

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 aprile 2021

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

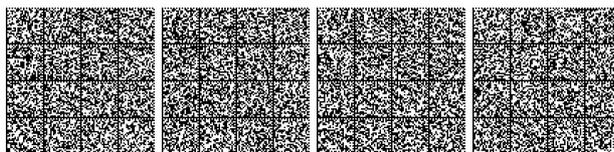




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **61.** Sentenza 25 febbraio - 8 aprile 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio - Possibile conversione anche in caso di mancato accordo tra i debitori e i creditori - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.
 – Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 14-*quater*.
 – Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 1
- N. **62.** Sentenza 10 marzo - 8 aprile 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Guida sotto lieve influenza dell'alcool - Sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Beneficio della riduzione alla metà della sua durata in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione delle garanzie convenzionali - Inammissibilità delle questioni.
 – Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 9-*bis*.
 – Costituzione, art. 3; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 29, secondo comma. Pag. 7
- N. **63.** Sentenza 25 febbraio - 13 aprile 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Assistenza e solidarietà sociale - Indennità per infortuni sul lavoro e malattie professionali - Determinazione del danno biologico - Malattia professionale aggravata da menomazioni preesistenti al nuovo regime valutativo, per le quali l'assicurato già percepiva un indennizzo - Considerazione dell'integrità psicofisica completa, anziché di quella ridotta per effetto delle preesistenze - Irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di solidarietà sociale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.
 – Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 13, comma 6, secondo periodo.
 – Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 12
- N. **64.** Sentenza 25 febbraio - 13 aprile 2021
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Emilia-Romagna - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Riconoscimento della possibilità legale di edificare anche nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal piano strutturale comunale (PSC) - Denunciata disparità di trattamento e violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.
 – Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37, art. 20, comma 1.
 – Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma. Pag. 20



N. 65. Sentenza 9 marzo - 13 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Codice delle comunicazioni elettroniche - Determinazione dei diritti amministrativi a favore dell'amministrazione - Criteri - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento, imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi informativi e delle prescrizioni comunitarie in materia - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, art. 34 e art. 1 dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto.
- Costituzione, artt. 3, 97, 11 e 117 Cost., primo comma; Direttiva 2002/20/CE, considerando numeri 30 e 31 e art. 12; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 106, paragrafo 2, 288 e 291; Protocollo n. 26 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.

Pag. 25

N. 66. Ordinanza 10 marzo - 13 aprile 2021

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

Decreto legge - Adozione dei d.l. n. 6, n. 19, n. 83 e n. 125 del 2020, e relative leggi di conversione, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Conseguente adozione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dei d.P.C.m. contenenti disposizioni attuative dei precedenti decreti-legge - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'onorevole Vittorio Sgarbi nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e come rappresentante del Governo - Lamentata lesione di diritti fondamentali mediante violazione dei principi in tema di delega legislativa e decretazione d'urgenza - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo l'adozione degli atti oggetto del ricorso - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge suddetti e delle relative leggi di conversione - Inammissibilità del conflitto.

- Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35; decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 2020, n. 124 e decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125; decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020, 25 febbraio 2020, 1° marzo 2020, 4 marzo 2020, 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020, 22 marzo 2020, 1° aprile 2020, 10 aprile 2020, 26 aprile 2020, 17 maggio 2020, 18 maggio 2020, 11 giugno 2020, 14 luglio 2020, 7 agosto 2020, 7 settembre 2020, 13 ottobre 2020, 18 ottobre 2020, 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020.
- Costituzione, artt. 76 e 77.

Pag. 33

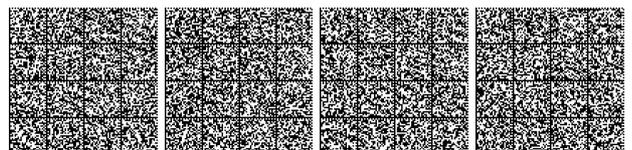
N. 67. Ordinanza 10 marzo - 13 aprile 2021

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

Decreto-legge - Attuazione delle misure previste da decreti-legge e da leggi di conversione per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Adozione per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti e ordinanze ministeriali - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla deputata Sara Cunial nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo - Denunciata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

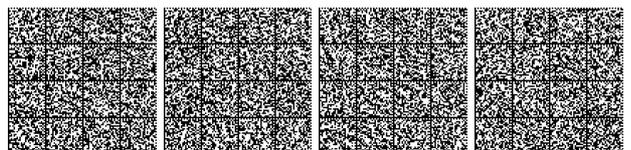
- Tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- Costituzione, artt. 67 e 70.

Pag. 38



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **19.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1994, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio - Previsione che per arco temporale massimo, di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992, si intende il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso dell'intera stagione venatoria, riferite ad una determinata specie - Previsto divieto temporaneo di caccia ad una specie, che sospende la decorrenza dei termini contenuti nel suddetto arco temporale massimo, non necessariamente collocabile all'inizio o al termine della stagione venatoria.**
- Legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), art. 29, comma 3..... Pag. 43
- N. **41.** Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Rimini del 19 gennaio 2021
- Processo penale - Giudizio abbreviato - Imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio - Mancata previsione della possibilità di chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo.**
- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo). Pag. 44
- N. **42.** Ordinanza della Corte d'appello di Bologna del 27 ottobre 2020
- Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Motivi di rifiuto facoltativo della consegna - Mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno.**
- Legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), art. 18-*bis*, [comma 1, lettera c),] come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018)..... Pag. 50
- N. **43.** Ordinanza della Corte di cassazione del 27 novembre 2020
- Impiego pubblico - Personale dell'Amministrazione degli affari esteri in servizio all'estero - Indennità di amministrazione - Previsione che l'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 si interpreta nel senso che il trattamento economico complessivo non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale e che durante il periodo di servizio all'estero possono esser corrisposte soltanto le indennità di cui al medesimo d.P.R.**
- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1-*bis*..... Pag. 54



N. 44. Ordinanza della Corte d'appello di Salerno del 20 ottobre 2020

Matrimonio - Divorzio - Diritti del coniuge divorziato superstite - Riconoscimento del diritto all'attribuzione della pensione di reversibilità e ad una percentuale dell'indennità di fine rapporto - Condizioni - Titorità dell'assegno divorzile - Omessa previsione della sussistenza del requisito della titorità dell'assegno anche in caso di morte dell'obbligato, intervenuta, in presenza di una sentenza parziale di divorzio, prima della definitiva determinazione dell'assegno già riconosciuto in sede di provvedimenti provvisori presidenziali.

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), artt. 9 e 12-bis; legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), art. 5.....



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 61

Sentenza 25 febbraio - 8 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio - Possibile conversione anche in caso di mancato accordo tra i debitori e i creditori - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 14-*quater*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), promosso dal Tribunale ordinario di Lanciano nel procedimento relativo a M. C., con ordinanza del 6 febbraio 2020, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 febbraio 2020 (r.o. n. 125 del 2020), il Tribunale ordinario di Lanciano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

Tale disposizione così recita: «1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-*quinquies*, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di



cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera a). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-bis, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 2, lettera b), ove determinati da cause imputabili al debitore».

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che i debitori possano chiedere, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo con i creditori, la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del proprio patrimonio.

2.- Il giudizio principale ha ad oggetto un ricorso volto ad ottenere l'ammissione e la successiva omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti, proposto ai sensi degli artt. 6, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012.

Secondo quanto riferito dal rimettente, la proposta di accordo depositata dal debitore ha superato il preliminare vaglio giudiziale di ammissibilità ma non è stata poi approvata dalla maggioranza qualificata dei creditori (segnatamente rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti), sicché l'omologazione, in base all'art. 12, comma 2, della legge n. 3 del 2012, non è stata possibile.

Il debitore ha quindi chiesto la conversione della procedura di accordo in quella di liquidazione dei beni di cui agli artt. 14-ter e seguenti della legge n. 3 del 2012, ma all'accoglimento di tale domanda osterebbe, a parere del giudice *a quo*, il disposto dell'art. 14-quater della suddetta legge, perché prevedrebbe la conversione soltanto in relazione alle fattispecie da esso stesso tassativamente contemplate, tra le quali non è compresa quella del mancato raggiungimento dell'accordo.

Di qui la rilevanza delle questioni sollevate, sulla quale non inciderebbe, d'altra parte, la prossima entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), essendo tale normativa inapplicabile, *ratione temporis*, alla procedura di cui il rimettente è investito.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale abruzzese - sul presupposto che «le procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento (tra cui la stessa liquidazione del patrimonio del debitore) sono poste a tutela delle posizioni di maggior disagio sociale, ovviamente nel caso in cui tale disagio possa dirsi incolpevole» - ritiene che l'art. 14-quater della legge n. 3 del 2012 rechi un *vulnus* agli artt. 3 e 24 Cost., in riferimento, rispettivamente, al principio di eguaglianza e al diritto di difesa.

L'impossibilità, per i debitori la cui proposta non è stata approvata dai creditori, di chiedere la conversione determinerebbe, infatti, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai debitori che hanno raggiunto l'accordo, ai quali la conversione è invece consentita.

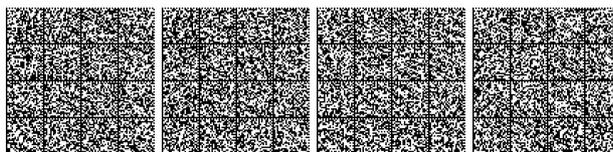
Più precisamente, sarebbe del tutto ingiustificata la scelta di consentire la conversione nelle ipotesi previste dal censurato art. 14-quater della legge n. 3 del 2012, ovvero ai debitori che hanno causato - ponendo in essere condotte dolose o colpose oppure in forza di inadempimenti imputabili - l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato, e non anche ai debitori che hanno solo subito («per effetto di una mera valutazione di convenienza dei creditori», «oltretutto non motivata») il dissenso del ceto creditorio in merito alla proposta da essi avanzata.

L'irragionevolezza della omessa equiparazione tra le due categorie di debitori risulterebbe inoltre apprezzabile anche considerando che i requisiti necessari per accedere alla procedura di accordo, già accertati dal giudice in occasione della valutazione della sua ammissibilità, coinciderebbero con quelli richiesti per la liquidazione.

Dalla denunciata disparità deriverebbero infine effetti pregiudizievoli in capo ai debitori che non hanno raggiunto l'accordo. Questi, infatti, non potendo chiedere la conversione: a) sarebbero totalmente esposti, a seguito della revoca del provvedimento inibitorio delle procedure esecutive individuali adottato all'esito del suddetto vaglio di ammissibilità, alle azioni esecutive dei singoli creditori; b) perderebbero la possibilità di ottenere, successivamente alla liquidazione, l'esdebitazione; c) sarebbero costretti, al fine di accedere alla liquidazione stessa, ad attivare un nuovo e distinto procedimento e, quindi, a sostenere le relative spese.

Sotto quest'ultimo profilo, la norma censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., in quanto precluderebbe ai debitori che non hanno ottenuto il consenso dei creditori «di difendere e tutelare in modo più ampio i propri diritti (e, nel caso di specie, il proprio patrimonio) con le procedure previste dalla legge».

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare l'inammissibilità delle questioni o di «rinviare gli atti al giudice rimettente»; nel merito, la declaratoria di non fondatezza delle questioni stesse.



3.1.- Le richieste avanzate in limine sono prive di motivazione, giacché le argomentazioni dell'interveniente si incentrano unicamente sul merito dei prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

3.2.- In particolare, la censura sull'art. 3 Cost. non sarebbe fondata in forza dell'eterogeneità delle situazioni in cui versano i debitori posti a confronto. Nelle fattispecie previste dall'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, infatti, sarebbe già intervenuta l'omologazione dell'accordo per la composizione della crisi: evidente risulterebbe, pertanto, la differenza rispetto alla fattispecie a cui il rimettente vorrebbe estendere la possibilità della conversione, nella quale, invece, l'accordo non è stato raggiunto.

Sarebbe privo di pregio anche l'argomento basato sulla soggezione dei debitori alle azioni esecutive individuali, dal momento che, al contrario, dopo la chiusura della procedura di accordo essi potrebbero ottenere l'inibitoria di tali azioni depositando la domanda di liquidazione: con il decreto di apertura della relativa procedura, infatti, il giudice disporrebbe che non possono «essere iniziate azioni cautelari o esecutive [...] sul patrimonio oggetto di liquidazione da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore» (art. 14-*quinquies*, comma 2, lettera b, della legge n. 3 del 2012).

Parimenti non condivisibile sarebbe, poi, l'assunto secondo cui dalla preclusione della conversione deriverebbe l'impossibilità per i debitori di essere ammessi al beneficio della esdebitazione conseguente alla procedura di liquidazione. Questa, infatti, potrebbe essere aperta anche in virtù di un'autonoma domanda dei debitori stessi e pure in tale ipotesi, a prescindere quindi dalla conversione della precedente procedura di accordo, l'art. 14-*terdecies* della legge n. 3 del 2012 consentirebbe loro di godere della liberazione dei debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali e non soddisfatti.

Quanto, infine, all'aggravio degli oneri derivanti dalla proposizione di una nuova domanda, la difesa statale osserva che si tratterebbe di una «situazione di fatto nient'affatto necessitata e derivante dal testo normativo».

Eguale non fondata sarebbe la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la norma denunciata non pregiudicherebbe l'esercizio della tutela giurisdizionale in quanto, in sostanza, il debitore, come già detto, potrebbe comunque accedere alla procedura di liquidazione a seguito della chiusura del procedimento volto all'omologa dell'accordo. A tanto non osterebbe, in particolare, il divieto - desumibile dall'art. 7, comma 2, lettera b), della legge n. 3 del 2012 - di chiedere la liquidazione ove il debitore abbia già «fatto ricorso, nei precedenti cinque anni, ai procedimenti» disciplinati dalla legge stessa: tale divieto sarebbe, infatti, funzionale a evitare che i debitori possano fruire, nell'indicato arco temporale, della esdebitazione, ciò che non accade nell'ipotesi in cui l'accordo non sia intervenuto.

3.3.- In prossimità della camera di consiglio, l'Avvocatura generale ha depositato memoria con la quale ha illustrato le ragioni dell'eccepita inammissibilità.

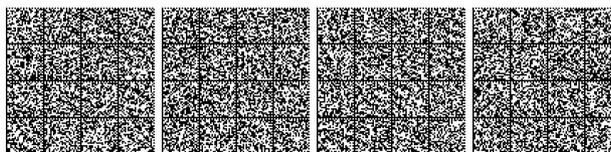
Essa deriverebbe, in primo luogo, dal rilievo che il rimettente avrebbe affermato apoditticamente l'impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata. Interpretazione che sarebbe invece consentita in considerazione, per un verso, dell'assenza di un diritto vivente in merito all'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012; per l'altro, della possibilità di una «ricostruzione sistematica che elimini qualsivoglia eventuale disfunzione», ammettendo la conversione anche in caso di mancato raggiungimento dell'accordo e, comunque, riconoscendo ai debitori la facoltà di domandare, con il medesimo ricorso, la liquidazione subordinatamente al diniego dell'omologazione dell'accordo stesso.

Sotto altro profilo, le questioni sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza. Secondo la difesa statale, il giudice *a quo* avrebbe ommesso di individuare, quanto alla dedotta compromissione del canone dell'eguaglianza, il *tertium comparationis* e «lo specifico profilo d'irragionevolezza denunciato»; quanto, invece, all'asserita lesione dell'art. 24 Cost., le concrete ragioni del lamentato *vulnus*.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lanciano dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

2.- La disposizione denunciata stabilisce che: «1. Il giudice, su istanza del debitore o di uno dei creditori, dispone, col decreto avente il contenuto di cui all'articolo 14-*quinquies*, comma 2, la conversione della procedura di composizione della crisi di cui alla sezione prima in quella di liquidazione del patrimonio nell'ipotesi di annullamento dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2,



lettera *a*). La conversione è altresì disposta nei casi di cui agli articoli 11, comma 5, e 14-*bis*, comma 1, nonché di risoluzione dell'accordo o di cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 2, lettera *b*), ove determinati da cause imputabili al debitore».

Essa, per quanto rileva alla luce del petitum del rimettente, dunque dispone che i debitori possono chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio nelle ipotesi in cui l'accordo sia stato raggiunto con i creditori e - in conseguenza del compimento, da parte dei debitori stessi, di condotte dolose o gravemente colpose oppure, infine, di specifici inadempimenti imputabili - sia stato poi annullato, risolto, revocato o abbia cessato di diritto di produrre effetti.

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che la conversione possa essere chiesta anche dai debitori che non hanno raggiunto l'accordo: si determinerebbe infatti un'ingiustificata e pregiudizievole disparità di trattamento, con lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., tra tali debitori - che hanno solo subito, per una mera valutazione di convenienza, il dissenso del ceto creditorio in merito alla proposta da essi avanzata - e quelli che hanno invece ottenuto il consenso su tale proposta, ma hanno causato l'annullamento, la risoluzione, la revoca o la cessazione di diritto degli effetti dell'accordo omologato. Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., dal momento che l'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 pregiudicherebbe il diritto di difesa dei suddetti debitori che, non potendosi avvalere della conversione, sarebbero costretti ad agire in via autonoma per accedere alla procedura di liquidazione.

3.- Nel suo atto di intervento in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto preliminarmente la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

In disparte l'evidente apoditticità della richiesta, in quanto del tutto priva della benché minima motivazione, gli estremi per la restituzione degli atti non sono, in ogni caso, ravvisabili.

Non rileva, in specie, l'adozione, successivamente all'ordinanza di rimessione e al deposito dell'atto intervento poc'anzi menzionato, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, che, all'art. 4-*ter*, ha modificato sotto diversi profili la disciplina del sovraindebitamento recata dalla legge n. 3 del 2012. Tale *ius novum* non incide, infatti, su aspetti decisivi ai fini della valutazione delle censure oggetto del presente scrutinio e non impone, dunque, un riesame da parte del rimettente delle questioni, i cui termini permangono sostanzialmente immutati.

4.- Ancora in via preliminare, l'Avvocatura generale ha sollevato eccezione d'inammissibilità in quanto il giudice *a quo* avrebbe affermato in maniera assertiva l'impossibilità di interpretare la norma denunciata *secundum constitutionem*: da un lato, infatti, la tassatività delle ipotesi di conversione non assumerebbe il carattere rigido sostenuto dal rimettente e, dall'altro, non sarebbe esclusa la possibilità, per i debitori, di domandare, con il medesimo ricorso, la liquidazione subordinatamente al diniego dell'omologazione dell'accordo.

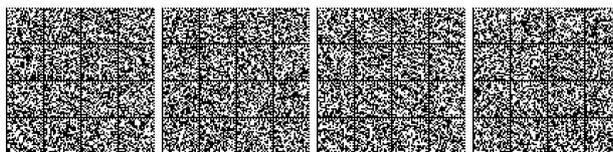
Tale specifica eccezione va disattesa.

Il giudice rimettente si è, infatti, soffermato, ancorché succintamente, sull'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, osservando che il suo tenore letterale non consentirebbe di convertire la procedura di accordo in quella di liquidazione al di fuori delle ipotesi da esso previste. Le questioni sollevate non sono quindi inammissibili, «poiché è stata consapevolmente esclusa [...] la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata» (*ex plurimis*, sentenza n. 150 del 2020).

4.1.- L'Avvocatura generale ha eccepito l'inammissibilità anche per l'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate: con riguardo all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., perché il rimettente non avrebbe individuato né il *tertium comparationis* né lo «specifico profilo d'irragionevolezza denunciato»; con riguardo all'art. 24 Cost., perché il dedotto *vulnus* sarebbe basato su «considerazioni generiche».

Neppure tale eccezione è suscettibile di accoglimento, sotto entrambi i profili in cui è articolata.

