapporto di coniugio.

Non manifesta infondatezza della questione

Con la legge 19 luglio 2019, n. 69 (recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere») denominata «Codice Rosso» sono state approntate nel nostro ordinamento incisive disposizioni di diritto penale sostanziale, così come ulteriori di natura processuale.

Tra quelle sostanziali, va annoverata la norma che, attraverso una tecnica legislativa che nel tempo ha avuto sempre più estesa applicazione, preclude un giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti (diverse da quelle, nominativamente indicate, previste dagli articoli 62 n. 1, 89, 98 e 114 c.p.), qualora si sia in presenza delle ipotesi aggravanti dell'omicidio indicate dall'art. 577, comma 1, n. 1 c.p.) e, in particolare, per quanto qui interessa, del rapporto di coniugio tra l'autore del delitto e la vittima.

Una volta puntualizzato come, nel caso di specie, l'azione omicidiaria risulti certamente attenuata dalla provocazione e come questa circostanza attenuante, in assenza della limitazione normativa al giudizio di bilanciamento, dovrebbe essere valutata prevalente rispetto all'aggravante del rapporto di coniugio, l'irragionevolezza della preclusione, e la correlata violazione dei principi tratti dagli articoli 3 e 27 della Costituzione, si trae anzi tutto dal panorama socio-culturale nel cui ambito è stata introdotta la disposizione e quindi dalla sua *ratio*.

L'inasprimento della sanzione è certamente dovuto alla necessità di offrire una risposta severa dell'ordinamento rispetto a quei fenomeni criminali caratterizzati dal collegamento tra l'azione omicidiaria e un rapporto di prevaricazione e di forza fondato sul genere, normalmente rinvenibile nell'uccisione della donna da parte del suo compagno.

Il femminicidio è stato definito, nell'ambito della delibera istitutiva della Commissione d'inchiesta specificamente costituita (1) per svolgere indagini con riguardo alle reali dimensioni del fenomeno, come la «uccisione di una donna, basata sul genere».

Tutta la legislazione in materia è finalizzata a rendere effettiva la prevenzione e la protezione nell'ambito della violenza contro le donne, nel perimetro tracciato dalla Convenzione di Istanbul, nel preambolo della quale si legge che tale violenza «è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione». Tale fenomeno ha portata strutturale, in quanto è basato sul genere: «la violenza contro le donne è uno dei meccanismi strutturali sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (2).

Il femminicidio costituisce l'espressione della violenza più grave nel mondo, rappresentando — per le donne da 16 a 44 anni — la principale causa di morte. Come giustamente rilevato nella relazione della Commissione d'inchiesta, sarebbe improprio definire il femminicidio un'emergenza sociale, essendo una vera e propria condizione strutturale.

(1) Commissione d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018 (G.U. del 25 ottobre 2018, n. 249).

(2) La radice della violenza contro le donne risiede pertanto negli stereotipi culturali.



Nondimeno, è fondamentale distinguere tra uccisioni di donne e femminicidi: non ogni omicidio di donna rientra in tale particolare, seppur ricorrente, fattispecie.

I «motivi di genere» sono determinanti nell'inquadramento del femminicidio (3).

Inoltre, la Commissione di inchiesta ha rilevato come tutti i femminicidi esaminati nell'ambito delle indagini si connotano per due requisiti costitutivi:

il «criminale di genere» forma la sua identità su una relazione di dominio e controllo assoluto su una donna, unico tipo di rapporto che conosce, e la violenza nei confronti di questa gli serve e riaffermare e confermare il suo potere;

la donna che decide di interrompere quella relazione viene uccisa perché, in molti casi, sottraendosi ai doveri di ruolo, non solo viola una regola sociale e culturale, ma rende l'uomo che glielo ha permesso un «perdente» agli occhi della collettività.

Al fine di contrastare il fenomeno, nel 2019 è per l'appunto entrato in vigore il c.d. Codice Rosso.

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge si ricava che gli interventi sono stati finalizzati a integrare le norme dirette a prevenire e reprimere la violenza di genere, «nella considerazione della particolare vulnerabilità delle vittime, nonché degli specifici rischi di reiterazione e multilesività».

Le nuove disposizioni non solo trovano fondamento nella Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011, ma costituiscono inoltre uno strumento di ulteriore attuazione della direttiva 2012/29/UE, che ha offerto — tra le altre cose — un'ulteriore definizione di violenza di genere: «Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere [...] è una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima».

Orbene, è di tutta evidenza che la legge 19 luglio 2019, n. 69, sia stata concepita dal legislatore in un contesto che, se da una parte non può essere definito «emergenziale», in ragione della sua portata strutturale, è stato di certo idoneo a determinare un allarme sociale di notevoli proporzioni, anche a causa dell'inadeguatezza delle misure di prevenzione e di assistenza sociale.

Le misure di prevenzione alla violenza di genere hanno così subito un inasprimento della risposta sanzionatoria, secondo un processo di modifica normativa più volte registrato nella storia dell'attività parlamentare e che ha riguardato diverse materie, tra le quali va ricordata, per le ripercussioni a suo tempo avute in punto di legittimità costituzionale della novella, quella del sequestro di persona a scopo di estorsione (4).

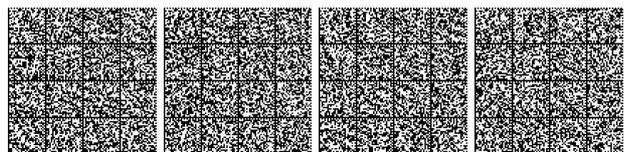
Ebbene, è necessario dunque chiedersi se l'art. 577, n. 3) c.p. non sia stato frutto di una risposta sanzionatoria che, come era avvenuto per l'art. 630 c.p., rischia di coinvolgere fenomeni di portata assai diversa, tanto più che la norma sul divieto di prevalenza delle attenuanti abbraccia rapporti estranei a quello coniugale oggetto del processo, quali l'ascendenza, la discendenza, l'adozione, l'unione civile, la stabile convivenza e addirittura la relazione affettiva, nell'ambito dei quali la condotta omicidiaria dell'agente e la sua riprovevolezza possono rispondere a una pluralità di variabili: difatti, posto che nel caso di omicidio volontario non è possibile distinguere le situazioni concrete a seconda del tasso di disvalore dell'evento, dato che il bene giuridico leso è sempre la vita della vittima, è comunque indispensabile vagliare gli episodi — e, di conseguenza, la risposta punitiva — dal punto di vista criminologico dell'agente.

Poiché i rapporti contemplati nell'aggravante in esame sono oggettivamente incontestabili e non possono formare oggetto di alcuna valutazione (fatta eccezione per il concetto di stabile convivenza e per quello di relazione affettiva) da parte dell'interprete, è necessario accertare se, nel caso concreto, l'omicidio sia stato «manifestazione dei rapporti di forza» diseguali tra uomo e donna, per restare al nostro caso, oppure dei rapporti comunque asimmetrici, nella realtà o potenzialmente, che contraddistinguono le altre ipotesi contemplate dell'art. 577, comma 1, n. 1) c.p.

Ebbene, in questo contesto, l'attenuante della provocazione, che dev'essere riconosciuta nell'azione delittuosa compiuta da R., può presentarsi in generale — e si presenta nella specie — slegata rispetto a quello squilibrio dei rapporti interpersonali che, come visto, il legislatore del «Codice Rosso» ha inteso tutelare, con il divieto di prevalenza,

(3) Per altre definizioni, v. Cassazione pen., Sez. 1, 1° febbraio 2021, n. 2107; Cassazione pen., Sez. 1, 27 maggio 2019, n. 1396; Cassazione pen., Sez. 1, 21 luglio 2019, n. 12292.