Quanto al contrasto con il principio di eguaglianza, va, infatti, rilevato che il giudice *a quo* non ha mancato di individuare il *tertium utile* ad apprezzare la denunciata disparità, evidentemente identificandolo nella situazione in cui versano i debitori che hanno sì raggiunto l'accordo, ma ne hanno determinato la successiva "caducazione". Il rimettente ha del pari chiarito i profili di irragionevolezza di siffatta disparità: circoscrivendo a tali debitori - che per di più hanno posto in essere condotte dolose o gravemente colpose o, comunque, inadempimenti loro imputabili - la possibilità di chiedere la conversione, l'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012 del tutto ingiustificatamente precluderebbe la medesima facoltà ai debitori che "incolpevolmente" non hanno raggiunto l'accordo con i creditori. Questa preclusione risulterebbe, inoltre, irragionevole poiché i presupposti della liquidazione coinciderebbero con quelli della procedura di accordo e sarebbero stati già accertati dal giudice in sede di verifica dell'ammissibilità di tale ultima procedura.



In ordine, poi, alla lesione dell'art. 24 Cost., dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione emerge chiaramente che il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della norma denunciata perché essa comporterebbe una frammentazione della tutela dei debitori che non hanno raggiunto l'accordo, costringendoli a subire la chiusura del procedimento già aperto e ad attivarne uno distinto per accedere alla liquidazione, così sopportando un aggravio di spese.

Deve conclusivamente ritenersi che le argomentazioni del Tribunale abruzzese superino il vaglio di ammissibilità, sotto gli aspetti rimarcati dall'Avvocatura generale.

5.- L'esame del merito è, tuttavia, precluso da altre ragioni di inammissibilità.

Queste prescindono dalla possibilità d'interpretare la specifica norma denunciata *secundum constitutionem*, in quanto afferiscono piuttosto alla lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo e giurisprudenziale in cui essa s'inserisce.

5.1.- Le questioni oggetto dell'odierno incidente di legittimità costituzionale, infatti, si sviluppano sul presupposto, sostenuto dal rimettente, che non sia ammissibile la domanda del debitore che, superato il preliminare esame giudiziale sulla proposta di accordo da esso formulata, chieda, in conseguenza del dissenso in seguito manifestato dai creditori, la conversione della procedura in quella di liquidazione del proprio patrimonio.

A tale inammissibilità il giudice *a quo* giunge sulla scorta della dirimente considerazione che il censurato art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, nel disciplinare la conversione, non include, nel novero dei soggetti legittimati a chiederla, i debitori che non hanno raggiunto l'accordo.

Il rimettente perviene a questa conclusione senza, tuttavia, considerare, su un altro piano, che la domanda con la quale il debitore chiede, in conseguenza del mancato raggiungimento dell'accordo, di accedere alla liquidazione può invece ben essere ammessa, in ossequio al principio di economia processuale e alla funzione sociale della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento, applicando le norme sul rito camerale, per tal via giungendo allo stesso sostanziale risultato della conversione.

Detta domanda, infatti, si colloca in una fase del procedimento in cui il giudice investito della procedura, al fine della successiva omologazione dell'accordo, è chiamato tra l'altro ad accertare il consenso della maggioranza qualificata dei creditori (rappresentanti, cioè, almeno il sessanta per cento dei crediti) sulla proposta del debitore.

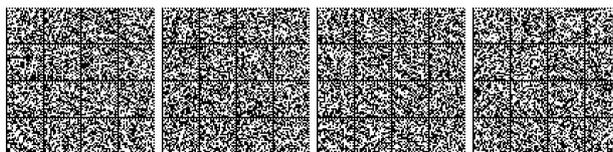
Si tratta di una fase alla quale, sia pure con il temperamento della compatibilità, appaiono applicabili le norme sul rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, espressamente richiamate dagli artt. 10, comma 6, e 12, comma 2, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012.

5.2.- Il rito camerale, di cui il rimettente deve quindi fare applicazione, come chiarito da questa Corte, è connotato dall'assenza di «formalismi non essenziali» (ordinanza n. 140 del 2001), in quanto preordinato a soddisfare «esigenze di speditezza e semplificazione» (sentenza n. 10 del 2013; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 194 del 2005; ordinanze n. 190 del 2013, n. 170 del 2009 e n. 35 del 2002).

In questa prospettiva, la giurisprudenza di legittimità ha precisato che, in linea generale, nel procedimento camerale «non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario» e, segnatamente, che possono essere finanche «proposte per tutto il corso di esso domande nuove [...] in conformità delle direttive dettate dal giudice» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 24 ottobre 2003, n. 16035, e 25 ottobre 2000, n. 14022), al quale gli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ. riservano «ampi margini di discrezionalità» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 aprile 2016, n. 8404).

Da ultimo, peraltro, non è nemmeno superfluo ricordare che anche le preclusioni che invece contraddistinguono il processo di cognizione ordinario risultano attenuate, con particolare riguardo alla modificabilità delle domande, a seguito della sentenza con la quale le sezioni unite della Corte di cassazione hanno affermato che la «modificazione della domanda ammessa a norma dell'art. 183 c.p.c. può riguardare anche uno o entrambi gli elementi identificativi della medesima sul piano oggettivo (*petitum* e *causa petendi*), sempre che la domanda così modificata risulti in ogni caso connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio [...]» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 giugno 2015, n. 12310).

5.3.- Nel descritto contesto, il giudice *a quo* avrebbe dovuto, quindi, prendere in considerazione la possibilità di qualificare la domanda di conversione nella specie formulata dal debitore quale mera modifica dell'originaria domanda di accordo in quella di liquidazione, ritenendola di conseguenza ammissibile sulla scorta delle norme che disciplinano il rito camerale; magari solo per escluderla, perché ad esempio impedita dal divieto di reiterazione infraquinquennale, volto «a fronteggiare un uso ripetuto ed indiscriminato» delle procedure in discorso e «dettato a carico del debitore» il quale abbia, però, fruito «degli effetti pieni» delle stesse (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° gennaio 2016, n. 1869; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 1° agosto 2017, n. 19117).



I requisiti per accedere alla liquidazione, come rileva anche lo stesso rimettente, sono del resto in buona misura sovrapponibili a quelli previsti dalla legge n. 3 del 2012 per la procedura di accordo. Tali requisiti sono stati, d'altro canto, già accertati in occasione del giudizio di ammissibilità della proposta di accordo sulla base di documentazione del pari largamente coincidente con quella che deve essere depositata a corredo della domanda di liquidazione.

La possibilità ermeneutica che il giudice *a quo* trascura sarebbe, pertanto, coerente sia con le ragioni di celerità e semplificazione che, come visto, questa Corte ha ripetutamente posto a fondamento della disciplina del rito camerale, sia con il suddetto orientamento della giurisprudenza di legittimità.

5.4.- La descritta lacuna nella ricostruzione del quadro normativo si traduce quindi in un'insufficiente motivazione in punto sia di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il descritto percorso interpretativo, non dovrebbe necessariamente fare applicazione dell'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, sia di non manifesta infondatezza, dal momento che i trascurati profili di applicabilità delle richiamate disposizioni codicistiche sui procedimenti camerale sarebbero anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo*, peraltro, nemmeno si confronta con la tesi - accolta sia in dottrina, sia nella giurisprudenza di merito e qui sostenuta dall'Avvocatura generale - che ammette la proposizione, con lo stesso ricorso, di domande (non già cumulative, *ma*) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento.

Tale omissione si riverbera sull'adeguatezza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza: il sistema normativo, pur in assunto precludendo al debitore che non abbia raggiunto l'accordo di chiedere la liquidazione nel corso del procedimento, gli consentirebbe però (e ciò incide sui prospettati profili di illegittimità costituzionale) di formulare siffatta domanda, in via subordinata, con il ricorso, offrendogli per tal via la possibilità (per così dire, "in prevenzione") di non dovere attivare un nuovo e distinto procedimento al fine di accedere alla liquidazione stessa.

6.- In definitiva, l'incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza, ciò che, secondo il costante orientamento di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 15 del 2021, n. 264 del 2020 e n. 150 del 2019; ordinanze n. 147 e n. 108 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lanciano con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

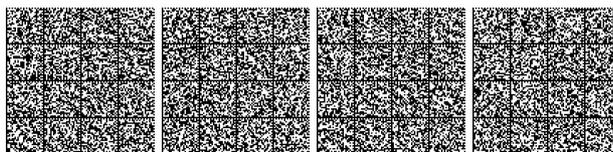
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 62

Sentenza 10 marzo - 8 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Guida sotto lieve influenza dell'alcool - Sanzione accessoria della sospensione della patente di guida - Beneficio della riduzione alla metà della sua durata in caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione delle garanzie convenzionali - Inammissibilità delle questioni.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 186, comma 9-*bis*.
- Costituzione, art. 3; Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 29, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera *d*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), promosso dal Giudice di pace di Genova nel procedimento vertente tra N.D. H. e la Prefettura di Genova, con ordinanza del 22 novembre 2019, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2019, iscritta al reg. ord. n. 60 del 2020, il Giudice di pace di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera *d*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non prevede un istituto o una prestazione che consenta alle persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera *a*), cod. strada, di poter beneficiare della riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, parimenti a quanto previsto per le ipotesi di cui alle successive lettere *b*) e *c*) dello stesso comma, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.



2.- L'ordinanza di rimessione è stata pronunciata nel corso di un giudizio di cui all'art. 6 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), promosso da N.D. H. avverso un'ordinanza del Prefetto di Genova che ha irrogato nei suoi confronti la sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida per tre mesi in conseguenza della violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a), cod. strada, come modificato dall'art. 33, comma 1, lettera a), punto 1), della legge n. 120 del 2010.

2.1.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale del comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada, in quanto, mentre esso prevede la possibilità di sostituire le pene stabilite dal comma 2, lettere b) e c), con il «lavoro di pubblica utilità», al cui svolgimento positivo consegue il beneficio della riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida, nessun istituto analogo è contemplato per l'ipotesi di cui alla lettera a), più lieve e punita soltanto con sanzione amministrativa pecuniaria e sanzione accessoria della sospensione della patente.

2.2.- Ad avviso del Giudice di pace di Genova, la mancata previsione nel comma 9-*bis* di un istituto che consenta al trasgressore di ottenere il beneficio della riduzione alla metà del periodo di sospensione della patente di guida contrasterebbe con gli evocati parametri, perché «creerebbe disegualianza» tra le persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a), cod. strada, e quelle incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettere b) e c), cod. strada. Le ipotesi più gravi di cui alle lettere b) e c), costituenti reato, consentono, invero, la possibilità di accedere all'istituto dei «lavori di pubblica utilità», con il conseguente beneficio di ottenere la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, mentre al trasgressore della fattispecie di cui alla lettera a) non è permesso di servirsi dello stesso, o di analogo istituto o di analogo prestazione, per conseguire parimenti la riduzione della sospensione della patente di guida. Così si determinerebbe una disparità di trattamento sanzionatorio tra l'ipotesi più lieve e quelle più gravi della medesima condotta illecita: infatti, nel caso di cui alla lettera b), con l'esito positivo dello svolgimento dei lavori di pubblica utilità, la sospensione della patente potrebbe venire ridotta a tre mesi, nella stessa misura minima di sospensione prevista nel caso meno grave punito alla lettera a). Il rimettente esclude, peraltro, che il beneficio sia in relazione con il complesso delle sanzioni stabilite per le fattispecie di reato, in quanto la diversità tra le sanzioni penali e quella amministrativa dipende dalla differente qualificazione delle condotte che il legislatore ha voluto prevedere.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni parzialmente inammissibili e, in subordine, non fondate.

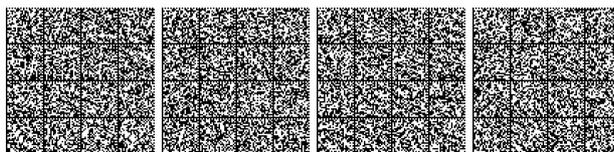
Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, innanzitutto il richiamo all'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è inidoneo a individuare un autonomo parametro di costituzionalità della disposizione censurata, trattandosi di fonte di diritto internazionale invocabile per il tramite del riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Sarebbe poi palesemente infondata la denuncia per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la mancata previsione, nell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, di un istituto che consenta ai soggetti incorsi nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a), dello stesso codice, di ottenere il beneficio della riduzione alla metà della durata della sospensione della patente, non creerebbe alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto ai soggetti che siano invece incorsi nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettere b) e c), cod. strada, atteso che queste ultime sanzionano vere e proprie ipotesi di reato, e perciò consentono l'accesso all'istituto del lavoro di pubblica utilità, la cui applicazione comporta la fruizione del beneficio della riduzione della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea infine l'eterogeneità delle condotte penalmente sanzionate rispetto a quella sanzionata solo in via amministrativa, apparendo ragionevole che solo con riferimento alle prime sia previsto un meccanismo premiale che consente al condannato, in caso di mancata opposizione al decreto penale di condanna, di beneficiare di una serie di effetti favorevoli, tra i quali la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice di pace di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non prevede un istituto o una prestazione che consenta alle persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera a), cod. strada, di



beneficiare della riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, parimenti a quanto previsto per le ipotesi di cui alle successive lettere *b)* e *c)* dello stesso comma, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata contrasterebbe con gli evocati parametri, in quanto «creerebbe disuguaglianza» tra le persone incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettera *a)*, cod. strada, e quelle incorse nella violazione dell'art. 186, comma 2, lettere *b)* e *c)*, cod. strada. Soltanto le ipotesi più gravi di cui alle lettere *b)* e *c)*, costituenti reato, consentono infatti di accedere all'istituto del lavoro di pubblica utilità, con il conseguente beneficio della riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, mentre al trasgressore della fattispecie di cui alla lettera *a)* non è permesso avvalersi dello stesso o di analogo istituto, o rendere analoga prestazione, per conseguire la riduzione della sospensione della patente di guida.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità della questione riferita all'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e comunque, in subordine, la non fondatezza delle questioni tutte.

3.- L'eccezione è fondata.

Il rimettente ha evocato l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come un riferimento immediato e non quale norma interposta in rapporto al primo comma dell'art. 117 Cost. A prescindere dalla questione se la Dichiarazione faccia sorgere o esprima veri e propri obblighi che vincolano gli Stati dal punto di vista del diritto internazionale, questa Corte ha più volte affermato che gli stessi trattati internazionali sui diritti umani, come la generalità del diritto internazionale pattizio, vincolano il potere legislativo statale e regionale ai sensi e nei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost., secondo le note scansioni enucleate dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, potendo altrimenti essere utilizzati soltanto quali strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali (sentenze n. 102 del 2020 e n. 120 del 2018).

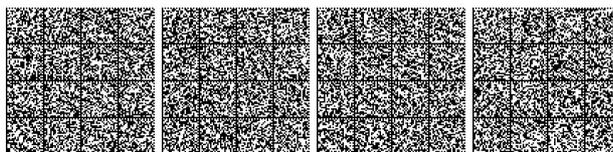
4.- Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è inammissibile, sia per l'omessa ricostruzione del contesto normativo entro il quale la disposizione censurata è ricompresa, sia per la natura indebitamente manipolativa e creativa della pronuncia da lui richiesta.

4.1.- L'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, è stato introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 120 del 2010 nell'ambito di un intervento organico, modificativo delle disposizioni del codice della strada relative alla guida sotto l'influenza dell'alcool e in stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti. Con tale intervento è stata, tra l'altro, depenalizzata l'ipotesi più lieve di guida in stato di ebbrezza disciplinata dall'art. 186, comma 2, lettera *a)*, cod. strada; è stato innalzato da tre a sei mesi il minimo edittale della pena detentiva nel caso più grave di accertamento del tasso alcolemico; ed è stata, infine, prevista, al comma 9-*bis*, la possibilità per il giudice di sostituire, nei casi tuttora costituenti reato e sempre che la fattispecie non sia aggravata dal fatto di aver cagionato un incidente stradale, la pena detentiva e quella pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità: misura, questa, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, o presso i centri specializzati di lotta alle dipendenze. È stato poi previsto che, all'esito dello svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e revoca la confisca del veicolo sequestrato.

4.2.- La disciplina posta dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada è stata già oggetto di diverse pronunce di questa Corte.

L'ordinanza n. 247 del 2013 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo alla scelta del legislatore di negare la possibilità di sostituire la pena detentiva e pecuniaria irrogata per il reato di guida in stato di ebbrezza con quella del lavoro di pubblica utilità allorché la fattispecie risulti aggravata dal fatto di aver cagionato un incidente stradale, giacché spetta al legislatore fissare i limiti dell'applicazione delle sanzioni sostitutive.

E ancora, con la sentenza n. 198 del 2015, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, censurata, in riferimento all'art. 3 Cost., laddove non prevede, per il caso di svolgimento con esito positivo del lavoro di pubblica utilità, che la riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente - già irrogata, con la sentenza di condanna, in misura doppia per essere risultato il veicolo, condotto in stato di ebbrezza, appartenente a terzi estranei al reato - possa essere operata senza tener conto dell'indicato raddoppio. In tale decisione si è rilevato che la sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità avvia una vera e propria procedura di tipo "premierale", giacché, in considerazione degli esiti positivi della pre-



stazione offerta dal soggetto condannato, il giudice assume nei confronti di quest'ultimo una serie di provvedimenti favorevoli, fra cui il dimezzamento della durata della sospensione della patente di guida (in tal senso, anche la sentenza n. 75 del 2020).

Al riguardo, si è evidenziato, peraltro, che, nel valutare la denunciata irragionevolezza del trattamento sanzionatorio riservato dalla legge alle due condotte poste in comparazione (la guida in stato di ebbrezza commessa dal proprietario del veicolo e quella avvenuta con veicolo di proprietà di terzi, cui si riferiscono, rispettivamente, la sospensione "semplice" e quella "raddoppiata"), occorre un puntuale ragguaglio non soltanto delle posizioni "finali", risultanti all'esito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ma anche delle sanzioni di partenza, diverse per ragioni obiettivamente rilevanti. Nella citata sentenza si è quindi precisato che la riduzione premiale del trattamento sanzionatorio trova giustificazione in una condotta diversa da quella illecita, e cioè nella efficace e diligente prestazione del lavoro di pubblica utilità, senza, però, che tale fattore di premialità possa di per sé condurre a ritenere omologabili sanzioni in origine ragionevolmente differenziate.

La sentenza n. 179 del 2020 ha, da ultimo, affermato che il lavoro di pubblica utilità, disposto quale sanzione sostitutiva per la contravvenzione di cui all'art. 186 cod. strada, «comporta per il condannato un percorso che implica lo svolgimento di un'attività in favore della collettività, e dunque esprime una meritevolezza maggiore - in caso di svolgimento positivo dell'attività - rispetto a quella espressa da chi si limiti a concordare la propria pena con il pubblico ministero, ovvero non si opponga al decreto penale di condanna, beneficiando per ciò stesso della non menzione nei certificati del casellario richiesti dai privati». La stessa sentenza ha evidenziato come il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità «testimonia il percorso rieducativo compiuto dal condannato».

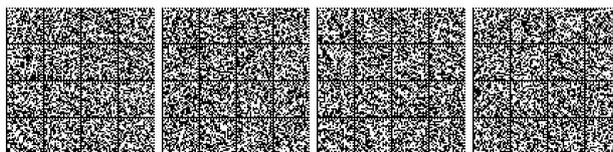
5.- L'ordinanza del Giudice di pace di Genova, oltre a mancare di un'adeguata considerazione dell'articolato contesto normativo entro il quale la disposizione censurata è ricompresa, non ravvisa comunque alcuna irragionevolezza del trattamento sanzionatorio "di partenza" riservato dalla lettera *a*) del comma 2 dell'art. 186 cod. strada alla condotta della guida in stato di ebbrezza corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8 grammi per litro (trattamento consistente nella sanzione amministrativa pecuniaria da euro 543 ad euro 2170, nonché nella sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da tre a sei mesi), in comparazione con le condotte sanzionate penalmente nelle lettere *b*) e *c*) dello stesso comma.

Il giudice *a quo* si duole, piuttosto, dell'incongruenza tra la posizione finale del trasgressore della fattispecie di cui alla lettera *a*), sanzionato in ogni caso con la sospensione della patente di guida da tre a sei mesi, e la posizione finale del trasgressore della più grave fattispecie punita alla lettera *b*), come risultante all'esito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che comporta, beneficiando della riduzione alla metà, una identica misura minima di tre mesi di sospensione della patente.

5.1.- Deve allora osservarsi che, ferma l'obiettiva diversità della rilevanza delle violazioni e delle correlate sanzioni di partenza stabilite per le differenti ipotesi previste dal comma 2 dell'art. 186 cod. strada, non può censurarsi l'incongruenza della misura della sospensione della patente fissata per l'illecito amministrativo di cui alla lettera *a*), utilizzando quale elemento di comparazione la misura della medesima sospensione che residua allorché alle sanzioni stabilite per le violazioni costituenti reato sia stata apportata la riduzione premiale che consegue soltanto all'efficace e diligente prestazione del lavoro di pubblica utilità, e dunque ad una condotta del tutto diversa da quella illecita.

5.2.- L'ordinanza di rimessione auspica, in sostanza, l'introduzione, anche per la condotta costituente illecito amministrativo, di un fattore di premialità comune a quello invece garantito per le condotte di rilevanza penale, addebitando alla irriducibilità della misura minima della sospensione della patente inflitta per la violazione di cui alla lettera *a*) del comma 2 dell'art. 186 cod. strada, l'effetto censurabile di omologare tale sanzione a quella fissata per le condotte di rilevanza penale, sebbene in origine ragionevolmente differenziate.

Il giudice *a quo* non considera, tuttavia, che l'istituto delle sanzioni sostitutive, della cui mancata estensione all'ipotesi di illecito amministrativo previsto dall'art. 186, comma 2, lettera *a*), cod. strada, egli si duole sia pure ai soli fini della riduzione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, trova attualmente la propria applicazione elettiva nell'ambito penale. La possibilità di sostituzione della pena, invero, è prevista per i soli illeciti penali e tra questi unicamente per quelli per i quali il legislatore stabilisce una pena detentiva, sola o congiunta ad una pena pecuniaria. Depongono in tal senso sia l'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), il quale prevede la sostituzione delle pene detentive brevi, sia, e soprattutto, l'art. 52 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), il quale, da un lato, dispone che ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti (comma 1),



e, dall'altro, modula le sanzioni sostitutive - tra le quali il lavoro di pubblica utilità, che può essere applicato solo su richiesta dell'imputato - esclusivamente con riguardo alle pene detentive.

La procedura di tipo "premiante" disciplinata dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, non può, dunque, assumersi come *tertium comparationis*, né, tanto meno, come soluzione che possa applicarsi allo scopo di ridurre la misura della sospensione della patente conseguente alla violazione prevista dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 186 cod. strada, giacché, come già da questa Corte affermato nei richiamati precedenti, essa ha un evidente carattere speciale, culmina nella irrogazione di una pena sostitutiva ed è intimamente correlata alla natura degli illeciti penali cui la misura accede. Pertanto, l'invocazione di una generalizzazione di tale fattore di premialità anche nella ipotesi che viene perseguita soltanto con sanzione amministrativa trascura la particolare finalità rieducativa che l'art. 186, comma 9-bis, cod. strada riconnette alla prestazione del lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva.

5.3.- È costante, d'altra parte, nella giurisprudenza di questa Corte, l'orientamento per cui rientra nella discrezionalità del legislatore, sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà della scelta in concreto effettuata, la configurazione degli illeciti penali e amministrativi e la individuazione del relativo trattamento sanzionatorio, nonché degli istituti che possono incidere sulla determinazione in concreto della sanzione da applicare (*ex plurimis*, sentenze n. 212, n. 115, n. 112 e n. 88 del 2019).

Orbene, l'ordinanza del Giudice di pace di Genova sollecita una pronuncia additivo-manipolativa (finalizzata ad individuare un istituto o una prestazione che estenda il beneficio della riduzione della sospensione della patente), la quale sarebbe, peraltro, tanto penetrante quanto indeterminata nelle sue coordinate da invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa. Ciò, per costante giurisprudenza di questa Corte, preclude l'esame nel merito della questione, determinandone l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 153, n. 21 e n. 7 del 2020, n. 239 del 2019; ordinanza n. 261 del 2020).

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione e all'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, dal Giudice di pace di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 63

Sentenza 25 febbraio - 13 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Indennità per infortuni sul lavoro e malattie professionali - Determinazione del danno biologico - Malattia professionale aggravata da menomazioni preesistenti al nuovo regime valutativo, per le quali l'assicurato già percepiva un indennizzo - Considerazione dell'integrità psicofisica completa, anziché di quella ridotta per effetto delle preesistenze - Irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di solidarietà sociale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, art. 13, comma 6, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), promosso dalla Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e A. M. quale erede di G. P., con ordinanza del 26 maggio 2020, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.

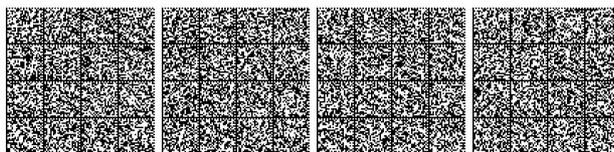
Visto l'atto di costituzione dell'INAIL, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata Luciana Romeo per l'INAIL, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 26 maggio 2020 ed iscritta al r. o. n. 130 del 2020, la Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio



2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), «nella parte in cui portano ad una duplicazione totale o parziale dell'indennizzo, a differenza delle fattispecie disciplinate dal 1° periodo dello stesso comma».

2.- Il giudice rimettente riferisce di dover decidere sull'appello proposto contro la sentenza del Tribunale ordinario di Cagliari, in funzione di giudice del lavoro, del 7 aprile 2017, n. 590.

2.1.- Nel procedimento di primo grado, il giudice era stato chiamato a determinare, in base alle norme censurate nel presente giudizio, l'indennizzo INAIL per il danno biologico cagionato da una asbestosi, concorrente con una pregressa tecnopatia (nello specifico una broncopneumopatia), per la quale l'assicurato (G. P.) aveva già maturato, in base al precedente regime normativo (il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante «Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»), una rendita INAIL liquidata nell'85 per cento dell'inabilità lavorativa.

Il giudice di primo grado liquidava la rendita per il danno biologico da asbestosi, aderendo alle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio, che riteneva di non dover scindere tale danno da quello provocato dalla broncopneumopatia; di conseguenza, il giudice liquidava il danno biologico, in base al secondo periodo del comma 6 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, nella percentuale complessiva del 75 per cento, derivante dalla stima congiunta degli effetti dell'asbestosi e della broncopneumopatia. Al contempo, poiché il terzo periodo del medesimo comma 6 dispone che l'assicurato continui a percepire la rendita corrisposta per la precedente patologia (nel caso di specie, per un'inabilità lavorativa dell'85 per cento provocata dalla broncopneumopatia), il giudice di primo grado, al fine di evitare duplicazioni, disponeva la detrazione dai ratei della nuova prestazione di quelli percepiti per la rendita già in godimento, così aderendo ad un orientamento in precedenza accolto dalla stessa Corte d'appello.

2.2.- Avverso la sentenza di primo grado, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) proponeva appello, contestando la valutazione cumulativa degli effetti dell'asbestosi con quelli della malattia verificatasi sotto il precedente regime normativo e già indennizzata in base al d.P.R. n. 1124 del 1965. Adduceva, pertanto, che dall'eventuale totale degli effetti pregiudizievoli stimati in danno biologico dovesse scorporarsi quello conseguente alla patologia ascrivibile *ratione temporis* al t.u. infortuni, onde valutare il mero danno riconducibile alla tecnopatia verificatasi sotto il nuovo sistema normativo (l'asbestosi, la cui autonoma stima veniva quantificata nel 7 per cento di danno biologico); e questo veniva giustificato con la necessità di rispettare la separazione fra i due sistemi normativi, attuata dal legislatore, e con l'esigenza di evitare duplicazioni.

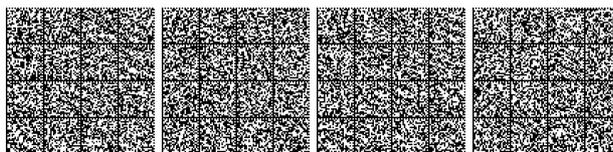
2.3.- Il lavoratore appellato, al quale è poi subentrato l'erede A. M., contestava la pretesa della controparte e proponeva appello incidentale, chiedendo la riforma della sentenza di primo grado nella parte in cui aveva disposto la detrazione dai ratei della nuova prestazione di quelli percepiti per la precedente.

3.- Il giudice *a quo*, nel doversi pronunciare sul significato da attribuire all'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, ha ritenuto di non potersi distaccare dall'interpretazione sostenuta dalla Corte di cassazione in due sentenze (sezione lavoro, 19 marzo 2018, n. 6774 e 13 marzo 2018, n. 6048), che avevano riformato precedenti giudizi formulati proprio dalla Corte d'appello di Cagliari. Secondo la Suprema Corte, «qualora il lavoratore goda di una rendita per una malattia professionale denunciata prima dell'entrata in vigore della disciplina dettata dal decreto legislativo 38/2000 (ovvero prima del 25 luglio del 2000) e successivamente venga colpito da una nuova malattia professionale (non importa se concorrente o coesistente) il grado di menomazione conseguente alla nuova malattia professionale deve essere valutato senza tenere conto delle preesistenti menomazioni» e senza, dunque, effettuare lo scorporo che consentirebbe di stimare i soli effetti derivanti dalla patologia concorrente verificatasi sotto il nuovo regime normativo (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2018, n. 6048).

La Corte d'appello di Cagliari, preso atto che l'applicazione del richiamato principio di diritto porterebbe, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, a riconoscere - in base al secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 - una rendita parametrata sul 75 per cento del danno biologico, derivante dagli effetti combinati della broncopneumopatia e dell'asbestosi, e a preservare - in base al terzo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 - la rendita per l'85 per cento di inabilità lavorativa, cagionata dalla broncopneumopatia, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale relativamente alle due richiamate disposizioni.

In particolare, il giudice rimettente ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento fra le norme censurate e quanto prevede il primo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000.

Quest'ultima disposizione, infatti, riconosce all'assicurato che nulla abbia ricevuto dall'INAIL per la prima patologia, compresa l'ipotesi nella quale essa presentasse una eziologia lavorativa, una stima appesantita degli effetti della seconda tecnopatia, ma non permette di stimare le conseguenze pregiudizievoli della prima patologia professionale unitamente a quelle provocate dalla seconda. Per converso, la ben più favorevole stima congiunta degli effetti delle due



tecnopatie verrebbe consentita, secondo l'interpretazione dell'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000 prospettata dalla Corte di cassazione, proprio quando in base al t.u. infortuni era stata riconosciuta una rendita che, grazie al terzo periodo del richiamato comma 6, continua ad essere erogata. Tale disparità di trattamento viene considerata dal rimettente non giustificabile e irragionevole.

Il giudice *a quo* ha ritenuto, inoltre, violato l'art. 3 Cost. anche sotto la diversa angolatura della intrinseca irragionevolezza, in quanto le norme censurate farebbero «riferimento ad una piena efficienza fisica, anche se in concreto già compromessa» e, al contempo, costringerebbero a valutare «due volte le conseguenze di una determinata patologia». Ne discenderebbe una duplicazione dell'indennizzo che, oltre ad essere irragionevole, violerebbe l'art. 38 Cost. ed il principio di solidarietà sociale, a dispetto di quello che il giudice rimettente reputa un corollario del sistema dell'assicurazione sociale: vale a dire, il principio di incompatibilità tra le prestazioni derivanti dallo stesso fatto lesivo (art. 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare») o finanche tra le prestazioni previdenziali e quelle assistenziali, pur se di diversa origine e frutto di un differente sistema di valutazione (art. 3 della legge 29 dicembre 1990, n. 407, recante «Disposizioni diverse per l'attuazione della manovra di finanza pubblica 1991-1993»).

4.- Si è costituito in giudizio l'INAIL, chiedendo di dichiarare le questioni non fondate, all'esito di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, in linea con la ricostruzione della disposizione offerta dal precedente di questa Corte con sentenza n. 426 del 2006.

4.1.- In particolare, la difesa dell'INAIL ha contestato l'interpretazione dei giudici di legittimità, secondo i quali l'espressione «senza tenere conto delle preesistenze», di cui al secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000, andrebbe intesa nel senso di non considerare che la pregressa patologia si era verificata sotto la vigenza del d.P.R. n. 1124 del 1965, così da poterne nuovamente stimare gli effetti con il nuovo paradigma del danno biologico, quando, invece, quella tecnopatia aveva dato luogo con il precedente regime dell'inabilità lavorativa ad una rendita, che continua ad essere erogata (terzo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000).

Per converso, nel rispetto della disciplina transitoria, che ha inteso separare nettamente gli eventi verificatisi o denunciati prima della data di entrata in vigore delle nuove tabelle sul danno biologico rispetto a quelli successivi, la difesa dell'INAIL ha sostenuto che sia imprescindibile, nel caso delle patologie concorrenti, effettuare lo scorporo degli effetti delle due malattie, per poter valutare in danno biologico solo quelli derivanti dalla tecnopatia ascrivibile, *ratione temporis*, al nuovo sistema. Viceversa, viene contestata la stima unificata dei postumi, in conformità a quanto già affermato da questa Corte con la sentenza n. 426 del 2006.

4.2.- Infine, la difesa dell'INAIL ha aggiunto che, qualora, viceversa, l'interpretazione offerta dalla Corte di cassazione con le richiamate sentenze n. 6774 del 2018 e n. 6048 del 2018 «dovesse essere [considerata] l'unica interpretazione possibile del predetto comma 6 dell'art. 13», in tal caso, le questioni di legittimità costituzionale dovrebbero ritenersi fondate.

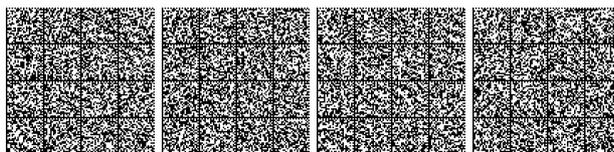
5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

5.1.- L'Avvocatura ha eccepito, nel rito, l'inammissibilità, adducendo che il rimettente invoca una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore. L'ablazione delle norme impugnate lascerebbe, allora, nell'ordinamento un vuoto normativo, che il giudice delle leggi non potrebbe colmare con un diverso regime transitorio attraverso l'individuazione di una regola differente che non sia obbligata sul piano costituzionale.

5.2.- L'Avvocatura, inoltre, ha sostenuto la manifesta infondatezza delle questioni, alla luce della sentenza n. 426 del 2006 di questa Corte, che avrebbe giustificato la scelta del legislatore di «cristallizzare, per un limitato periodo di applicazione intertemporale ed in considerazione del "consolidamento" delle liquidazioni già effettuate in base alla preesistente normativa, la disciplina applicabile a fattispecie eterogenea rispetto a quella oggetto della nuova e più favorevole normativa», ponendo «una netta cesura tra i due regimi applicabili *ratione temporis*».

6.- L'erede dell'assicurato non si è costituito in giudizio.

7.- Nell'udienza del 10 febbraio 2020, la parte intervenuta in giudizio e l'Avvocatura hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi. In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha chiarito che la sua richiesta di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale è da ritenersi adesiva all'interpretazione prospettata dall'INAIL, in conformità con quanto già deciso da questa Corte con la ricordata sentenza n. 426 del 2006.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Cagliari, sezione civile, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144) «nella parte in cui portano ad una duplicazione totale o parziale dell'indennizzo, a differenza delle fattispecie disciplinate dal 1° periodo dello stesso comma».

2.- L'articolo censurato, nel suo comma 6, si compone di tre periodi. Essi stabiliscono che: «Il grado di menomazione dell'integrità psicofisica causato da infortunio sul lavoro o malattia professionale, quando risulti aggravato da menomazioni preesistenti concorrenti derivanti da fatti estranei al lavoro o da infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al comma 3 e non indennizzati in rendita, deve essere rapportato non all'integrità psicofisica completa, ma a quella ridotta per effetto delle preesistenti menomazioni, il rapporto è espresso da una frazione in cui il denominatore indica il grado d'integrità psicofisica preesistente e il numeratore la differenza tra questa ed il grado d'integrità psicofisica residuo dopo l'infortunio o la malattia professionale. Quando per le conseguenze degli infortuni o delle malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al comma 3 l'assicurato percepisca una rendita o sia stato liquidato in capitale ai sensi del testo unico, il grado di menomazione conseguente al nuovo infortunio o alla nuova malattia professionale viene valutato senza tenere conto delle preesistenze. In tale caso, l'assicurato continuerà a percepire l'eventuale rendita corrisposta in conseguenza di infortuni o malattie professionali verificatisi o denunciate prima della data sopra indicata».

2.1.- Il giudice rimettente ha posto in dubbio, sotto il profilo della non manifesta infondatezza, che sia conforme ai principi di eguaglianza e di solidarietà sociale la norma che da tali disposizioni ha ricavato in via interpretativa la giurisprudenza di legittimità in due pronunce (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 marzo 2018, n. 6774 e 13 marzo 2018, n. 6048). Secondo tale ricostruzione, qualora l'assicurato goda di una rendita per una malattia professionale liquidata in base al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), il grado di menomazione relativo ad una «nuova malattia professionale (non importa se concorrente o coesistente) [...] deve essere valutato senza tenere conto delle preesistenti menomazioni» e senza che si possa scorporare il danno biologico da apparato ovvero il danno biologico riferibile alla prima tecnopatia, verificatasi sotto il regime normativo di cui al d.P.R. n. 1124 del 1965 (Corte di cassazione, sentenza n. 6048 del 2018).

2.2.- Con riguardo all'art. 3 Cost., il giudice rimettente ha ritenuto che le norme censurate determinino una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai lavoratori ai quali non sia stata riconosciuta alcuna rendita per la prima tecnopatia. Questi ultimi assicurati - la cui situazione è regolata dal primo periodo del comma 6 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000 - non godono del beneficio della stima congiunta in danno biologico degli effetti pregiudizievoli delle due patologie aventi causa lavorativa, mentre tale privilegio - secondo l'interpretazione proposta dalla Suprema Corte con riferimento al secondo periodo dello stesso comma 6 - verrebbe singolarmente concesso proprio a chi, per la prima tecnopatia, già riceveva e continua a mantenere una rendita stimata tramite la capacità lavorativa generica.

2.3.- Secondo la Corte d'appello di Cagliari, il cumulo tra le prestazioni derivanti dallo stesso fatto lesivo spezzerebbe, inoltre, il collegamento con i presupposti dell'art. 38 Cost. e inficerebbe la ragionevolezza e l'adeguatezza del rimedio predisposto dal legislatore, in violazione dell'art. 3 Cost.

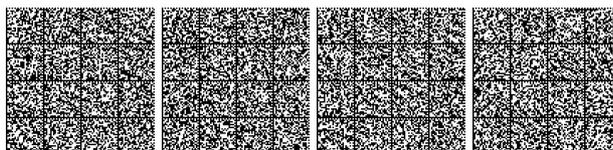
3.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale, per un verso, il petitum del giudice rimettente mirerebbe a conseguire, in una materia riservata alle scelte del legislatore, una sentenza manipolativa non costituzionalmente obbligata e, per un altro verso, non sarebbe superato il vaglio di non manifesta infondatezza, ritenendosi le questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate con la sentenza costituzionale n. 426 del 2006.

3.1.- La prima eccezione non è fondata.

Questa Corte non mette in dubbio che le scelte adottate dal legislatore nel regolare il diritto intertemporale e il regime transitorio siano connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare.

Tuttavia, questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, ben potendo il sindacato essere svolto tenendo conto della *ratio* ispiratrice della disciplina.

Il giudizio di questa Corte, dunque, è necessario, onde evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti. In particolare - come è stato già rilevato in precedenti occasioni - 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» (si veda, da ultimo, la sentenza n. 252 del 2020 e in senso conforme le sentenze n. 224 del 2020; n. 99 del 2019; n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018; n. 236 del 2016). 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» (*ex multis*, sentenze n. 224 del 2020 e n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016), che, nello specifico contesto, si possono inferire dalle stesse scelte di fondo operate dal legislatore nel regolare il regime intertemporale e quello transitorio, nonché dai principi generali dell'ordinamento.