(4) In particolare, il trattamento sanzionatorio comminato nel reato di cui all'art. 630 c.p. è stato oggetto di diversi interventi legislativi, dovuti (in questo caso il termine è appropriato) a un'emergenza sociale: un elevatissimo numero di sequestri di persona posti in essere negli anni '70, con il fine di ottenere il riscatto per la liberazione. Le modifiche erano culminate nella novella dell'art. 630 c.p., che aveva comportato un significativo mutamento della cornice edittale del reato — da 25 a 30 anni di reclusione, inizialmente stabilita da 8 a 15 anni (il minimo della pena era stato quindi triplicato). La Consulta, investita della questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, ne aveva evidenziato l'asprezza, e aveva posto in rilievo che questa risposta sanzionatoria si applica anche a condotte di assai minore gravità rispetto a quelle che il legislatore si era prefissato di contrastare; episodi molto diversi sia dal punto di vista criminologico che da quello del tasso di disvalore. In questo contesto era stata collocata l'ipotesi del bilanciamento con l'attenuante della lieve entità del fatto. Nella sentenza n. 68 del 2012, la Corte costituzionale aveva affermato che lo scopo della circostanza attenuante in questione era, appunto, quella di «mitigare — in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (caratteristiche dell'azione criminosa, entità del danno o del periodo) — una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che, proprio per questo, rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà di situazioni concrete riconducibili al modello legale».



con riferimento sia ai soggetti più vulnerabili nell'ambito del rapporto coniugale, sia a quelli che presentano una minorata difesa nei diversi rapporti indicati dall'art. 577, comma 1, n. 1) c.p.

A ben vedere, nel caso di specie si affronta una situazione diametralmente opposta rispetto a quella a cui aveva pensato il legislatore con la norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, che limita il pieno bilanciamento ai sensi dell'art. 69 c.p.: difatti, il soggetto che ha commesso l'omicidio nello stato d'ira determinato dal fatto ingiusto della vittima era anche quello che, nel corso della convivenza coniugale, per concordanti risultanze testimoniali, aveva subito in plurime occasioni le aggressioni e gli scatti collerici del coniuge e, nonostante ciò, non lo aveva abbandonato, ma protetto sotto ogni aspetto, persino da azioni autolesionistiche, come avvenuto per l'ennesima volta anche il giorno del fatto, quando R. si era trattenuto nell'abitazione familiare, dopo l'allontanamento della figlia ... e dei suoi bambini, per impedire che la moglie potesse mettere in atto condotte nocive per la propria salute.

Il caso scrutinato non ha quindi nulla a che fare con una vicenda di sopraffazione di genere, ma costituisce invece il drammatico sbocco di una storia familiare afflitta da una carica di sofferenza e frustrazione, ben descritta dai testimoni escussi e dallo stesso R.

Illustrati questi argomenti, escludere la prevalenza dell'attenuante della provocazione, con il correlato profilo soggettivo, sull'aggravante del fatto omicidiario commesso contro il coniuge e quindi, con un giudizio di circostanze eterogenee al più di equivalenza, confinare la modulazione della pena nella forbice editale compresa tra 21 e 24 anni di reclusione costituiscono dei passaggi di dosimetria del trattamento sanzionatorio in linea con una norma, l'art. 577, comma 3 c.p., che ad avviso della Corte di assise presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione al principio di uguaglianza e alla funzione di proporzionalità e di rieducazione della pena.

In primo luogo, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, il negare, rispetto all'aggravante in questione, la prevalenza della provocazione, la cui conformazione giuridica (5) appare ben distante rispetto allo spirito e agli obbiettivi della novella del 2019, presenta elementi di ingiustificabile disarmonia rispetto all'attenuante dell'aver il colpevole agito per motivi di particolare valore morale o sociale (art. 61, comma 1, n. 1) c.p.), che, oggettivamente estranea anch'essa alla *ratio* dell'inasprimento introdotto dal «Codice Rosso», può invece essere considerata prevalente rispetto alle ipotesi di aggravante indicate dall'art. 577, comma 1, n. 1) c.p.

Ed è altresì evidente la violazione dell'art. 27 della Costituzione, in quanto anche una pena compresa tra 21 e 24 anni di reclusione può presentarsi, rispetto alla complessiva valutazione del fatto, assolutamente sproporzionata, come certamente è nel caso di specie, impedendo in tal modo al trattamento sanzionatorio di esplicare la propria funzione rieducativa.