3.2.- Anche la seconda eccezione sollevata dalla difesa erariale non è fondata.

Essa assume che le questioni sottoposte all'esame del presente giudizio siano le stesse dichiarate non fondate con la sentenza n. 426 del 2006, mentre tale presupposto non appare corretto.

Le questioni giudicate nel 2006 vertevano sul diverso dubbio di irragionevole disparità di trattamento fra la disciplina dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, che conduce all'erogazione di due rendite - una inerente al vecchio regime e l'altra stimata in base al nuovo -, e l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 38 del 2000. Quest'ultima norma disciplina, per converso, i danni policroni derivanti da patologie verificatesi o denunciate entrambe sotto la vigenza del d.lgs. n. 38 del 2000, la cui stima avviene unificando i postumi delle due tecnopatie, con conseguente erogazione di un'unica rendita per il danno biologico.

Ebbene, la non fondatezza di tale questione, cui si aggiungevano la declaratoria di insussistenza dell'eccesso di delega, ai sensi dell'art. 76 Cost., e la reputata assenza di violazioni dell'art. 38 Cost. risultavano integralmente incentrate sulla necessità di preservare la distinzione fra gli ambiti applicativi delle leggi che si sono succedute nel tempo «atteso che il [suo] fluire [...] costituisce elemento di per sé idoneo a differenziare le situazioni soggettive» (sentenza n. 426 del 2006).

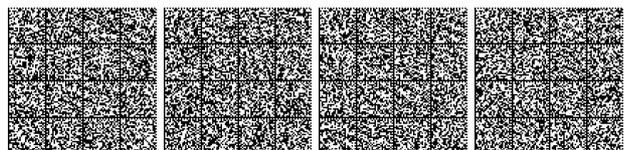
4.- Nel merito le questioni sono fondate.

5.- L'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 è la disposizione che regola il passaggio da un sistema assicurativo incentrato sulla capacità lavorativa generica, in base al d.P.R. n. 1124 del 1965, ad una disciplina che ha accolto, nel contesto dell'assicurazione sociale INAIL, il nuovo paradigma, di matrice civilistica, del danno biologico, così adattando al contesto indennitario l'imprescindibile esigenza di una piena tutela della salute del lavoratore. L'infortunio sul lavoro o la malattia professionale colpiscono, infatti, il lavoratore nel suo bene più prezioso, la salute, e questo impone una tutela che affonda le proprie radici nell'art. 38 Cost.

5.1.- Il profondo mutamento di prospettiva che il d.lgs. n. 38 del 2000 ha segnato rispetto all'approccio prevalentemente patrimonialistico, che dominava la visione del t.u. infortuni - seppure la capacità lavorativa generica ambisse già ad una qualche maggiore latitudine del pregiudizio rispetto alla capacità lavorativa specifica -, è la ragione a fondamento della scelta operata dal legislatore nel regolare i danni policroni nella dimensione intertemporale. Si tratta della decisione - riflessa nell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 e conforme all'art. 11 delle Preleggi - di tracciare una netta linea di demarcazione fra il precedente assetto normativo, deputato a regolare le patologie verificatesi o denunciate prima della data di entrata in vigore delle tabelle per la stima del danno biologico, e la disciplina delle tecnopatie che, *ratione temporis*, vengono valutate con il nuovo paradigma.

5.2.- Insieme a tale scelta, l'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 contempla anche una norma, che rispecchia l'esigenza di riconoscere nel nuovo sistema una piena valutazione del pregiudizio subito dall'assicurato, tanto più in quanto il danno biologico riflette istanze di rango costituzionale. In particolare, il primo periodo della disposizione richiamata consente di tenere conto, nella stima del danno biologico provocato da una tecnopatia, dell'eventuale aggravamento derivante da una malattia concorrente, pur se questa non ha una causa lavorativa. La tecnica adottata, cosiddetta "formula Gabrielli" (che ha una tradizione risalente nella disciplina previdenziale e nella scienza medico-legale), fa ricorso alla stima degli effetti della preesistente patologia concorrente solo per abbattere il valore che rispecchia lo stato di salute su cui incide la successiva tecnopatia, sicché i postumi di quest'ultima potranno essere autonomamente apprezzati nella loro maggiore entità. In sostanza, è una tecnica che consente di valutare in maniera indipendente il maggior peso delle conseguenze pregiudizievoli di una patologia concorrente dovuto alle preesistenze.

Per questa ragione, essa è stata adottata dal legislatore anche come norma di diritto transitorio per le fattispecie in cui sussisteva la causa lavorativa per una patologia concorrente, verificatesi o denunciata prima che entrasse in vigore il decreto ministeriale per la stima del danno biologico e per la quale non era stato erogato alcun indennizzo dall'INAIL (art. 13, comma 6, primo periodo del d.lgs. n. 38 del 2000). In sostanza, la "formula Gabrielli", da un lato, ha consentito al legislatore, nel regime transitorio, di valorizzare la preesistenza (tanto più rispetto ad una patologia professionale) nel caso in cui questa aggravasse gli effetti di una tecnopatia concorrente; da un altro lato, ha permesso di ottenere tale



risultato senza contaminare i sistemi valutativi e senza applicare retroattivamente il danno biologico per stimare gli effetti di menomazioni verificatesi o denunciate prima della sua entrata in vigore.

5.3.- Alla luce di tali scelte effettuate in piena sintonia con i principi costituzionali si profila, tuttavia, nel secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000, un elemento dissonante, in quanto la tecnica prescelta dal regime transitorio (la "formula Gabrielli") per valorizzare l'eventuale maggior peso della patologia concorrente, senza creare commistioni fra diversi sistemi valutativi e senza applicare retroattivamente la nuova disciplina, non viene adottata per le patologie concorrenti per le quali, in base al t.u. infortuni, fosse stato erogato un indennizzo.

Tale pregiudizio per l'assicurato - come si dirà - non trova alcuna giustificazione nella scelta legislativa di preservare a suo favore la rendita liquidata in base al vecchio sistema valutativo parametrato sulla capacità lavorativa generica.

6.- Nel 2006 - come si è già anticipato - si è posta in dubbio la legittimità costituzionale delle due norme, in quanto non consentivano di erogare l'indennizzo INAIL per il danno biologico cagionato da un infortunio sul lavoro o da una malattia professionale, i cui effetti pregiudizievoli non superavano il nuovo limite della franchigia (fissato nel 6 per cento del danno biologico), non potendo avere alcuna rilevanza la preesistente tecnopatia concorrente, che aveva dato luogo ad un indennizzo in base al t.u. infortuni.

Senonché, in tale occasione i giudici rimettenti avevano sollevato questioni di legittimità costituzionale non contestando l'intrinseca irragionevolezza del diverso trattamento riservato alle patologie concorrenti nel regime transitorio, bensì - come si è già illustrato - l'irragionevole disparità di trattamento fra le previsioni di diritto intertemporale e la regolamentazione dettata per le patologie che si verificano sotto il nuovo regime normativo e che vedono operare «una valutazione complessiva dei postumi» con conseguente liquidazione di un unico indennizzo (art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 38 del 2000).

Una tale impostazione delle questioni di legittimità costituzionale avrebbe determinato, in caso di accoglimento, una radicale alterazione della scelta operata dal legislatore nella disciplina del diritto intertemporale, tant'è che questa Corte ha escluso un simile esito, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, e ha ritenuto non fondate le questioni.

6.1.- L'orientamento della sentenza n. 426 del 2006 è stato seguito dalla giurisprudenza di legittimità, che ha negato, ai fini del superamento della franchigia, la possibilità, ex art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, di stimare congiuntamente gli effetti delle patologie verificatesi sotto i due diversi sistemi normativi (fra le molte, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 5 giugno 2020, n. 10789; sentenza 22 novembre 2016, n. 23781; sentenza 19 maggio 2008, n. 12613).

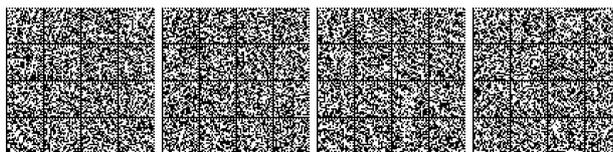
6.2.- L'interpretazione fornita con la sentenza n. 426 del 2006, nel senso della separata considerazione degli effetti derivanti da tecnopatie verificatesi sotto i due diversi regimi normativi (il che, nel caso delle patologie concorrenti, implica la necessaria scomposizione di un'eventuale stima congiunta dei loro effetti) viene invocata nel presente giudizio sia dalla difesa dell'INAIL sia dall'Avvocatura generale dello Stato a supporto di una sentenza interpretativa di rigetto, fondata su una interpretazione costituzionalmente orientata.

6.2.1.- Senonché il precedente di questa Corte se, da un lato, è valso a ribadire l'intangibilità della scelta operata dal legislatore nel regolare, in linea con l'art. 11 delle Preleggi, il diritto intertemporale, da un altro lato, non si è potuto misurare con i nuovi sospetti di illegittimità costituzionale avanzati dal giudice rimettente nel presente giudizio.

Le diverse questioni di legittimità costituzionale ora sollevate pongono il differente problema della ragionevolezza nel confronto tra la disciplina del primo e quella del secondo e terzo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000. E poiché proprio tale raffronto evidenzia un *vulnus* ai danni dell'assicurato, che irragionevolmente si vede privato - nel secondo periodo della norma - di una piena stima del danno biologico, in caso di tecnopatia i cui effetti pregiudizievoli siano aggravati da quelli di una pregressa patologia concorrente (e non già meramente coesistente), deve escludersi che l'interpretazione dell'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, focalizzata sulla valutazione del danno biologico derivante dalla seconda tecnopatia concorrente, senza tenere conto delle preesistenze, possa proporsi quale interpretazione costituzionalmente orientata.

7.- Quanto sopra ricostruito consente di inferire le ragioni che hanno indotto la Suprema Corte (sentenze n. 6774 del 2018 e n. 6048 del 2018) a fornire l'interpretazione dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000 relativamente alla quale sono stati sollevati i dubbi di legittimità costituzionale.

In particolare, la Corte di cassazione ritiene che il medico-legale debba stimare il danno biologico considerando in maniera unitaria gli effetti della seconda malattia con quelli della prima tecnopatia concorrente, pur se questa è ascrivibile *ratione temporis* al precedente regime normativo e continua a dare luogo all'erogazione della rendita maturata in base al d.P.R. n. 1124 del 1965. L'espressione «senza tenere conto delle preesistenze» viene intesa nel senso di non tenere conto che la «preesistenza» (la prima tecnopatia) si è verificata o è stata denunciata sotto il precedente regime



normativo, il che apre la via ad una valutazione modellata sul criterio che opera nel comma 5 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000, vale a dire la stima unificata dei postumi. In questo caso, tuttavia, non si giunge all'erogazione di una sola rendita, come accade in applicazione del comma 5, bensì di due rendite (o di una rendita e un indennizzo in capitale).

Pur dovendosi riconoscere che la richiamata ricostruzione è stata motivata dall'esigenza di porre rimedio, con i soli strumenti dell'interpretazione, al vulnus creato dalla formulazione letterale della disposizione - tant'è che nella sua motivazione la Corte di cassazione prende atto di non poter applicare, nelle ipotesi di cui al secondo periodo del comma 6, la "formula Gabrielli" - tuttavia questa Corte non può esimersi dal rilevare che la soluzione ermeneutica adottata conduce ad un esito che contrasta con l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo posto in luce dal rimettente.

7.1.- In primo luogo, la richiamata interpretazione del secondo e terzo periodo del comma 6 induce a ritenere che, quando l'INAIL abbia già corrisposto un indennizzo per gli effetti cagionati alla capacità lavorativa generica dalla prima patologia con eziologia professionale, le conseguenze pregiudizievoli di quest'ultima debbano di nuovo essere stimate in danno biologico, in quanto concorrono con la seconda tecnopatia; viceversa, allorché l'INAIL non abbia corrisposto alcun indennizzo in base al t.u. infortuni, la previsione del primo periodo del comma 6, in pieno ossequio al principio di separazione fra i due regimi normativi che si succedono nel tempo, non consente la stima unificata degli effetti delle patologie concorrenti.

In sostanza, la soluzione interpretativa alla quale si rapporta il rimettente porterebbe irragionevolmente a ritenere che l'assicurato, il quale ha già avuto dall'INAIL un indennizzo per la prima tecnopatia, otterrebbe di più, nella stima degli effetti pregiudizievoli derivanti dalla seconda tecnopatia concorrente, del lavoratore che - in base al t.u. infortuni - non avesse ricevuto alcun precedente indennizzo.

7.2.- In secondo luogo, sempre l'interpretazione a cui si riporta il rimettente consente la piena stima in danno biologico delle conseguenze pregiudizievoli di una tecnopatia verificatasi sotto il precedente regime normativo, unita alla persistente erogazione della rendita già liquidata per tale prima patologia in base al t.u. infortuni. Questo conduce, in violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza della norma, ad una duplicazione di indennizzi inerenti alla medesima tecnopatia, non riconducibile ai casi eccezionali espressamente previsti dal legislatore a beneficio di particolari categorie di soggetti fragili.

8.- Il contrasto con l'art. 3 Cost. dell'art. 13, comma 6, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, in base all'interpretazione censurata, fa riemergere il dato testuale della norma che non consente, in base al secondo periodo, di tenere conto delle preesistenze che eventualmente aggravino una tecnopatia concorrente. Ne deriva, rispetto a tali ipotesi, un vuoto nella tutela dell'assicurato che la stessa ordinanza di rimessione suggerisce di colmare mediante l'estensione della disciplina, di cui all'art. 13, comma 6, primo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, alle patologie concorrenti, di cui al secondo periodo del medesimo comma. Spetta, dunque, a questa Corte accertare se tale soluzione possa contemperare due esigenze imprescindibili.

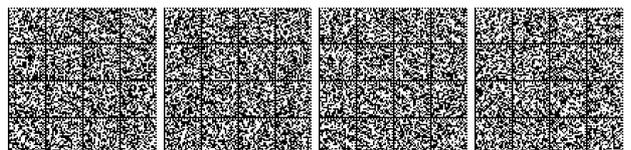
Per un verso, occorre tenere conto della scelta effettuata dal legislatore nel regolare il diritto intertemporale, là dove ha inteso evitare - come ha sottolineato anche la citata sentenza n. 426 del 2006 - ogni commistione valutativa tra vecchio e nuovo regime normativo, e, dunque, in linea con l'art. 11 delle Preleggi, ha voluto escludere che si potessero stimare, con il nuovo paradigma del danno biologico, gli effetti di una tecnopatia verificatasi o denunciata sotto il precedente sistema valutativo, unitamente a quelli derivanti da altra ascrivibile al nuovo regime normativo.

Per un altro verso, questa prima istanza deve essere resa compatibile con i parametri costituzionali evocati nel presente giudizio (artt. 38 e 3 Cost., quest'ultimo sotto il duplice profilo della ragionevolezza della norma e del confronto fra la disciplina del primo periodo e quella del secondo e terzo periodo del comma 6 dell'art. 13 del d.lgs. n. 38 del 2000).

9.- La necessità di riconoscere nel nuovo sistema una pienezza di tutela al danno biologico affonda - come si è anticipato - le sue radici nell'art. 38 Cost.

Tale previsione costituzionale impone, infatti, di approntare tutti i mezzi necessari a indennizzare gli effetti pregiudizievoli dell'alterazione della salute considerati nella loro integralità e non tollera che, irragionevolmente, una parte del danno biologico non venga considerata nella stima dell'indennizzo.

In particolare, qualora il danno policrono derivante da patologie concorrenti evidenziasse - in base alla valutazione medico-legale - una maggiore gravità degli effetti pregiudizievoli a cagione delle preesistenze, posto che, nel rispetto della logica propria della disciplina intertemporale, il legislatore ha saputo individuare, con il primo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000, una tecnica valutativa idonea a stimare tale maggiore gravità del danno biologico, senza determinare commistioni fra diversi sistemi valutativi né applicazioni retroattive della nuova disciplina, si deve ritenere che contrasti con gli artt. 38 e 3 Cost. la mancata estensione della richiamata normativa anche alle patologie concorrenti, che ricadano nel raggio applicativo del secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000, solo in quanto avevano dato luogo ad un indennizzo in base al t.u. infortuni.



Il capitale liquidato in passato dall'INAIL o, in alternativa, la persistente erogazione della precedente rendita sono prestazioni dovute all'assicurato nel rispetto dei diritti maturati sotto il t.u. infortuni. Proprio l'eterogeneità fra danno da incapacità lavorativa generica e danno biologico evidenzia, da un lato, che quanto è stato riconosciuto per il primo pregiudizio non può essere tolto e, da un altro lato, che la prestazione maturata in passato non può ritenersi un beneficio tale da incidere su quanto spetta per il danno biologico derivante da una successiva patologia aggravata dalla preesistenza.

La mancata estensione alle patologie concorrenti di cui al secondo periodo dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 38 del 2000 della "formula Gabrielli", che non comporta alcun rischio di duplicazione di indennizzi, risulta poi tanto più irragionevole, ove si consideri che la medesima viene adottata non solo come regime transitorio, ma anche come tecnica che valorizza l'aggravamento della patologia concorrente, quando la preesistenza neppure aveva una eziologia lavorativa. Solo la prospettata estensione della disciplina di cui al primo periodo della disposizione consente, dunque, di evitare una irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., nella disciplina delle patologie concorrenti. Il primo periodo del comma 6 consente, infatti, una piena stima del danno biologico anche nei casi in cui la preesistente malattia non abbia una eziologia lavorativa, sicché, onde evitare la denunciata irragionevole disparità di trattamento, la sua disciplina deve essere estesa ai casi in cui la preesistente patologia concorrente abbia origine lavorativa, garantendo così in tutte le fattispecie di tecnopatie i cui effetti risultino aggravati dalla patologia concorrente la piena stima del danno biologico.

10.- Per le ragioni sopra esposte, si deve ritenere che l'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il grado di menomazione dell'integrità psicofisica causato da infortunio sul lavoro o malattia professionale, quando risulti aggravato da menomazioni preesistenti concorrenti, deve essere rapportato non all'integrità psicofisica completa, ma a quella ridotta per effetto delle preesistenti menomazioni, secondo quanto dispone il primo periodo del comma 6 dell'art. 13 d.lgs. n. 38 del 2000. In tal caso - come sempre avviene in applicazione del primo periodo - il medico-legale andrà a scorporare dagli effetti combinati delle due patologie valutati in danno biologico, quelli riconducibili alla preesistenza, che non vengono in quanto tali stimati, ma servono solo ad abbattere il valore dell'integrità psicofisica su cui si riverbera la patologia concorrente, che vede, dunque, appesantiti i propri effetti pregiudizievoli e la relativa stima.

11.- Resta ferma, nel rispetto dei diritti maturati dall'assicurato sotto la vigenza del t.u. infortuni, l'applicazione, anche alle patologie concorrenti, dell'art. 13, comma 6, terzo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, posto che l'estensione della "formula Gabrielli" a tali tecnopatie rientranti nel secondo periodo non determina - come si è sopra dimostrato - alcuna irragionevole duplicazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), nella parte in cui non prevede che, per le patologie aggravate da menomazioni preesistenti concorrenti, trovi applicazione la medesima disciplina contemplata dal primo periodo in aggiunta alla persistente erogazione della rendita di cui al terzo periodo del medesimo comma 6.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

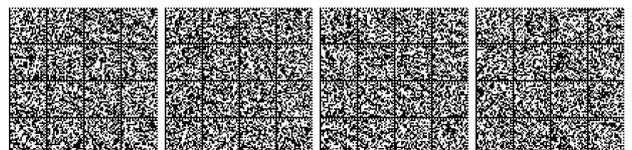
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210063



n. 64

Sentenza 25 febbraio - 13 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Emilia-Romagna - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Riconoscimento della possibilità legale di edificare anche nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal piano strutturale comunale (PSC) - Denunciata disparità di trattamento e violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del governo del territorio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37, art. 20, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

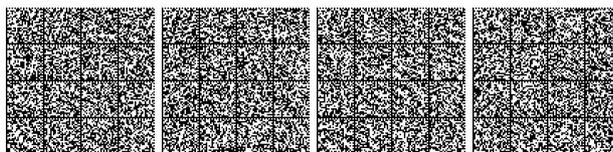
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima, nel procedimento vertente tra D. Z. e altri e la Provincia di Reggio Emilia, con ordinanza del 15 gennaio 2020, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;
udita nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- La prima sezione della Corte di cassazione, con ordinanza del 15 gennaio 2020 (r.o. n. 88 del 2020), ha sollevato, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte di cassazione sospetta che la norma censurata violi gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, «la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC (Piano Strutturale Comunale), ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d)», della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), «oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC» (Piano Operativo Comunale).