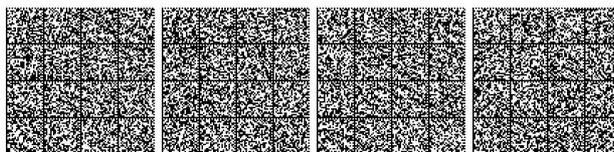
La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una serie di norme che derogano al normale giudizio di bilanciamento previsto dall'art. 69 c.p., in relazione a plurimi divieti di prevalenza di circostanze attenuanti, anche a effetto comune, su concorrenti aggravanti (Corte costituzionale, 15 novembre 2012, n. 251; 18 aprile 2014, n. 105; 18 aprile 2014, n. 106; 7 aprile 2016, n. 74; 17 luglio 2017, n. 205; 24 aprile 2020, n. 73; 31 marzo 2021, n. 55).

Se è vero che quella della provocazione è una circostanza attenuante a effetto comune, la sua incidenza sulla determinazione della pena da irrogare in concreto è, in ogni caso, particolarmente significativa, proprio in quanto opera su una sanzione astratta di estrema severità, qual è quella comminata per l'omicidio volontario.

Si legge, nelle decisioni della Consulta, che il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E, inoltre, che il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dall'intensità del dolo o dal grado della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile (sentenza n. 73 del 2020).

In conclusione, l'art. 577, comma 3 c.p. appare in contrasto con il principio di uguaglianza e di proporzionalità della sanzione penale e, sotto quest'ultimo aspetto, la pena che, influenzata dal divieto di prevalenza della provocazione, andrebbe irrogata a P. R. non assolverebbe né a una funzione rieducativa del colpevole, né a quella special-preventiva, dal momento che gli conferirebbe, per effetto del rapporto di coniuge, una pericolosità sociale sproporzionata rispetto all'effettiva dinamica della condotta omicidiaria e dello stato di indicibile sofferenza in cui è maturata.

(5) Con riguardo alla circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 2) c.p., la sua configurabilità necessita di tre elementi essenziali: lo stato d'ira (elemento soggettivo), dovuto a una situazione psicologica innescata da un impulso emotivo irrefrenabile; impulso, questo, che determina la perdita di autocontrollo dell'agente e che causa un forte turbamento caratterizzato da estrema aggressività; il fatto ingiusto altrui (elemento oggettivo), che è un comportamento antiggiuridico, ma può consistere anche nell'inosservanza di norme sociali o di costume che regolano la convivenza civile ordinaria; il fatto ingiusto altrui, pertanto, consiste in ogni comportamento oppressivo o persecutorio che si concretizza nell'offesa di un valore, di un'aspettativa, di un'opinione o di un comportamento — non si tratta necessariamente di un fatto illecito; il nesso di causalità psicologica tra l'offesa e la reazione, indipendentemente dalla proporzionalità tra i due elementi (v. Cassazione, 9 febbraio 2012, n. 5056; Cassazione, 26 aprile 2016, n. 17121).



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 577, comma 3 c.p., sollevata dal pubblico ministero e alla quale si è associata la difesa dell'imputato, rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui impedisce il giudizio di prevalenza, ai sensi dell'art. 69 c.p., della circostanza attenuante della provocazione rispetto alla circostanza aggravante prevista per il delitto di omicidio volontario, in relazione al fatto commesso contro il coniuge, dall'art. 577, comma 1, n. 1) del codice penale, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Cagliari, 16 novembre 2022

Il Presidente: MASSIDDA

Il giudice a latere: SELIS

22C00247

N. 152

Ordinanza del 15 settembre 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da F.B. contro Ministero dell'interno e Prefettura di Genova UTG

Straniero - Immigrazione - Emersione di rapporti di lavoro - Previsione che la relativa istanza può essere presentata dai datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998, invece che dai datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda) ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 468 del 2022, proposto da

F B , rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgio Rosa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Assarotti, n. 13-17;

contro

Ministero dell'interno-Prefettura di Genova UTG, per legge con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e con domicilio presso i suoi uffici in Genova, viale Brigate Partigiane, n. 2;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento n. della Prefettura di Genova, Sportello Unico Immigrazione, emesso in data , di rigetto dell'istanza di emersione dal lavoro irregolare presentata a favore del ricorrente dal datore di lavoro;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'interno-Prefettura di Genova UTG;



Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 codice di procedura amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2022 il dott. Alessandro Enrico Basilico e sentite le conclusioni delle parti come da verbale;

Premesso e considerato che:

il ricorrente ha impugnato il diniego opposto all'istanza di emersione dal lavoro irregolare presentata dal proprio datore di lavoro al fine di stipulare, in conformità all'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020), un regolare contratto di soggiorno per lavoro subordinato;

il decreto si fonda sul fatto che «il richiedente risultava non titolare di permesso di soggiorno in corso di validità CE per soggiornanti di lungo periodo (Carta di Soggiorno di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286/98), condizione ostativa, ai sensi dell'art. 103, comma 1 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge il 17 luglio 2020, n. 77, alla presentazione da parte del datore di lavoro extracomunitario, della istanza di emersione» e che «a tutt'oggi [ossia alla data di adozione del diniego] il predetto datore di lavoro non risulta in possesso del permesso di soggiorno di soggiornanti di lungo periodo» (dalla relazione dell'Amministrazione, doc. 5 dell'Avvocatura, risulta che il datore di lavoro istante sia titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari);

il ricorrente ha chiesto a questo TAR l'annullamento del provvedimento, previa concessione di misure cautelari mediante sospensione della sua efficacia, deducendo un unico motivo di diritto (rubricato «carezza ed erroneità della motivazione del provvedimento impugnato; carezza di istruttoria») con il quale ha contestato l'omesso invio del «preavviso di rigetto», sostenuto l'irragionevolezza dell'argomento posto a base del diniego (ossia il fatto che il datore di lavoro non fosse titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo) e lamentato che l'Amministrazione non abbia valutato il rilascio di un permesso ad altro titolo;

si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, per il Ministero dell'interno, resistendo al ricorso;

alla camera di consiglio del 9 settembre 2022, il Collegio ha prospettato d'ufficio alle parti un possibile dubbio di costituzionalità dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020) per violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, Costituzione, invitandole alla discussione sul punto, ai sensi dell'art. 73, comma 3, codice di procedura amministrativa;

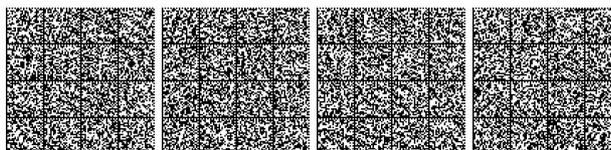
all'esito della camera di consiglio, il Collegio ritiene che tale dubbio sussista e che della sua soluzione debba essere investito il Giudice delle leggi;

a tal fine, in via preliminare il Collegio è chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, la cui verifica è strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità;

a tal proposito, s'intende ribadire l'orientamento della Sezione secondo cui, benché il legislatore abbia previsto che il procedimento amministrativo preordinato alla conclusione del contratto di soggiorno sia attivabile solo su iniziativa del datore di lavoro, «non possono disconoscersi gli effetti diretti che il provvedimento finale produce nella sfera giuridica dello straniero il quale, nel caso di esito favorevole, può conseguire il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato», con la conseguenza che, in capo a questi, è ravvisabile «una posizione differenziata e qualificata che comporta la legittimazione ad impugnare in sede giurisdizionale le determinazioni amministrative ritenute lesive del suo interesse legittimo alla «emersione dal sommerso»» (sent. n. 701 del 2022);

rispetto alla domanda cautelare avanzata dal ricorrente, strumentale rispetto a quella di annullamento del provvedimento impugnato, la questione di costituzionalità è rilevante;

la «norma oggetto» della questione, ossia l'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (come convertito, con modificazioni, in legge n. 77 del 2020), per quanto d'interesse nel presente giudizio, stabilisce che: «al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, possono presentare istanza, con le modalità di cui ai commi 4, 5, 6 e 7, per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri»;