2.- Espone il rimettente che la vicenda, che ha dato origine al giudizio *a quo*, prende avvio nel 2008, quando la Provincia di Reggio Emilia decideva di potenziare un polo scolastico già esistente, con l'ampliamento delle relative strutture; pertanto, avviava una procedura espropriativa per l'acquisizione di un fondo, sino ad allora avente destinazione in parte a zona agricola a valenza paesaggistica, in parte ad infrastrutture per la viabilità ed in parte a verde di ambientazione stradale e ferroviaria.

A tal fine, il 22 settembre 2008 il Comune di Reggio Emilia deliberava una variante al Piano Regolatore Generale (PRG). Quest'ultimo veniva, poi, sostituito dal Piano Strutturale Comunale (PSC), dal Piano Operativo Comunale (POC) e dal Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE), in conformità a quanto disposto dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 20 del 2000.

La variante al PRG del 2008 veniva, quindi, confermata dal PSC, che ricomprendeva l'area da espropriare nel perimetro del territorio urbanizzato.

A seguito all'approvazione, in data 15 novembre 2011, del progetto definitivo dell'opera con espressa dichiarazione di pubblica utilità, la Provincia di Reggio Emilia, quale ente espropriante, offriva ai proprietari una indennità provvisoria non accettata; in data 8 aprile 2013 veniva, infine, emesso il decreto di esproprio.

3.- Le questioni sottoposte al suo esame, prosegue il giudice *a quo*, riguardano la determinazione dell'indennità di espropriazione dovuta a D. Z., G. D. P. e D. C.

3.1.- Tale indennità era stata quantificata, dapprima, da una terna arbitrale, ai sensi dell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», che l'aveva stimata in euro 1.810.896,63, sul presupposto dell'apprezzata vocazione edificatoria dei terreni ablati, in quanto rientranti nel perimetro del territorio urbanizzato, in base al PSC.

3.2.- Di seguito, tale entità veniva ridotta dalla Corte d'appello di Bologna nella minore somma di euro 668.725,00, in ragione della ritenuta natura agricola delle aree espropriate. In particolare, la Corte d'appello aveva escluso che l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 potesse automaticamente attribuire vocazione edificatoria a tutti i terreni ricompresi nel perimetro urbanizzato, ed aveva affermato, viceversa, che, coordinando tale disposizione regionale con l'art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001, dovesse escludersi la vocazione edificatoria dei terreni ablati, in quanto dotati di edificabilità solo per effetto del vincolo espropriativo (cosiddetto lenticolare) diretto alla realizzazione dell'opera pubblica.

3.3.- Contro la decisione della Corte d'appello, i proprietari espropriati si rivolgevano alla Corte di cassazione, adducendo tre motivi di ricorso.

Con il primo motivo, deducevano la violazione e falsa applicazione dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, rilevando che la Corte d'appello aveva fornito un'interpretazione erranea della norma.

Con il secondo motivo, lamentavano la violazione degli artt. 32, comma 1, 37, comma 3, e 40 del d.P.R. n. 327 del 2001, adducendo che le aree ablate sarebbero rientrate in una zona residenziale di espansione, nella quale l'attività edificatoria finalizzata alla realizzazione di attrezzature scolastiche sarebbe stata consentita anche all'iniziativa privata.

Infine, con il terzo motivo, contestavano la violazione e falsa applicazione degli artt. 21, comma 12, e 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, perché la Corte d'appello avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità dell'opposizione, ove avesse correttamente interpretato l'art. 25, comma 2, lettera b), della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, che definisce «arbitraggio» la stima dei periti di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 327 del 2001.

3.4.- Il giudice rimettente considera di carattere pregiudiziale quest'ultimo motivo e lo rigetta, ritenendo che debba essere, comunque, garantita la facoltà di impugnare dinanzi all'autorità giudiziaria la stima effettuata dai tecnici, onde poter consentire una determinazione giudiziale dell'indennità.

Successivamente, esamina il primo motivo e con riferimento ad esso solleva le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002.

4.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che «solo la caducazione della normativa regionale censurata consentirebbe di tenere ferma, pur con diversa motivazione [...] l'ordinanza impugnata. La reiezione delle questioni di legittimità costituzionale si tradurrebbe in una pronuncia di accoglimento del presente ricorso».

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione precisa, in premessa, che l'espropriazione costituisce un istituto «trasversale», «servente e strumentale ad ogni interesse pubblico cui risulti funzionale l'acquisizione di un bene, come tale oggetto di disciplina dello Stato e delle Regioni nelle materie in cui tali enti hanno potestà legislativa». Tra queste, rilevano principalmente l'urbanistica ed il governo del territorio, che si aggiungerebbero, nel caso di specie, alla materia - anch'essa concorrente - dell'istruzione.



5.1.- A parere del giudice *a quo*, le norme che disciplinano, a livello nazionale, la determinazione dell'indennità di espropriazione costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio e le Regioni a statuto ordinario devono esercitare la potestà legislativa concorrente nel rispetto di tali principi.

In particolare, il legislatore nazionale individua, quale principale criterio per determinare la destinazione urbanistica del terreno espropriato su cui commisurare l'indennità, quello dell'edificabilità legale (art. 37, comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001). Quest'ultima, a sua volta, dipende da come l'area venga classificata dagli strumenti urbanistici, in vigore al momento della vicenda ablativa; inoltre, è condizionata «dai vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa [e non deve risentire de]gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e [di] quelli connessi alla realizzazione dell'opera pubblica» (artt. 32, comma 1, e 37, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

Tali principi risulterebbero derogati, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., dalla disposizione regionale impugnata che, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, estenderebbe la nozione di edificabilità legale oltre l'ambito consentito dal legislatore nazionale e per il solo fatto che l'area di pertinenza del fondo ricada all'interno del perimetro del territorio urbanizzato, quale individuato da uno strumento di mera programmazione generale (il PSC).

5.2.- L'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 contrasterebbe, inoltre, secondo il rimettente, anche con l'art. 3, primo comma, Cost. sotto due distinti profili.

In primo luogo, l'indiscriminata attribuzione del carattere di edificabilità legale comporterebbe «una irragionevole quantificazione “al rialzo” della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale, ogni qualvolta i terreni medesimi siano privi di effettiva vocazione edificatoria». Si determinerebbe così un vulnus al principio di eguaglianza formale e allo statuto unitario della proprietà, inficiato relativamente ad «un aspetto rilevante quale quello attinente [al]la nozione di “giusta indennità” ex art. 834 cod. civ.». Sotto questo profilo, l'art. 3, primo comma, Cost. si coordinerebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., rappresentando - la disciplina sull'indennità di espropriazione - un limite imposto dal diritto privato alle materie di legislazione concorrente, volto ad impedire al legislatore regionale di incidere sugli assetti dominicali interessati dall'intervento autoritativo.

In secondo luogo, il principio di eguaglianza formale sembrerebbe violato anche nella prospettiva dell'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC. Tale assimilazione risulterebbe «in sé irrazionale, in quanto si po[rrebbe] in contrasto con il citato principio di eguaglianza nella sua declinazione “in negativo”».

5.3.- Il giudice rimettente ritiene, dunque, che la Corte d'appello di Bologna abbia errato nell'attribuire al PSC natura di mero strumento di delimitazione dell'ambito territoriale all'interno del quale le amministrazioni locali possono riconoscere, a mezzo degli strumenti di pianificazione urbanistica generale, la facoltà di edificare. I contenuti letterali e l'interpretazione sistematica suggerirebbero, infatti, che la disposizione individui direttamente il criterio di quantificazione dell'indennità di esproprio, in modo incompatibile con i principi fondamentali dettati dalla legislazione nazionale e, di riflesso, con il vigente assetto costituzionale.

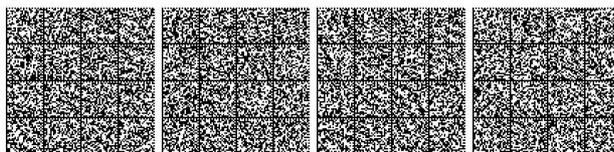
6.- È intervenuta nel giudizio la Regione Emilia-Romagna, che ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni.

6.1.- Secondo la difesa regionale, «nel caso in esame la destinazione dell'area era la risultante di un vincolo a carattere espropriativo c.d. “lenticolare”», che, pertanto, non andava considerato, in base alle disposizioni del d.P.R. n. 327 del 2001, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, dovendosi fare riferimento alla destinazione nel PRG precedente alla variante del 2008.

Il giudice *a quo*, viceversa, avrebbe omesso un'interpretazione della norma integrata con le disposizioni statali sulla determinazione dell'indennità di esproprio. Pertanto - conclude la difesa - poiché «la ricomprensione dell'area nel territorio urbanizzato individuato dal PSC [...] non è null'altro, esattamente, che un'operazione e un effetto successivo e conseguente all'apposizione del vincolo e all'intendimento della Provincia di Reggio Emilia di realizzare nell'area in questione una scuola pubblica», l'applicazione dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001 avrebbe evidenziato il carattere ininfluenza - nella valutazione della determinazione dell'indennità di esproprio - dell'inserimento dell'area all'interno della zona urbanizzata.

Da ciò, la difesa regionale deduce, inoltre, che l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 non produca gli effetti irragionevoli e costituzionalmente illegittimi ravvisati dal giudice rimettente e chiede, pertanto, che le questioni siano dichiarate non fondate.

Prima ancora, la difesa regionale considera inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, perché la Corte di cassazione avrebbe potuto tentare un'interpretazione adeguatrice della disposizione. Dal momento che la *ratio* della



legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 non sarebbe stata quella di approvare una autonoma disciplina regionale in materia di espropriazione per pubblica utilità, bensì quella di «armonizzare la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 [...] con la legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica», in coerenza con le disposizioni contenute nel Titolo V della parte II della Costituzione (art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002), la previsione impugnata avrebbe potuto essere interpretata in maniera integrata con gli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001.

A conferma di tale lettura, la difesa regionale segnala l'art. 33 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, che non include tra le norme che non trovano più applicazione gli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, i quali, pertanto, per esplicita indicazione del legislatore regionale, continuerebbero a regolare la materia.

Inoltre, il censurato art. 20 non presenterebbe una completa ed analitica elencazione di tutti gli strumenti che possono conferire l'edificabilità legale, bensì opererebbe «la trasposizione, nel nuovo ordinamento regionale, del riferimento al "piano urbanistico generale", centrale nel sistema del D.P.R. n. 327 del 2001, specificando che la funzione dello stesso sarebbe stata svolta in parte dal PSC e in parte dal POC».

Considerato in diritto

1.- La prima sezione della Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC (Piano Strutturale Comunale), ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d), della legge Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC (Piano Operativo Comunale).

1.1.- Secondo il rimettente, la norma censurata, in considerazione del suo tenore letterale e della collocazione sistematica, riconoscerebbe il requisito dell'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell'inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato. Di conseguenza, il giudice *a quo* ravvisa una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 32, 37 e 40 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio.

Inoltre, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. sotto due distinti profili. Innanzitutto, determinerebbe una irragionevole quantificazione della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale. Inoltre, comporterebbe l'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC.

2.- La Regione Emilia-Romagna, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per omesso previo esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, interpretazione che, in alternativa, - secondo la difesa regionale - giustificerebbe, comunque, una pronuncia di non fondatezza. Una lettura della disposizione regionale che non la sostituisse alle disposizioni statali sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, ma che operasse un mero coordinamento ermeneutico fra queste ultime e la legge reg. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, che ha introdotto i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, consentirebbe di superare i dubbi di legittimità costituzionale. La norma, infatti, avrebbe inteso solo richiamare le principali fattispecie nelle quali i Piani urbanistici comunali conferiscono l'edificabilità alle aree, limitandola, per quanto attiene alle possibili previsioni del PSC, al campo del territorio urbanizzato, senza con questo voler prescindere dall'applicazione dei principi generali che, a livello nazionale, escludono in talune ipotesi, comunque, l'edificabilità legale (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

3.- L'eccezione di inammissibilità non è fondata.

La Corte di cassazione dà implicitamente atto di ritenere non percorribile l'interpretazione costituzionalmente orientata, là dove espone le ragioni per le quali non condivide la ricostruzione offerta dalla Corte d'appello di Bologna che, in concreto, quel tipo di itinerario seguiva. Si legge, in particolare, nell'ordinanza di rimessione, in replica all'in-



interpretazione del giudice di merito, che «i contenuti letterali dell'articolo 20 della legge n. 37 del 2002, dove in esordio si [usa l'espressione] "Ai fini della determinazione dell'entità di esproprio", e la sua sistematica [...] indicano invece che le disposizioni assolvono [proprio] la diversa finalità di diretta individuazione del criterio di quantificazione della indennità di esproprio».

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove il rimettente abbia, come nel caso di specie, considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì il merito (sentenze n. 168, n. 158, n. 118, n. 50 e n. 11 del 2020).

4.- Nel merito le questioni non sono fondate nei termini di seguito specificati.

4.1.- Occorre premettere che, se l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 venisse interpretato assumendo che il legislatore regionale avesse inteso attribuire, in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Infatti, la disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in specie, la definizione dei presupposti che regolano l'edificabilità legale, vale a dire una qualità del bene che ne condiziona intrinsecamente il valore, si ergono al rango di principi fondamentali della materia (come si inferisce dalle sentenze n. 147 del 1999, n. 80 del 1996, n. 153 del 1995 e n. 283 del 1993, nonché dalle ordinanze n. 366 del 2003 e n. 444 del 2000). Tali aspetti della normativa attengono ad un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sentenza n. 73 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

In definitiva, la disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che «non può ignorare "ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene", né può eludere un "ragionevole legame" con il valore di mercato» (sentenza n. 338 del 2011) ed esige «un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 147 del 1999 e n. 153 del 1995).

4.2.- Ciò premesso, il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia del governo del territorio si può desumere in via interpretativa.

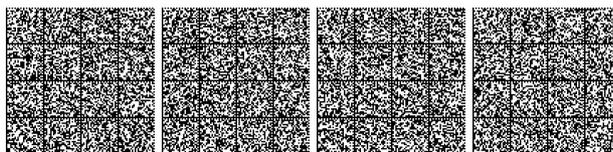
In particolare, se è vero - come rileva il giudice rimettente - che la disposizione testualmente assegna alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC il compito di individuare, ai fini dell'indennizzo, le aree con edificabilità legale, tuttavia, la norma, specie alla luce del canone dell'interpretazione sistematica, non lascia trapelare un carattere esclusivo ed assorbente di tale criterio. A ben vedere, infatti, la stessa previsione immediatamente successiva a quella censurata, vale a dire l'art. 21 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, confuta tale assolutezza, in quanto regola ipotesi di inedificabilità assoluta che riguardano le stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato.

Dunque, è lo stesso coordinamento sistematico all'interno della disciplina regionale a deporre nel senso che l'edificabilità legale ai fini dell'indennizzo, evidenziata dal PSC con la perimetrazione del territorio urbanizzato, non assicuri, iuris et de iure, tale qualità. All'interno di quell'area si possono ben ravvisare vincoli, escludenti l'edificabilità legale, i quali - siano o non siano riprodotti nella legislazione regionale - si impongono, comunque, in virtù della disciplina statale, che detta, in materia, principi fondamentali.

Risulteranno, così, prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dall'art. 21 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327 del 2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell'opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era.

Tale interpretazione, del resto, è in linea con la *ratio* dell'intera normativa regionale del 2002 sugli espropri, la quale - essendo successiva al d.P.R. n. 327 del 2001 ed alla riforma del Titolo V della Costituzione - precisa all'art. 2 che «[p]er quanto non disposto dalla [...] legge, trovano applicazione le disposizioni del d.p.r. 327/2001, secondo quanto specificato dall'articolo 33». Quest'ultima previsione, rubricata «Disapplicazione di norme statali», non richiama quelle sulla quantificazione dell'indennizzo, sicché tali disposizioni, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, continueranno ad avere applicazione in Emilia-Romagna.

L'interpretazione sistematica dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 permette, dunque, di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, considerata la persistente vigenza - nel territorio della Regione Emilia-Romagna - dei principi fondamentali della legislazione statale relativi alla edificabilità legale.



4.3.- Alla luce della interpretazione richiamata, risulta non fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente sempre in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., ma sotto il diverso profilo della irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 equivarrebbe i terreni non edificabili a quelli effettivamente edificabili, per il solo fatto di essere ricompresi all'interno del territorio urbanizzato, garantendo irragionevolmente ai proprietari di diverse aree il medesimo ristoro economico.

Tuttavia, come si è detto, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata della disposizione censurata consente di ritenere che l'inserimento di un'area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non possa garantire in assoluto l'edificabilità legale, poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210064

N. 65

Sentenza 9 marzo - 13 aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Codice delle comunicazioni elettroniche - Determinazione dei diritti amministrativi a favore dell'amministrazione - Criteri - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, buon andamento, imparzialità della pubblica amministrazione, nonché dei principi informatori e delle prescrizioni comunitarie in materia - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, art. 34 e art. 1 dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto.
- Costituzione, artt. 3, 97, 11 e 117 Cost., primo comma; Direttiva 2002/20/CE, considerando numeri 30 e 31 e art. 12; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 106, paragrafo 2, 288 e 291; Protocollo n. 26 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto legislativo, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, comma 4, lettere *a*), *b*) e *c*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, e dall'art. 5, comma 1, lettera *b*), numero 1), della legge n. 115 del 2015, promossi dal Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, con ordinanze del 15 e del 9 dicembre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 128 e 137 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della E. spa e della V. I. spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

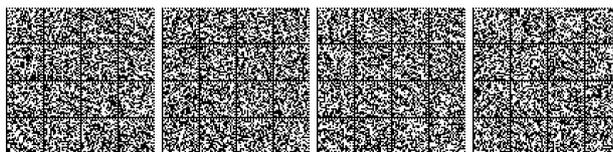
uditi l'avvocato Eutimio Monaco per la E. spa e per la V. I. spa e l'avvocato dello Stato Luigi Simeoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze iscritte, rispettivamente, ai numeri 128 e 137 reg. ord. del 2020, il Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto legislativo, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, comma 4, lettere *a*), *b*) e *c*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, e dall'art. 5, comma 1, lettera *b*), numero 1), della legge n. 115 del 2015.

Le questioni di legittimità costituzionale sono state poste in riferimento agli artt. 3 e 97, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione ai considerando numeri 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) e, altresì, in relazione: agli artt. 106, paragrafo 2, 288 e 291



del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; all'art. 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE; e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, su domande di ripetizione dell'indebito formulate da due società (E. spa e V.I. spa) - parti attrici nei richiamati processi - operanti nel settore delle telecomunicazioni e titolari di licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti di telecomunicazioni aperte al pubblico nonché per la prestazione del servizio di telefonia vocale.

2.1.- Le due società chiedono la restituzione, ai sensi dell'art. 2033 codice civile, di tutte le somme corrisposte al Ministero dello sviluppo economico (MiSE) nel periodo 2009-2018, a titolo di diritti amministrativi, in base a quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d'ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche) e nella misura stabilita dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo codice. In particolare, viene invocata la *condictio indebiti* quale effetto della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle richiamate norme del cod. comunicazioni elettroniche, che costituiscono la giusta causa dei pagamenti effettuati.