la disposizione limita la presentazione dell'istanza di emersione ai datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, con esclusione dei datori di lavoro stranieri in possesso di altri titoli di soggiorno;

nel caso di specie, l'istanza è stata presentata da un datore di lavoro straniero privo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo — benché regolarmente soggiornante in Italia, in quanto in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari — e questa circostanza ha costituito l'unica ragione che l'Amministrazione ha addotto per negare il provvedimento favorevole richiesto;

sebbene il ricorrente non abbia espressamente eccepito l'incostituzionalità della norma in questione, nell'unico motivo di ricorso dedotto ha comunque specificamente contestato la ragionevolezza della previsione, affermando che: «con specifico riferimento all'argomento (unico) a base del diniego gravato, ossia il fatto che il datore di lavoro non fosse titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo, non può che osservarsi quanto segue. La carenza contestata afferisce ad una dimensione del tutto personale e privata del datore di lavoro, assolutamente al di fuori del controllo del lavoratore né da questi modificabile in nessun modo. Il possesso e la qualità dei documenti di soggiorno sono elementi che competono esclusivamente al titolare degli stessi (nel caso di specie al datore di lavoro) e per loro stessa natura strettamente personali e riservati, e pertanto non pare logico né giuridicamente accettabile che qualsivoglia irregolarità ridondi a carico e sfavore di un soggetto estraneo alle dinamiche amministrative relative — appunto — al solo titolare dei documenti stessi» (p. 3 del ricorso);

la soluzione della questione di legittimità costituzionale, con cui si dubita della ragionevolezza dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020), risulta dunque strumentale al vaglio — anche con lo scrutinio sommario proprio della fase cautelare — della fondatezza della censura svolta con l'impugnativa, con cui si contesta la ragionevolezza del diniego in quanto fondato su ciò che la norma stessa prevede, con la conseguenza che sussistono i presupposti affinché questo Tribunale possa sollevarla d'ufficio, ai sensi dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87 del 1953, ma nel rispetto del principio della domanda di cui all'art. 99 cod. proc. civ., essendovi un collegamento evidente e diretto tra il dubbio di costituzionalità e l'unico motivo di ricorso;

sempre ai fini della rilevanza, e per completezza, è opportuno precisare, con riferimento alle altre contestazioni mosse dal ricorrente, che la prima, consistente nella violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 per omesso invio del «preavviso di rigetto», appare infondata, data la natura vincolata che il diniego assume, nelle circostanze del caso di specie, alla luce della norma, mentre l'ultima, relativa alla mancata concessione di un permesso ad altro titolo, risulta logicamente subordinata a quella principale, inerente le condizioni di accesso alla procedura di emersione, nonché anch'essa infondata, dato che la disciplina in esame non prevede una simile possibilità e, avendo natura eccezionale, è di stretta interpretazione;

sotto altro profilo, sussiste il presupposto del «periculum in mora», in quanto, se non venisse concessa la tutela cautelare, il ricorrente subirebbe un danno grave e irreparabile, rimanendo privo di un titolo di soggiorno che lo autorizzi a rimanere sul territorio nazionale;

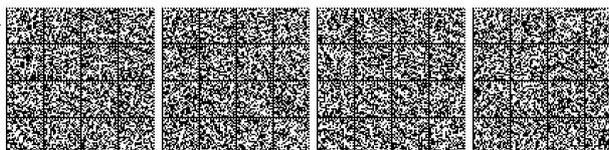
pertanto, questo giudice non può decidere sulla domanda cautelare di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato — e, in particolare, sulla sussistenza del requisito del «*fumus boni iuris*» — senza che sia prima risolto il dubbio di costituzionalità della previsione su cui esso si fonda e la cui ragionevolezza è stata contestata dal ricorrente;

la questione di costituzionalità dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020), per violazione dell'art. 3, comma 1, Costituzione, è anche non manifestamente infondata;

occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'art. 3, comma 1, Costituzione trova fondamento il principio di ragionevolezza — in quanto «il giudizio di eguaglianza [...] è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere» (così fin dalla sent. n. 89 del 1996) — il quale è lesa quando si accerti una «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» (tra le più recenti, si v. la sent. n. 195 del 2022), così come quando l'irragionevolezza intrinseca della disciplina sia foriera di un'ingiustificata disparità di trattamento (tra le tante, si v. la sent. n. 7 del 2005 e n. 49 del 2019);

anche in materie nelle quali possiede un'ampia discrezionalità, come quella dell'immigrazione, il legislatore è chiamato a esercitare il proprio potere nel rispetto dei limiti segnati dai precetti costituzionali, dettando una disciplina che «per essere in armonia con l'art. 3 Costituzione, occorra che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza» (sent. n. 172 del 2012);

per quanto d'interesse nel presente giudizio, l'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020) ha previsto una speciale «regolarizzazione» per i lavoratori stranieri, i quali possono stipulare con il datore di lavoro un contratto di soggiorno laddove ricorrano le seguenti condizioni: che abbiano fatto ingresso in



Italia prima dell'8 marzo 2020; che non abbiano lasciato il territorio nazionale da quella data; che intendano stipulare un contratto di lavoro — ovvero dichiarino la sussistenza di un rapporto in essere — nei settori dell'agricoltura, della cura della persona o del lavoro domestico (al presente giudizio non è invece riferibile la diversa ipotesi di «regolarizzazione» di cui al comma 2 della medesima disposizione, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per consentire la ricerca di un nuovo lavoro agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto alla data del 31 ottobre 2019 e che siano stati impiegati nei settori citati);

tale «regolarizzazione» è espressamente finalizzata a «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da COVID-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari»;

è alla luce di questa finalità che deve essere valutata la ragionevolezza della disciplina descritta, nei termini della congruità tra mezzo e fine, con particolare riferimento all'indicazione dei soggetti legittimati a presentare l'istanza di emersione;

da questo punto di vista, occorre osservare che, secondo la disciplina generale di cui agli artt. 5-*bis* e 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il contratto di soggiorno può essere stipulato dal datore di lavoro straniero «regolarmente soggiornante in Italia»;

l'art. 103, comma 1, invece limita la presentazione dell'istanza ai datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di lungo periodo — invece che regolarmente soggiornanti in Italia — e preclude così l'accesso alla «regolarizzazione» di lavoratori stranieri di per sé in possesso dei requisiti «sostanziali» (permanenza in Italia da prima dell'8 marzo 2020 e impiego nei settori dell'agricoltura o dell'assistenza alla persona), rendendo meno agevole il raggiungimento dello scopo, dichiaratamente perseguito dalla norma, di «favorire» l'emersione del lavoro irregolare e la stipulazione di contratti d'impiego nei settori indicati;

sotto altro profilo, ponendo l'accento su una condizione che non riguarda lo straniero, destinatario principale del beneficio, bensì un diverso soggetto, l'art. 103, comma 1, determina anche un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori che, a parità di requisiti «sostanziali», risultano ammessi o esclusi dalla «regolarizzazione» in dipendenza del titolo di soggiorno del loro datore di lavoro;

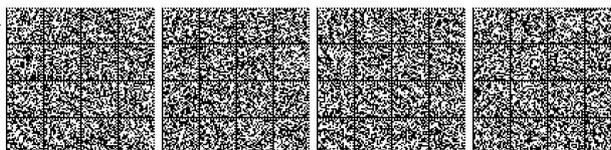
pare opportuno rammentare che, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è concesso «quando ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante» (tra le tante, si v. la sent. n. 19 del 2022);