2.2.- Il Tribunale rimettente riferisce, poi, che in entrambi i giudizi a quibus il MiSE ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario - trattandosi a suo avviso di controversia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera *m*), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - e ha rilevato, altresì, l'insussistenza dei presupposti di legge per l'azione di ripetizione dell'indebito e l'intervenuta prescrizione dell'asserito credito azionato in giudizio.

3.- Tanto premesso, il giudice *a quo* procede a una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a partire dalla direttiva 2002/20/CE, che ha avuto attuazione con il cod. comunicazioni elettroniche.

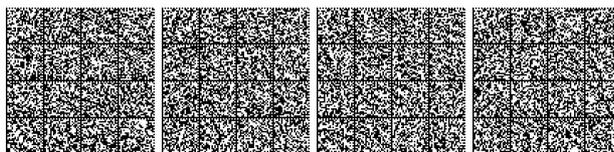
3.1.- Il giudice rimettente espone che la direttiva 2002/20/CE risponde all'esigenza di «istituire un quadro normativo per garantire la libera prestazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica» (considerando n. 3) e intende assicurare ai fornitori delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica «diritti, condizioni e procedure obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati» (considerando n. 4).

In particolare, la direttiva stabilisce che ai prestatori di servizi di comunicazione elettronica possa «essere richiesto il pagamento di diritti amministrativi a copertura delle spese sostenute dall'autorità nazionale di regolamentazione per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso» e prevede che sia garantita «la trasparenza della contabilità gestita dall'autorità nazionale di regolamentazione mediante rendiconti annuali in cui figurino l'importo complessivo dei diritti riscossi e dei costi amministrativi sostenuti», così da consentire alle imprese di «verificare se vi sia equilibrio tra i costi e gli oneri ad esse imposti» (considerando n. 30).

La medesima direttiva aggiunge, nel considerando n. 31, che «[i] sistemi di diritti amministrativi» non devono «distorcere la concorrenza o creare ostacoli per l'ingresso sul mercato» e che «un esempio di alternativa leale, semplice e trasparente» per l'attribuzione di tali diritti può essere «una ripartizione collegata al fatturato».

Stante tale quadro, l'art. 12 della direttiva prescrive quanto segue: «1. I diritti amministrativi imposti alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso: *a*) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione; *b*) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori. 2. Le autorità nazionali di regolamentazione che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

3.2.- Il rimettente osserva che, a fronte di tale contenuto precettivo della direttiva, la formulazione originaria dell'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 non prevedeva alcun obbligo di rendicontazione finale, mentre la misura dei diritti amministrativi veniva determinata nell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10, «sulla base della popolazione potenzialmente destinataria dell'offerta». Nello specifico, la misura dei diritti variava a seconda che il servizio fosse potenzialmente destinato: *a*) all'intero territorio nazionale (rispettivamente, con riguardo alla fornitura di reti pubbliche di comunicazione o a quella del servizio telefonico accessibile al pubblico, per un importo di 111.000 e di 66.500 euro all'anno); *b*) a un territorio avente fino a 10 milioni di abitanti (rispettivamente, sempre con riferimento alle due forniture, per un



importo di 55.500 e di 27.750 euro all'anno); c) a un territorio avente fino a 200 mila abitanti (rispettivamente, come sopra, per un importo di 27.750 e di 11.500 euro all'anno).

3.3.- Successivamente - riferisce ancora il giudice *a quo* - l'art. 6, comma 4, lettere a), b), c) e d), del d.l. n. 145 del 2013, come convertito, novellava - con effetto a decorrere dal 24 dicembre 2013 - il solo art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche, limitandosi a intervenire sulla misura dei diritti amministrativi dovuti dalle imprese con un numero di utenti pari o inferiore a 50.000. Per tali ipotesi si stabiliva che l'importo fosse determinato - sempre per legge - attraverso una cifra riferita al numero di utenti effettivi dell'impresa (specificamente 300 euro ogni mille utenti per le licenze reti e 100 euro ogni mille utenti per le licenze voce).

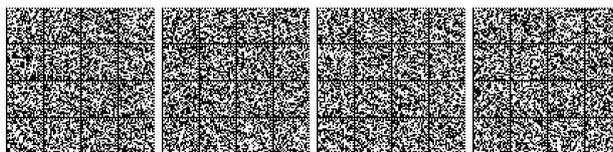
3.4.- Da ultimo, prosegue il rimettente, l'art. 5 della legge n. 115 del 2015 modificava ulteriormente le disposizioni oggetto del presente giudizio, giungendo all'attuale formulazione (vigente a far data dal 18 agosto 2015). La novella apportata nel 2015 ha introdotto specifici obblighi di rendicontazione, integrando l'art. 34 con il comma 2-ter che dispone: «Il Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e l'Autorità pubblicano annualmente i costi amministrativi sostenuti per le attività di cui al comma 1 e l'importo complessivo dei diritti riscossi ai sensi, rispettivamente, dei commi 2 e 2-bis. In base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche». Sempre l'art. 5 della legge n. 115 del 2015 ha poi nuovamente modificato le disposizioni dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10, rideterminando come di seguito i criteri di ripartizione dei diritti amministrativi e la loro entità «a) nel caso di fornitura di reti pubbliche di comunicazioni: 1) sull'intero territorio nazionale: 127.000 euro; 2) su un territorio avente più di 1 milione e fino a 10 milioni di abitanti: 64.000 euro; 3) su un territorio avente più di 200.000 e fino a 1 milione di abitanti: 32.000 euro; 4) su un territorio avente fino a 200.000 abitanti: 17.000 euro; 5) per le imprese che erogano il servizio prevalentemente a utenti finali in numero pari o inferiore a 50.000: 500 euro ogni mille utenti. Il numero degli utenti è calcolato sul quantitativo delle linee attivate a ciascun utente finale; b) nel caso di fornitura di servizio telefonico accessibile al pubblico: 1) sull'intero territorio nazionale: 75.500 euro; 2) su un territorio avente più di 1 milione e fino a 10 milioni di abitanti: 32.000 euro; 3) su un territorio avente più di 200.000 e fino a 1 milione di abitanti: 12.500 euro; 4) su un territorio avente fino a 200.000 abitanti: 6.400 euro; 5) per le imprese che erogano il servizio prevalentemente a utenti finali in numero pari o inferiore a 50.000: 300 euro ogni mille utenti. Il numero degli utenti è calcolato sul quantitativo delle risorse di numerazione attivate a ciascun utente finale [...]».

4.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, il giudice rimettente rinvia «l'esame della questione pregiudiziale di giurisdizione, alla definizione (nel merito) della lite», dopo aver, comunque, rilevato che le controversie relative ai giudizi a quibus non possano essere ricondotte a quelle contemplate dall'art. 133, comma 1, lettera m), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al d.lgs. n. 104 del 2010, che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche».

Ad avviso del Tribunale di Roma, infatti, nella fattispecie in esame le parti attrici non contestano la legittimità dei provvedimenti adottati dal MiSE nell'ambito delle sue competenze in materia di comunicazioni elettroniche, bensì la conformità della normativa italiana di recepimento del diritto interno al diritto sovranazionale. Conseguentemente, secondo il giudice, il Tribunale non sarebbe chiamato a scrutinare incidentalmente ed eventualmente a disapplicare i provvedimenti, espressivi di discrezionalità amministrativa, ai fini della tutela della posizione giuridica sostanziale vantata dalle parti attrici, bensì a pronunciarsi su un petitum (la domanda di ripetizione dell'indebito) e su una causa petendi (l'inadempimento dello Stato degli obblighi posti dalla direttiva 2002/20/CE) che individuerebbero una pretesa avente natura sostanziale di diritto soggettivo.

5.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che sarebbe proprio la prospettata illegittimità costituzionale delle norme oggetto del presente giudizio a rendere i pagamenti non dovuti, poiché la declaratoria di illegittimità costituzionale di tali norme produrrebbe la caducazione ex tunc del titolo giustificativo del pagamento, rendendo perciò indebiti i pagamenti effettuati dalle parti attrici.

5.1.- Il rimettente ritiene, inoltre, che le previsioni della direttiva, di cui si assume il mancato rispetto da parte della normativa nazionale di recepimento, sarebbero prive di effetti diretti. In tal senso, deporrebbe la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 18 luglio 2013, nelle cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12, Vodafone Omnitel ed altri, ove si legge che «la direttiva autorizzazioni non prevede né il modo in cui determinare l'importo dei diritti amministrativi [...] né le modalità di prelievo di tali diritti» (punto 41). In mancanza dell'efficacia diretta, non sarebbe, pertanto, possibile procedere all'immediata applicazione della normativa sovranazionale, a beneficio dei privati nei confronti dei soggetti di diritto pubblico, con conseguente non applicazione della disciplina interna con essa incompatibile.



5.2.- Ancora, ad avviso del rimettente, il «contenuto estremamente puntuale, analitico, correlato a parametri chiaramente ed univocamente predeterminati» impedirebbe di operare un'interpretazione delle disposizioni della normativa di recepimento conforme al diritto dell'Unione europea.

5.3.- Infine, il giudice *a quo* afferma di non potere effettuare il rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, poiché le parti attrici, nei giudizi in via principale, non hanno agito invocando la responsabilità civile dello Stato per inadempimento del dovere di attuare la direttiva 2002/20/CE, bensì hanno preteso la ripetizione dell'indebito, ai sensi dell'art. 2033 cod. civ., sul presupposto della asserita illegittimità costituzionale delle norme che hanno trasposto a livello nazionale la richiamata direttiva.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Roma rileva, innanzitutto, che in termini generali e con riferimento a tutte le diverse formulazioni susseguitesi nel tempo, la normativa interna di recepimento della direttiva 2002/20/CE non avrebbe rispettato gli obiettivi e i principi dalla medesima disposti: tanto con riferimento agli obblighi di rendicontazione, necessari a garantire la trasparenza e la corrispondenza fra costi e diritti amministrativi, quanto con riguardo all'esigenza di una distribuzione proporzionata, obiettiva e trasparente di tali diritti fra le imprese. L'art. 34 del cod. comunicazioni elettroniche e l'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo codice, avrebbero, pertanto, violato gli artt. 11 e 117 Cost. in relazione agli obblighi imposti dagli artt. 288 e 291 TFUE e, in particolare, a quelli dettati dalla direttiva 2002/20/CE nei considerando numeri 30 e 31 e nell'art. 12.

6.1.- In termini più specifici, le norme del codice delle comunicazioni elettroniche censurate, nella formulazione antecedente alla novella introdotta con la legge n. 115 del 2015, non avrebbero contemplato l'obbligo di rendicontazione e i doveri ad esso conseguenti, il che avrebbe violato non solo le prescrizioni della direttiva, ma anche il principio di imparzialità e di buon andamento della Pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.2.- Quanto ai criteri adottati per distribuire i diritti amministrativi fra le imprese, il rimettente censura la scelta dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche, presente in tutte le formulazioni succedutesi nel tempo, di utilizzare quale criterio generale di determinazione di tali diritti quello degli utenti potenziali, anziché quello della capacità economica e reddituale sul mercato delle imprese, il che si porrebbe in contrasto con le prescrizioni della direttiva, per mancato rispetto della proporzionalità, e con gli artt. 3 Cost. e 20 e 21 CDFUE, sotto il profilo di una irragionevole disparità di trattamento fra diverse imprese operanti sul mercato.

Infine, con riguardo al metodo di stima introdotto con le riforme del 2013 e del 2015 a beneficio delle imprese con un numero di utenti effettivi pari o inferiore a 50.000, vale a dire la previsione di una cifra fissa ogni mille utenti, il rimettente censura la non corrispondenza anche di tale criterio con la effettiva capacità reddituale e produttiva di ciascun operatore, il che renderebbe più difficoltoso l'accesso al mercato e ostacolerebbe la concorrenza, in violazione sia delle prescrizioni della direttiva, sia dell'art. 106 TFUE e dell'art. 1 Prot. n. 26 allegato al TFUE.

7.- Con atti depositati il 20 e il 27 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate, svolgendo argomenti di identico tenore nei due atti di intervento. La difesa erariale evidenzia come il criterio relativo alla parametrizzazione del contributo sulla base della popolazione potenzialmente destinataria dell'offerta tenga implicitamente conto delle dimensioni dell'impresa, ove si consideri «il potenziale di linee che possono essere servite dall'operatore autorizzato». Esso, inoltre, presenterebbe il vantaggio di essere di facile applicazione per i destinatari, non estremamente mutevole e suscettibile di creare certezza e stabilità nella quantificazione dei costi per le imprese. Per converso, un onere calcolato direttamente sulla base del fatturato potrebbe disincentivare la competitività. Infine, prosegue l'Avvocatura dello Stato, il correttivo apportato per le imprese con un numero di utenti pari o inferiore a 50.000 renderebbe ancora più evidente, per tali fattispecie, il rispetto del principio di proporzionalità.

Quanto all'obbligo di rendicontazione, la difesa erariale ritiene infondati i dubbi di legittimità costituzionale relativi alla normativa antecedente la novella legislativa introdotta nel 2015, adducendo che l'adempimento di quell'obbligo avrebbe potuto essere anche spontaneo ed effettuato in esercizi successivi a quelli in cui si determinano i diritti amministrativi, così come a posteriori si potrebbero introdurre eventuali correttivi conseguenti all'adempimento (viene, a tal riguardo, invocata la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza 29 aprile 2020, in causa C-399-19).

8.- Con atti depositati il 20 e il 27 ottobre 2020, si sono costituite in giudizio, rispettivamente, E. spa e V.I. spa, parti ricorrenti nei giudizi a quibus, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate. La difesa delle parti richiama e ulteriormente illustra le censure del rimettente, ribadendo la violazione delle prescrizioni disposte dalla direttiva 2002/20/CE. Il contrasto con il principio di proporzionalità da parte della disciplina antecedente al 2013 risulterebbe, in particolare, di evidenza palmare alla luce della discrasia fra quanto dovuto dopo tale riforma e quanto invece versato dagli operatori in base alla precedente normativa (nel caso di E. spa l'importo sarebbe passato da 55.500 a 900



euro all'anno per la licenza reti, e da 27.750 a 300 euro all'anno per la licenza voce; nel caso di V.I. spa, per la licenza voce, da 66.500 a 600 euro all'anno).

La difesa delle parti costituite ritiene, peraltro, che nemmeno l'ulteriore novella apportata nel 2015 avrebbe introdotto norme idonee a recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva, non avendo adottato criteri associati al fatturato o al reddito, capaci di superare il contrasto con il principio di proporzionalità e con il libero accesso al mercato.

9.- Con due distinte memorie integrative di identico tenore, depositate in data 16 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che le norme interposte individuate dal rimettente andrebbero a censurare «la violazione dell'obbligo dell'Italia di curare la trasposizione della direttiva (art. 291 TFUE)», là dove l'art. 34 novellato nel 2015 avrebbe, viceversa, riprodotto quasi testualmente l'art. 12 della direttiva, dal che deriverebbe l'inammissibilità delle questioni.

L'Avvocatura dello Stato, nelle medesime memorie, eccepisce inoltre il difetto di rilevanza delle questioni aventi ad oggetto mancato rispetto dell'obbligo di rendicontazione, in quanto attinenti «maggiormente al profilo del merito della vicenda che non alla costituzionalità della norma» e, comunque, in subordine, insiste per la non fondatezza, poiché l'obbligo di rendicontazione avrebbe potuto essere rispettato anche in anni successivi a quelli in cui sono stati imposti i diritti amministrativi.

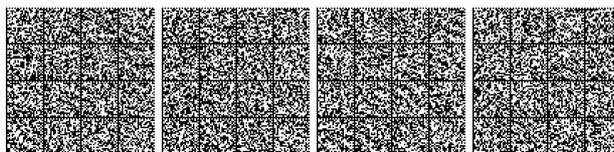
10.- In data 16 febbraio 2021, le parti hanno depositato memorie illustrative, per replicare agli argomenti dell'Avvocatura dello Stato, in specie là dove la difesa erariale aveva osservato che il criterio prescelto per la quantificazione dei diritti amministrativi integrerebbe un «sistema di calcolo del contributo di facile applicazione per i destinatari, non estremamente mutevole e, pertanto, non suscettibile di determinare una variazione di costi non prevedibile per le imprese». Si obietta, infatti, come proprio tali caratteristiche sarebbero in contrasto con la logica di cui ai principi della direttiva 2002/20/CE, nella misura in cui questa avrebbe invece voluto agevolare la massima «corrispondenza del contributo richiesto ai “costi amministrativi veri e propri”». Infine, la difesa delle parti deduce che la possibile osservanza spontanea dell'obbligo di rendicontazione non avrebbe alcuna influenza rispetto al dovere di prescrivere in via legislativa tale obbligo, il che è mancato nella formulazione della disciplina di recepimento fino alla novella del 2015.

11.- All'udienza del 9 marzo 2021, le parti e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi e hanno discusso il profilo di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativamente alla giurisdizione in capo al Tribunale rimettente.

Considerato in diritto

1.- Con due distinte ordinanze di tenore sostanzialmente identico, il Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto legislativo, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, comma 4, lettere *a*), *b*) e *c*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, e dall'art. 5, comma 1, lettera *b*), numero 1), della legge n. 115 del 2015.

A giudizio del Tribunale rimettente, le norme censurate si porrebbero in contrasto con gli artt. 3 e 97, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione ai considerando numeri 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), e altresì in relazione agli artt. 106, paragrafo 2, 288 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; all'art. 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE; e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.



La normativa di recepimento censurata non avrebbe, in particolare, rispettato, in alcuna delle formulazioni susseguites, le prescrizioni della direttiva, specie per quanto concerne i principi di proporzionalità, obiettività e trasparenza nella determinazione dei diritti amministrativi, e non avrebbe implementato, e neppure contemplato a livello legislativo sino alla novella introdotta nel 2015, l'obbligo di rendicontazione dei costi sostenuti dall'amministrazione.

1.1.- Le due ordinanze di rimessione pongono questioni sostanzialmente identiche in relazione alle disposizioni censurate e ai parametri evocati e, pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

2.- Preliminarmente, occorre rilevare che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015.

Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, questa Corte non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che - in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE - devono essere introdotte «[a]lla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi». Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d'ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che «in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche», il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche.

3.- Ciò premesso, è necessario esaminare d'ufficio l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sotto il profilo della sussistenza della giurisdizione in capo al giudice rimettente.

3.1.- L'ordinanza di rimessione è stata, infatti, sollevata dal Tribunale ordinario di Roma, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto i diritti amministrativi riconducibili ad una materia che l'art. 133, comma 1, lettera *m*), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) devolve alla giurisdizione amministrativa esclusiva. La previsione richiamata si riferisce, in particolare, alle «controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche, compresi quelli relativi all'imposizione di servitù, nonché i giudizi riguardanti l'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 8 a 13 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, incluse le procedure di cui all'articolo 4 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75».

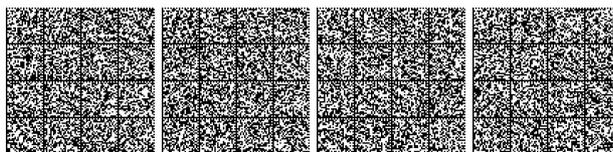
Il giudice, nel valutare l'eccezione sul difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa erariale nel procedimento *a quo*, ha ritenuto di non affrontare la questione, ma di «rimettere [il suo] esame [...] alla definizione (nel merito) della lite». In sostanza, ha rinviato ad una fase successiva all'emanazione dell'ordinanza di rimessione la trattazione della eccezione pregiudiziale, che invero condiziona la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

3.2.- In premessa a tale determinazione, con cui viene posticipata al merito la trattazione dell'eccezione, il rimettente ha, comunque, addotto alcune succinte motivazioni a sostegno della sua giurisdizione.

Secondo il Tribunale di Roma, nei giudizi principali non sarebbe in discussione alcun provvedimento amministrativo, bensì la ripetizione delle somme che sarebbero state indebitamente pagate dai privati, sulla base di una normativa censurata di illegittimità costituzionale per non «conformità del diritto interno al diritto sovranazionale». La giurisdizione, pertanto, spetterebbe al giudice ordinario, essendo controverso, alla luce del *petitum* (la domanda di ripetizione dell'indebito) e della causa *petendi* (l'inadempimento dello Stato agli obblighi imposti dalla direttiva), un diritto soggettivo. Aggiunge, infine, il giudice *a quo* che «è opinione oramai consolidata della Corte Regolatrice, che laddove si discuta dell'inadempimento dello Stato all'obbligo di cooperazione e di realizzazione degli obblighi posti dalle direttive (non esecutive) adottate in sede europea (artt. 288, 291 TFUE), la competenza spetti al giudice ordinario».