la previsione di un requisito più stringente rispetto alla normativa ordinaria appare quindi ingiustificata in quanto, nella disciplina di cui all'art. 103, comma 1, la «stabilità» del datore di lavoro sul territorio nazionale e la sua «integrazione» nella comunità italiana non presentano alcun legame con i presupposti (presenza del lavoratore straniero in Italia da prima dell'8 marzo 2020 e impiego nei settori indicati), le finalità (agevolare l'emersione di manodopera irregolare) o gli effetti della «regolarizzazione» (rispetto ai quali si deve osservare che il soggiorno dello straniero, una volta «regolarizzato», dipende dalla durata del contratto di lavoro, che deve essere specificata nell'istanza, e, in caso di cessazione del rapporto d'impiego, dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 11, del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo cui il lavoratore straniero può essere iscritto nelle liste di collocamento per un periodo pari a quello di residua validità del permesso di soggiorno e comunque non inferiore a un anno);

di conseguenza, tale requisito risulta disarmonico rispetto al contesto normativo in cui è inserito e si traduce in un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori stranieri;

pertanto, la questione di costituzionalità dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020) è non manifestamente infondata in relazione all'art. 3, comma 1, Costituzione, nella parte in cui prevede che l'istanza di emersione possa essere presentata da «i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», invece che da «i datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia»;

l'adozione di una sentenza «manipolativa» — e segnatamente «sostitutiva» — appare invocabile in considerazione dell'orientamento, ormai consolidatosi nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, secondo cui, laddove si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, «la “ammissibilità” delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore [...] In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso “precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”» (si v. la sent. n. 62 del 2022 e i precedenti ivi citati);



nel caso di specie, il punto di riferimento non può che essere rappresentato dalla disciplina generale del contratto di soggiorno, alla cui stipulazione è appunto ammesso il datore di lavoro straniero «regolarmente soggiornante in Italia», rispetto alla quale l'art. 103, comma 1, risulta ingiustificatamente restrittivo;

infine, occorre precisare che, considerato il dato testuale della «norma oggetto», il cui tenore è inequivoco, non è possibile interpretarla norma in conformità al parametro costituzionale evocato e occorre rimettere al Giudice delle leggi la soluzione del dubbio di costituzionalità;

la circostanza che, nelle more del processo di costituzionalità, il ricorrente possa subire un pregiudizio grave e irreparabile, rimanendo privo di un titolo di soggiorno che lo autorizzi a rimanere sul territorio nazionale, induce comunque a sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato in via provvisoria e temporanea, riservando la decisione sull'istanza della parte — nonché l'eventuale definizione della controversia con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 codice di procedura amministrativa — alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (sull'ammissibilità della questione sollevata nella fase cautelare, quando la decisione definitiva sull'istanza della parte venga riservata all'esito del giudizio di costituzionalità, si v., tra le tante, le sentt. n. 10 e n. 99 del 2018);

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda) interlocutoriamente pronunciando sull'istanza cautelare:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. in legge n. 77 del 2020), in relazione all'art. 3, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'istanza di emersione possa essere presentata da «i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», invece che da «i datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia»;

sospende il giudizio e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

sospende interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità del ricorrente.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, presidente;

Richard Goso, consigliere;

Alessandro Enrico Basilico, referendario, estensore

Il Presidente: MORBELLI

L'estensore: BASILICO

22C00248

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-052) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

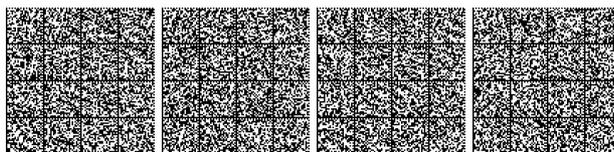
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

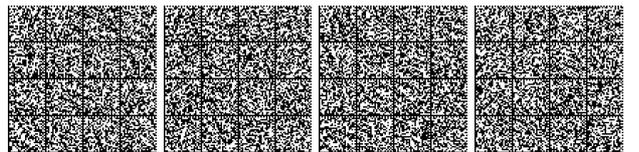
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

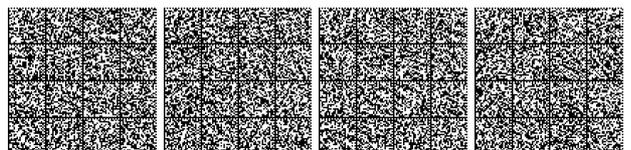
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 7,00