3.3.- Tale sintetica ricostruzione appare, invero, assertoria e manifestamente implausibile.

Al di là della circostanza che il giudizio *a quo* verte su una questione, quella dei diritti amministrativi, che presuppone la sussistenza del provvedimento di autorizzazione, in ogni caso, le norme che devolvono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo particolari materie attraggono, alla stregua di quanto ribadito da questa stessa Corte, anche le controversie «che investono i diritti soggettivi» (sentenza n. 204 del 2004), in quanto «riconducibili, ancorché in via indiretta o mediata, all'esercizio del pubblico potere dell'amministrazione» (sentenza n. 191 del 2006; in senso analogo, sentenze n. 179 del 2016 e n. 204 del 2004). Non basta, dunque, invocare il diritto soggettivo a fondamento della pretesa di *condictio indebiti*, per richiamare la sussistenza della giurisdizione ordinaria.



Del tutto inconferente, poi, è il riferimento alla materia della responsabilità civile dello Stato, essendo nella fattispecie implicata la ben diversa azione di ripetizione dell'indebitto. Né può certo ritenersi che ogni controversia relativa a norme di cui si lamenti il contrasto con previsioni di diritto dell'Unione europea prive di efficacia diretta debba, in quanto tale, ascriversi alla giurisdizione ordinaria.

3.4.- Per consolidata giurisprudenza costituzionale, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* determina l'inammissibilità della questione, ove esso sia rilevabile *ictu oculi* (sentenze n. 267 e n. 168 del 2020, n. 28 del 2019, n. 189 del 2018, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013; ordinanza n. 318 del 2013).

In conformità a tale orientamento, l'evidente carenza di giurisdizione del giudice rimettente comporta l'inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della legge 29 luglio 2015, n. 115 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014), e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto legislativo, nella formulazione originaria e in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, comma 4, lettere a), b) e c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, e dall'art. 5, comma 1, lettera b), numero 1), della legge n. 115 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97, nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione ai considerando numeri 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), e altresì in relazione agli artt. 106, paragrafo 2, 288 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, all'art. 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

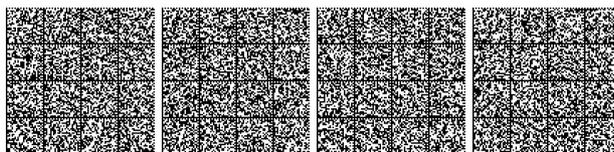
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 66

Ordinanza 10 marzo - 13 aprile 2021

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

Decreto legge - Adozione dei d.l. n. 6, n. 19, n. 83 e n. 125 del 2020, e relative leggi di conversione, recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Conseguente adozione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dei d.P.C.m. contenenti disposizioni attuative dei precedenti decreti-legge - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'onorevole Vittorio Sgarbi nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e come rappresentante del Governo - Lamentata lesione di diritti fondamentali mediante violazione dei principi in tema di delega legislativa e decretazione d'urgenza - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo l'adozione degli atti oggetto del ricorso - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge suddetti e delle relative leggi di conversione - Inammissibilità del conflitto.

- Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35; decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 2020, n. 124 e decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125; decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 marzo 2020, 25 febbraio 2020, 1° marzo 2020, 4 marzo 2020, 8 marzo 2020, 9 marzo 2020, 11 marzo 2020, 22 marzo 2020, 1° aprile 2020, 10 aprile 2020, 26 aprile 2020, 17 maggio 2020, 18 maggio 2020, 11 giugno 2020, 14 luglio 2020, 7 agosto 2020, 7 settembre 2020, 13 ottobre 2020, 18 ottobre 2020, 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020.
- Costituzione, artt. 76 e 77.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

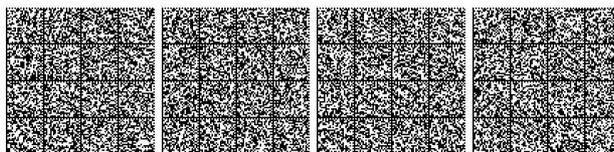
ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da Vittorio Sgarbi, nella qualità di deputato, con ricorso depositato in cancelleria il 20 novembre 2020 ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri 2020, fase di ammissibilità, in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 20 novembre 2020, il deputato Vittorio Sgarbi ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, «anche nella sua qualità di rappresentante del Governo della Repubblica italiana»;

che oggetto del conflitto sono «[t]utti i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati per fronteggiare l'emergenza Covid-19-SARS-Cov2», che vengono analiticamente elencati in ordine cronologico, «nella parte in cui costituiscono esercizio della funzione legislativa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri in contrasto con le norme sulla produzione legislativa di cui agli artt. 76 e 77 Cost.»;



che di tali atti il ricorrente chiede l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo del potere di adottare le misure previste dai suddetti decreti;

che il ricorrente chiede, altresì, che la Corte costituzionale sollevi d'ufficio dinanzi a sé questione di costituzionalità di quattro decreti-legge e delle relative leggi di conversione, pure analiticamente elencati, per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali;

che il ricorrente - membro della Camera dei deputati, appartenente al Gruppo Misto nella componente politica "Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro" - ripercorre le tappe che hanno contrassegnato l'azione del Governo nel contrasto alla pandemia da coronavirus, a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020, allegando che, con l'emanazione del decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, si sarebbe verificato un «sovvertimento dell'ordine costituzionale», con l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri di un «potere di emergenza e di deroga a tutti i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti» e con «l'introduzione di un procedimento in deroga agli artt. 76 e 77 Cost. per l'adozione di norme di diritto»;

che, in particolare, con il d.l. n. 6 del 2020, come convertito, sarebbero state genericamente elencate una serie di misure, «consistenti nella forte limitazione o nella totale esclusione di una serie di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti», affidandone la concreta individuazione ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e sentiti i ministri competenti nonché i Presidenti delle Regioni interessate (nel caso in cui le misure avessero riguardato esclusivamente una sola Regione o alcune specifiche Regioni), ovvero il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel caso di misure riferite all'intero territorio nazionale;

che, di conseguenza, venivano emanati quattro decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (il 23 e il 25 febbraio, il 1° e il 5 marzo 2020);

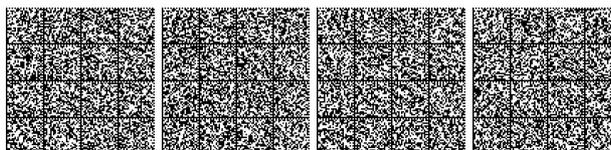
che, con i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8, del 9 e dell'11 marzo 2020, secondo il ricorrente, il Presidente del Consiglio dei ministri «metteva sostanzialmente in quarantena tutti i cittadini italiani sani - con pochissime eccezioni da documentare alla polizia», con ciò impedendo l'esercizio di una serie di diritti fondamentali: il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 della Costituzione), la libertà personale (art. 13 Cost.), la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà di istruzione (art. 34 Cost.), la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), tutti tutelati ai sensi dell'art. 2 Cost.;

che i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (adottati il 10 e il 26 aprile 2020), nella ricostruzione del ricorrente, avrebbero confermato «la sostanziale chiusura dell'intero paese e l'obbligo per i cittadini, con pochissime eccezioni, di restare chiusi nelle proprie abitazioni indipendentemente dal loro stato di salute e dal rischio concreto di contagiare ed essere infettati»;

che solo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020 (Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) si prevedeva la progressiva riapertura delle attività economiche, mantenendo ferma però, «dall'ambito commerciale e professionale, alla scuola e all'università sino al culto e alle cerimonie religiose», una regolamentazione dettagliata che non era adottata «nemmeno dal Presidente del Consiglio», ma demandata ad una serie di protocolli, redatti «dai soggetti più diversi ed ai quali il DPCM faceva rinvio recettizio mediante la tecnica dell'allegazione»;

che, durante tutto il periodo preso in considerazione, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe agito, secondo il ricorrente, «in via sostanzialmente autonoma con scarsi o pochissimi passaggi parlamentari, anche se limitati a semplici fini informativi delle proprie decisioni autocratiche»;

che, espone ancora il ricorrente, trascorso un breve periodo di «apertura durante i mesi estivi» (in forza dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 e 18 maggio, dell'11 giugno e del 14 luglio 2020), con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 settembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) sarebbe stata imposta una nuova misura, «sempre gravemente lesiva del diritto di libertà individuale di cui all'art. 13 Cost. e del divieto di imporre trattamenti sanitari di cui all'art. 32 Cost.», consistente nell'obbligo di indossare una mascherina protettiva delle vie respiratorie, dapprima nei luoghi al chiuso e, successivamente, anche all'aperto (in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2020, contenente «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epide-



miologica da COVID-19»), con conseguente «grave aggressione finanche al diritto di respirare e di avere una propria immagine costituita dalla faccia, riconoscibile per tutti»;

che, nella ricostruzione del ricorrente, con la stagione autunnale e la «prevedibile ripresa dei normalissimi casi di influenza (compreso il Covid-19)», il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe «riattivato la distruzione del tessuto economico e sociale del paese», limitando, con il decreto 18 ottobre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»), l'attività di ristoranti, palestre e centri termali, secondo un sistema di misure calibrate «mediante la progressiva colorazione delle diverse regioni in conseguenza del ritenuto aggravamento del contagio», quest'ultimo misurato attraverso la rilevazione di soggetti positivi al coronavirus mediante una tecnologia, il tampone rino-faringeo, «che a detta del suo stesso ideatore non costitui[rebbe] uno strumento diagnostico», in quanto la «quasi totalità» dei «positivi» sarebbero «persone perfettamente sane e prive di sintomi»;

che, in punto di ammissibilità, il ricorrente sostiene che il conflitto riguarderebbe l'illegittima invasione da parte del Governo delle prerogative del singolo parlamentare, al quale sarebbe stato negato «il diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico parlamentare»;

che, secondo il ricorrente, la delega - mediante decreto-legge - da parte del Governo al suo Presidente, per l'adozione di norme aventi l'effetto di sospendere i diritti fondamentali costituzionali, violerebbe gli artt. 76 e 77 Cost., negando il ruolo del Parlamento nell'adozione delle norme di legge;

che, per il ricorrente, la funzione di controllo parlamentare spetterebbe non solo alle Camere nel loro complesso, ma altresì al singolo parlamentare, «anche e soprattutto laddove la sua voce sia in dissenso con quella della maggioranza»;

che il ricorrente ricostruisce la giurisprudenza costituzionale in tema di legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, riassumendo i principi espressi dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, alle cui statuizioni «fa espresso richiamo»;

che, in base a tali principi, come interpretati dal ricorrente, i parlamentari sarebbero titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite, nonché del diritto di rivolgersi al giudice costituzionale qualora subiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari «o, è agevole soggiungere, da altri organi dello stato come il governo»;

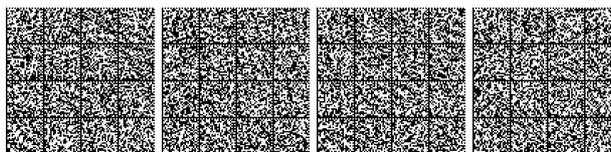
che il ricorrente, allo scopo di allegare e dimostrare una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al singolo parlamentare, afferma che tale necessaria soglia di evidenza sarebbe «raggiunta al semplice sommario esame dei provvedimenti qui sottoposti all'esame della Consulta», dal quale emergerebbe, non solo «un'evidente invasione delle prerogative parlamentari attraverso il doppio strumento del decreto-legge e della delega al Presidente del Consiglio di funzioni legislative», ma anche «un vero e proprio snaturamento delle norme sulla produzione legislativa»;

che, di conseguenza, ogni singolo parlamentare sarebbe stato «totalmente espropriato» (e non semplicemente limitato nell'esercizio) delle sue prerogative: «il Governo prima e poi il Parlamento in sede di conversione dei decreti-legge» avrebbero «trasferito la potestà a legiferare in capo al Presidente del Consiglio»;

che ciò sarebbe avvenuto in violazione: dell'art. 76 Cost., che consente la delega di funzioni legislative all'intero Governo «nella sua composizione collegiale» e non al solo suo Presidente, esclusivamente previa determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti; dell'art. 77 Cost., che consente l'uso del decreto-legge «(sempre con la garanzia della collegialità del Consiglio dei ministri)» solo in casi di straordinaria necessità e urgenza; di diritti fondamentali inviolabili costituzionalmente garantiti;

che, dunque, le modalità di adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, anche nelle forme delineate dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, sarebbero contrastanti con i suddetti parametri costituzionali, in quanto il Governo avrebbe rinunciato «in favore del suo Presidente» ad esercitare le proprie attribuzioni di decretazione d'urgenza ed avrebbe «espropriato» il Parlamento del potere di conversione in legge;

che neppure la successiva conversione in legge del d.l. n. 19 del 2020 sarebbe «in grado di risolvere la lesione delle norme costituzionali in materia di produzione legislativa», in quanto la delega al Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe «un istituto sconosciuto al nostro diritto» e il meccanismo così delineato sottrarrebbe al Parlamento «il diritto di verificare e sottoporre a controllo le norme urgenti adottate sotto forma di DPCM di cui non è prevista alcuna approvazione parlamentare»;



che ad evitare il vulnus così prospettato, a giudizio del ricorrente, non sarebbero sufficienti né l'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri - «in occasione degli ultimi DPCM» - di sottoporre il contenuto alle Camere prima della loro adozione, né l'impugnabilità dei d.P.C.m. in via giurisdizionale amministrativa, attesa la loro natura di atti amministrativi, attraverso cui sarebbe comunque possibile dettare «norme generali e astratte rivolte alla totalità dei cittadini» senza «una decisione parlamentare»;

che, per il ricorrente, si sarebbe determinata una inammissibile «sospensione delle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali», in forza della dichiarazione di uno «stato di emergenza o di eccezione» non contemplato dalla Costituzione, al di fuori dell'ipotesi di deliberazione dello stato di guerra ai sensi dell'art. 78 Cost.;

che, a giudizio del ricorrente, la garanzia delle libertà individuali costituisce un «limite invalicabile per l'azione dello stato», mentre «lo stato di eccezione non esiste nella Repubblica italiana», sicché le situazioni di emergenza «sono rimesse ad un livello più basso», quello della protezione civile e delle ordinanze contingibili e urgenti, che in nessun caso possono violare i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti;

che, dunque, l'attribuzione per decreto-legge al Presidente del Consiglio dei ministri «di poteri straordinari e illimitati» costituirebbe, in questa prospettiva, una grave violazione non solo delle prerogative del Parlamento nella sua interezza ma anche di quelle del singolo parlamentare, con riguardo all'adozione di provvedimenti che, per la loro diretta incisione sui diritti fondamentali costituzionali, dovrebbero «necessariamente assumere la forma della legge ordinaria, se del caso in sede di conversione di decreti-legge»;

che il ricorrente sollecita la Corte costituzionale a sollevare innanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge (e relative leggi di conversione) indicati in ricorso, in quanto tali atti normativi avrebbero «lo scopo dichiarato di consentire al Presidente del Consiglio [...] la sospensione per ragioni emergenziali delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini», così elencati: il diritto al lavoro (presidiato dagli artt. 1, 4, 35, 36 e 41 Cost.); la libertà personale (protetta dall'art. 13 Cost.); la libertà di movimento (assicurata dall'art. 16 Cost.); i diritti di riunione, di culto, alla libera manifestazione del pensiero, alla tutela giurisdizionale, a non essere assoggettati a trattamenti sanitari obbligatori e, infine, allo studio (rispettivamente garantiti dagli artt. 17, 19, 21, 24, 32 e 34 Cost.);

che il ricorrente offre una sommaria motivazione della lesione che i decreti-legge indicati, considerati nel loro complesso, recherebbero a ciascuno dei parametri costituzionali evocati;

che, in generale, i provvedimenti dell'esecutivo avrebbero privilegiato, a parere del ricorrente, il solo diritto alla salute, assegnando a quest'ultimo «una totale preminenza sugli altri», fino a consentire il totale annullamento di questi ultimi, in contrasto con il principio della pari dignità di tutti i diritti fondamentali e con la «necessità che le incisioni sul loro esercizio, oltre che rispettose della Costituzione, garantiscano il necessario bilanciamento tra i diversi diritti inviolabili»;

che, in prossimità della camera di consiglio del 10 marzo 2021, il ricorrente ha depositato memoria, in data 18 febbraio 2021 e, dunque, fuori termine.

Considerato che il deputato Vittorio Sgarbi solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, «anche nella sua qualità di rappresentante del Governo della Repubblica italiana», lamentando, da parte sua, l'esercizio della funzione legislativa «in contrasto con le norme sulla produzione legislativa» di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione, attraverso l'adozione delle misure previste dai decreti-legge, dalle relative leggi di conversione e dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, posti in essere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19;

che, in particolare, il Governo, mediante decreto-legge, avrebbe delegato al Presidente del Consiglio dei ministri l'adozione di norme aventi l'effetto di sospendere vari diritti fondamentali costituzionalmente previsti, in contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost., negando il ruolo del Parlamento nell'approvazione delle norme di legge;

che «il Governo prima e poi il Parlamento in sede di conversione dei decreti-legge» avrebbero così «trasferito la potestà a legiferare in capo al Presidente del Consiglio», rinunciando in favore di quest'ultimo ad esercitare le proprie attribuzioni in punto di decretazione d'urgenza, con «espropriazione» del potere di conversione in legge spettante al Parlamento;

che il meccanismo così delineato avrebbe, in particolare, sottratto al Parlamento «il diritto di verificare e sottoporre a controllo le norme urgenti adottate sotto forma di DPCM di cui non è prevista alcuna approvazione parlamentare»;

che tale meccanismo avrebbe altresì determinato l'illegittima invasione, da parte del Governo, delle prerogative del singolo parlamentare, al quale sarebbe stato negato «il diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico parlamentare»;



che la funzione di controllo parlamentare sull'attività del Governo spetterebbe non solo alle Camere nel loro complesso, ma anche al singolo parlamentare, «anche e soprattutto laddove la sua voce sia in dissenso con quella della maggioranza»;

che, pertanto, il ricorrente chiede l'annullamento di vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, analiticamente elencati, previa dichiarazione di non spettanza al Presidente del Consiglio dei ministri e al Governo del potere di adottare le misure previste dai suddetti decreti;

che il ricorrente chiede, altresì, che questa Corte sollevi d'ufficio dinanzi a sé questione di costituzionalità di quattro decreti-legge e delle relative leggi di conversione, pure analiticamente elencati, per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali;

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

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, e ha affermato che - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha inoltre precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, come ribadito dalle ordinanze n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019, tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione;

che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare allegghi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» (così, ancora, ordinanza n. 17 del 2019) delle sue prerogative costituzionali;

che, nella prospettazione del ricorrente, la lesione delle prerogative del singolo parlamentare sarebbe diretta conseguenza di una sorta di “espropriazione” del potere legislativo da parte del Governo, attuata mediante una “delega” contenuta nei decreti-legge convertiti dal Parlamento in favore di un organo monocratico, quale il Presidente del Consiglio dei ministri, in contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost.;

che questa “espropriazione” sarebbe stata legittimata da atti governativi aventi forza di legge, convertiti dallo stesso Parlamento;

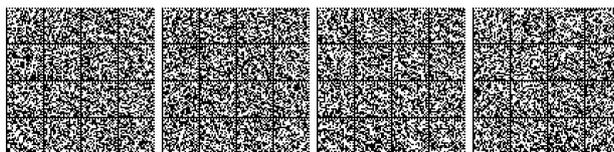
che, tuttavia, dalla stessa prospettazione contenuta in ricorso, non risulta che, nell'ambito della Camera di appartenenza, al ricorrente sia stato interdetto l'esercizio delle sue prerogative;

che, infatti, lo stesso ricorrente ha ricordato come il Parlamento abbia convertito, con modificazioni, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella legge 5 marzo 2020, n. 13, con il voto contrario di due soli deputati, l'on. Cunial e, appunto, l'on. Sgarbi, il quale ultimo, durante la discussione in aula del 26 febbraio 2020, avrebbe messo «in guardia sia dallo scarso approfondimento scientifico della questione della pandemia, sia dal grave danno che le misure approvate stavano arrecando all'economia italiana»;

che, dunque, dalla medesima narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare (ordinanza n. 274 del 2019) e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali (ordinanza n. 275 del 2019), nel corso dei «passaggi parlamentari», principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso;

che, in definitiva, è la prospettazione stessa del ricorrente ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 275 del 2019), e in particolare della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità delle funzioni parlamentari);

che, inoltre, la lamentata distorsione degli istituti previsti dagli artt. 76 e 77 Cost., conseguente all'asserita “espropriazione” della funzione legislativa nei termini prospettati in ricorso, sarebbe semmai idonea a menomare, in ipotesi, le attribuzioni dell'intera Camera cui appartiene il deputato ricorrente, posto che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.);



che, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, è quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di reagire avverso le supposte violazioni (ordinanza n. 129 del 2020);

che non è sufficiente affermare che anche ogni singolo parlamentare sarebbe stato «totalmente espropriato» delle sue prerogative, in quanto non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (ordinanza n. 163 del 2018);

che, infatti, questa Corte ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanza n. 181 del 2018);

che, infine, queste assorbenti ragioni dispensano dall'esame di altri aspetti del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione degli atti asseritamente lesivi delle attribuzioni del singolo parlamentare e alla configurabilità, quale potere dello Stato, del solo Presidente del Consiglio dei ministri, indicato nel ricorso quale legittimato passivo anche in proprio;

che, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, anche nella sua qualità di rappresentante del Governo, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210066

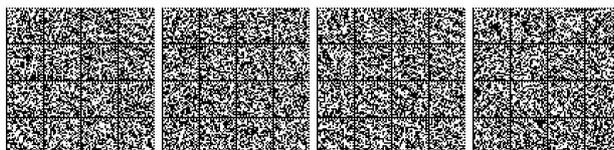
N. 67

Ordinanza 10 marzo - 13 aprile 2021

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

Decreto-legge - Attuazione delle misure previste da decreti-legge e da leggi di conversione per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Adozione per mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti e ordinanze ministeriali - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla deputata Sara Cunial nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo - Denunciata menomazione delle prerogative spettanti ai parlamentari - Inammissibilità del ricorso.

- Tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- Costituzione, artt. 67 e 70.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da Sara Cunial, nella qualità di deputata, con ricorso depositato in cancelleria il 7 dicembre 2020 ed iscritto al n. 13 del registro conflitti tra poteri 2020, fase di ammissibilità, in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e a tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito del ricorso, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 dicembre 2020, la deputata Sara Cunial ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo»;

che oggetto del conflitto sono tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, analiticamente elencati in ordine cronologico, dei quali la ricorrente chiede l'annullamento;

che la ricorrente chiede, altresì, che la Corte costituzionale sollevi d'ufficio dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale di tutti i decreti-legge (e relative leggi di conversione intervenute fino alla data di deposito del ricorso), adottati allo stesso scopo e pure analiticamente elencati, per contrasto con una pluralità di parametri costituzionali;

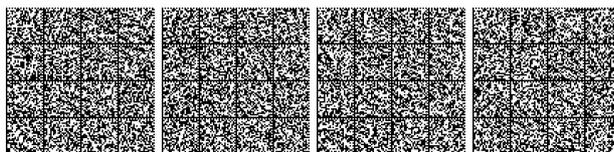
che la ricorrente - appartenente al Gruppo Misto, senza essere iscritta ad alcuna componente - espone che ciascuno dei provvedimenti indicati in ricorso «perviene, a violare, comprimere, sospendere o compromettere, in modo più o meno incisivo a seconda del periodo e di altre circostanze», una serie di disposizioni costituzionali;

che, in particolare, sarebbero lesi: il diritto al lavoro (art. 1, 4, 35 e 36 della Costituzione); la libertà personale (art. 13 Cost.); la libertà di circolazione (art. 16 Cost.); la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà «di opinione e [il] diritto all'informazione» (art. 21 Cost.); il «[d]iritto alla cura, libertà dall'obbligo sanitario» (art. 32 Cost.); il diritto al libero esercizio delle arti e delle scienze e al loro libero insegnamento (art. 33 Cost.); il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.); la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.);

che, secondo la ricorrente, il contenuto dei suddetti decreti-legge, e delle relative leggi di conversione, si ridurrebbe ad «apodittiche espressioni generiche, di principio, di mero stile, elencative di asserite astratte necessità comportamentali e di messa in atto di misure di ordine pubblico ritenute idonee al raggiungimento delle dichiarate finalità di tutela della salute collettiva»;

che, utilizzando «quale vettore il metodo di definire “legge” una formulazione contenutisticamente insufficiente», il Governo avrebbe attuato, «con coscienza e volontà, la cessione dell'effettivo concreto “potere legislativo” a favore di soggetti terzi titolari di poteri meramente esecutivi»;

che, grazie a tale «illegittima strategia», il Governo avrebbe posto in essere «una attività compulsiva avente il nomen iuris di “regolamento”, ma il contenuto di “legge” vera e propria», con l'emanazione di ventuno decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dei quali avrebbe “esplicitato” «le concrete misure di compressione delle libertà costituzionali», quali, ad esempio, l'obbligo di rimanere nelle mura domestiche; la chiusura delle attività commerciali; la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e delle università; l'obbligo «generalizzato di soggiacere a plurimi trattamenti sanitari invasivi (mascherine, tamponi, termoscanner) in assenza di consenso o in carenza rilevante di consenso»;



che il Governo, in tal modo, avrebbe disciplinato «integralmente le modalità e le tempistiche dell'esercizio di essenziali diritti costituzionali rispetto ai quali avrebbe dovuto operare la riserva di legge»;

che, «sempre in correlazione con i contenuti generici dei D.L. e delle leggi di conversione in materia di asserita emergenza sanitaria», il Governo avrebbe utilizzato lo strumento dei decreti ministeriali (ne sono elencati in ricorso sesantuno) «con le medesime modalità illegittime», in quanto anch'essi contenenti «limitazioni ai diritti costituzionali»;

che, in punto di ammissibilità del conflitto, l'on. Cunial afferma che la proponibilità del ricorso, «in quanto parlamentare», sarebbe «pacifica» in forza delle pronunce della Corte costituzionale, tra le quali cita «gli arresti n. 274-275/2019 assunti in continuità con l'ordinanza 17/2019», riportando, di quest'ultima, ampi stralci dalla motivazione;

che, a parere dell'on. Cunial, sarebbe comprovata una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita alla ricorrente;

che, in forza del principio di legalità sostanziale, le «norme amministrative» - quali quelle asseritamente prodotte dagli atti oggetto di conflitto - dovrebbero avere «fondamento legale» e, dunque, essere soggette a limiti «posti da leggi chiare, precise e prevedibili», perché, in caso contrario, la legalità sarebbe «solo formale e non sostanziale»;

che, invece, a giudizio della ricorrente, i decreti-legge e le leggi di conversione elencati nell'atto di promovimento del conflitto sarebbero «sprovvisti dei requisiti minimi richiesti sia dalla Carta Costituzionale sia dalla CEDU, al fine di poterli definire tali», sicché ad essi non potrebbero essere riconosciuti «i requisiti di autosufficienza per poter assurgere al rango di Legge»;

che verrebbe in rilievo, dunque, una «violazione di immediata palese evidenza» delle prerogative di parlamentare, in quanto la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», con conseguente «violazione effettiva, materiale, concreta, grave ed immediata, dei citati artt. 67-68-70-71-72 Cost.»;

che, infatti, a giudizio della ricorrente, le «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) rappresenterebbero, in realtà, «l'unica vera fonte di produzione legislativa primaria, pienamente conclusa ed autosufficiente», e che sarebbero proprio tali atti «a determinare la violazione delle citate norme costituzionali», sicché «sulle singole misure concretamente coercitive non [sarebbe] intervenuto il dibattito parlamentare e non si [sarebbe] espresso il voto»;

che, con tale modus procedendi, si sarebbe attuata «una traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», che avrebbero adottato «veri provvedimenti-leggi», peraltro «solo astrattamente scrutinabili in sede giudiziaria», dal momento che «la compulsività temporale della loro emissione» sarebbe «d'impedimento a qualsivoglia possibile effettivo controllo giurisdizionale»;

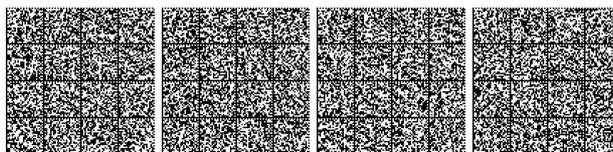
che, in ogni caso, sarebbe stato violato il canone della ragionevolezza, per sproporzione dei mezzi predisposti rispetto al fine perseguito, in quanto i decreti-legge e le relative leggi di conversione sarebbero stati adottati in base alla «asserita gravità per la salute pubblica conseguente alla diffusione dei contagi del virus Sars-CoV-2», sicché la loro giustificazione sarebbe costituita dalla «asserita prevalenza dell'art. 32 Cost. su qualsiasi altro diritto costituzionale leso da quest'ultimo»;

che, secondo la ricorrente, dall'esame dei dati epidemiologici elaborati dall'Istituto superiore di sanità (ISS) in data 2 novembre 2020, si ricaverebbe la conclusione di una «minor contagiosità del covid 19 rispetto alle simil influenze coronavirus degli anni precedenti in presenza delle medesime sintomatologie»;

che, inoltre, non vi sarebbe alcuno strumento di rilevamento della «positività al covid 19» che abbia una certificazione di idoneità, sicché, a giudizio della ricorrente, i dati sui contagiati sarebbero «macroscopicamente e notoriamente inattendibili», se messi a confronto con altre elaborazioni provenienti da fonti straniere, sicché il cosiddetto «principio di precauzione» - posto a base dei provvedimenti oggetto di conflitto - sarebbe stato applicato in maniera non corretta, in quanto scollegato dal necessario rispetto del principio di proporzionalità;

che, dunque, a parere della ricorrente, l'adozione di «misure di lockdown», considerate tra le più severe al mondo, sarebbe priva di qualsiasi giustificazione, oltre ad essersi rivelata misura inefficace, in considerazione del fatto che la malattia di cui si tratta sarebbe «una similinfluenza gestibile con la messa in campo dell'ordinaria diligenza organizzativo-sanitaria»;

che, in definitiva, secondo la ricorrente, il Governo «voleva raggiungere l'obiettivo di rendere impossibile, al momento dell'esame preliminare in aula, nonché al momento del voto, che la sottoscritta parlamentare, e così altri parlamentari, potessero dispiegare compiutamente la loro volontà di verifica e controllo sui reali contenuti normativi essenziali», derivandone la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost;



che le argomentazioni illustrate vengono dalla ricorrente poste a base anche di una «istanza incidentale di illegittimità costituzionale di tutta la produzione normativa sopraelencata», non ricorrendo la possibilità «di addurre, quale referente normativo costituzionale, l'art. 32» Cost., sia per l'insussistenza di «alcuna emergenza per la salute pubblica dovuta al virus covid 19», sia perché quello tutelato dall'art. 32 Cost. non potrebbe prevalere su tutti gli altri diritti costituzionali;

che, in prossimità della camera di consiglio del 10 marzo 2021, la ricorrente ha depositato memoria, in data 18 febbraio 2021 e, dunque, fuori termine.

Considerato che la deputata Sara Cunial solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo», per la declaratoria della menomazione delle proprie attribuzioni, in quanto rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato ex art. 67 della Costituzione, e, come tale, titolare pro quota del potere di determinare la politica nazionale, «nel rispetto del Regolamento di cui all'articolo 64 Cost., e [d]ella funzione legislativa ex articolo 70 Cost.»;

che la ricorrente, con riferimento ai provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da coronavirus, afferma che «i decreti legge e le leggi di conversione, sulle quali si è sviluppato il dibattito parlamentare, sono sprovvisti di un contenuto sostanziale di caratura effettivamente "legislativa"» e che «gli effettivi contenuti "legislativi" delle misure di compressione delle libertà costituzionali sono stati riversati dal governo nei DPCM e nei DM» oggetto del conflitto, adottati «in violazione dei requisiti di necessità e di proporzionalità»;

che, dunque, «sia il dibattito parlamentare che il voto su ciascuno dei provvedimenti legislativi di cui in epigrafe sono stati alterati dall'illegittimo richiamo all'articolo 32 Cost.», a fronte di una situazione riconducibile «esclusivamente, a negligenza nella gestione [del] sistema sanitario nazionale da parte del governo»;

che, in particolare, il Governo avrebbe operato - attraverso decreti-legge privi di "contenuto normativo", pur se convertiti in legge - «la cessione dell'effettivo concreto "potere legislativo" a favore di soggetti terzi titolari di poteri meramente esecutivi»;

che, di conseguenza, la ricorrente avrebbe «dibattuto in Parlamento, ed espresso in quella sede il suo voto e, quindi, esercitato le sue funzioni istituzionali, con riferimento ad un vuoto simulacro», perché «l'unica vera fonte di produzione legislativa primaria» sarebbe costituita dalle «norme regolamentari» contenute negli impugnati decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri che li hanno adottati) e sulle quali non sarebbe intervenuto il dibattito parlamentare e non si sarebbe espresso alcun voto;

che, con tale modus procedendi, si sarebbe attuata «una traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri»;

che, in definitiva, è richiesto a questa Corte di dichiarare che la ricorrente è stata privata della reale possibilità di esercitare le sue funzioni di parlamentare, non avendo potuto partecipare né al reale dibattito né all'effettivo voto sulle misure di emergenza concretamente adottate;

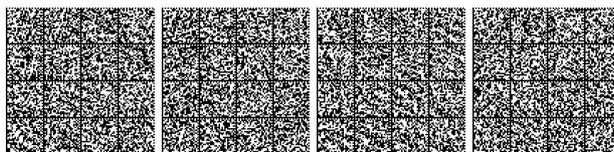
che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale),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

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, e ha affermato che - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha inoltre precisato che «[l]a legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, come ribadito dalle ordinanze n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019, tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione;

che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare allegghi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» (così, ancora, ordinanza n. 17 del 2019) delle proprie prerogative costituzionali;



che la stessa ricorrente, la quale, in prima battuta, rivolge le sue doglianze nei confronti della Camera di appartenenza, riconosce di avere partecipato, con pienezza di facoltà di espressione e di voto, al dibattito parlamentare sul contenuto dei decreti-legge e sulla loro conversione in legge;

che, dunque, dalla stessa narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare (ordinanza n. 274 del 2019) e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali (ordinanza n. 275 del 2019), principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso;

che, in definitiva, è la stessa prospettazione della ricorrente ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 275 del 2019), in particolare della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area d'insindacabilità delle funzioni parlamentari);

che, inoltre, la lamentata «traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», nei termini prospettati in ricorso, sarebbe semmai idonea a menomare le attribuzioni dell'intera Camera cui appartiene la ricorrente, posto che la funzione legislativa, per dettato costituzionale, è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.);

che, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di reagire avverso le supposte violazioni (ordinanza n. 129 del 2020);

che, per questi profili, il contenuto del ricorso dell'on. Cunial appare indirizzato a contestare il modus operandi del Governo, non a caso individuato come (ulteriore) legittimato passivo;

che, tuttavia, non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (ordinanza n. 163 del 2018);

che, infatti, questa Corte ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanza n. 181 del 2018);

che, infine, queste assorbenti ragioni dispensano dall'esame di altri aspetti del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione degli atti asseritamente lesivi delle attribuzioni del singolo parlamentare ed alla proponibilità del conflitto nei confronti anche del Senato della Repubblica, organo al quale non appartiene la parlamentare ricorrente;

che, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla deputata Sara Cunial, nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

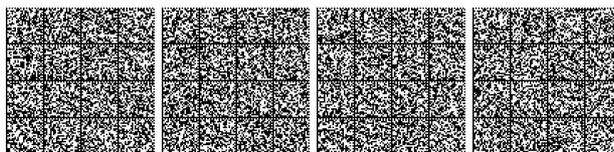
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210067



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1994, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio - Previsione che per arco temporale massimo, di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992, si intende il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso dell'intera stagione venatoria, riferite ad una determinata specie - Previsto divieto temporaneo di caccia ad una specie, che sospende la decorrenza dei termini contenuti nel suddetto arco temporale massimo, non necessariamente collocabile all'inizio o al termine della stagione venatoria.

– Legge della Regione Liguria 29 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021), art. 29, comma 3.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio della Avvocatura generale dello Stato, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2021;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 3 della legge della Regione Liguria n. 32/2020 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 16 del 31 dicembre 2020 (disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno finanziario 2021).

Delibera Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2021.

L'art. 29, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 32 del 2020 è costituzionalmente illegittimo per i motivi di seguito indicati.

La normativa vigente in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è contenuta nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157. La Corte costituzionale ha ritenuto che questa legge quadro costituisca il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto va assicurato sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 233/2010). La stessa Corte ha affermato che «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenza n. 303 del 2013).

L'art. 29, comma 3, della legge regionale impugnata, che inserisce nell'art. 34 della legge regionale n. 29/1994 i commi 1-*ter* ed 1-*quater*, viola il principio fissato dall'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157/1992 sopracitata, in base ai quali tra le date di inizio e fine dell'esercizio venatorio ad una determinata specie animale deve intercorrere un arco temporale (numero di giorni complessivo) non dilatabile, di modo che se la data di inizio della caccia viene spostata di alcuni giorni, la data della fine dell'attività venatoria alla specie stessa può essere posticipata per non più di un certo numero di giorni. Al riguardo la sentenza costituzionale n. 278/2012 ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme della Provincia autonoma di Bolzano (art. 2, comma 2, legge n. 14/2011), che per talune specie prevedeva un periodo di cacciabilità più esteso di quello fissato dal legislatore statale con l'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157/1992.

In tale contesto si evidenzia, inoltre, che l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, espressivo della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, stabilisce che le regioni possono modificare il calendario venatorio, con riferimento all'elenco delle specie cacciabili e al periodo in cui è consentita la caccia, indicati dal precedente comma 1, attraverso uno specifico procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (nelle cui competenze oggi è subentrato l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA).



Ha statuito in particolare codesta Ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 10/2019) la incostituzionalità delle norme regionali che derogano alle disposizioni statali che pianificano il settore faunistico con garanzie procedurali funzionali all'obiettivo di conseguire un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco.

Da ultimo, con la sentenza n. 178 del 30 luglio 2020, il giudice delle leggi ha ancora una volta statuito che l'art. 18 della legge n. 157/1992 in materia di calendario venatorio detta disposizioni che costituiscono espressione della competenza esclusiva dello Stato relativamente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sicché è di solare evidenza che al legislatore regionale è interdetto qualsiasi intervento in tali ambiti che non si risolva nella previsione di un maggior livello di tutela.

Inoltre, l'art. 29, comma 3, espone ad un rischio di infrazione rispetto ad uno dei pilastri dei principi di conservazione delle specie esplicitati dalla direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che pone il divieto di cacciare uccelli selvatici durante il periodo della nidificazione, durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza e, quando si tratta di specie migratrici, durante il ritorno al luogo di nidificazione.

Da tutto quanto sopra indicato deriva il contrasto dell'art. 29, comma 3, della legge in oggetto con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 della Costituzione, con riferimento ai parametri interposti nazionali ed eurounitari sopra indicati, poiché tendente a ridurre *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso dichiarando costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare il comma 3 dell'art. 29 della legge della Regione Liguria n. 32/2020 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 16 del 31 dicembre 2020) per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notifica del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto delibera consiliare del 26 febbraio 2021;*
- 2) legge regionale impugnata.*

Roma, 1° marzo 2021

Il Vice avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

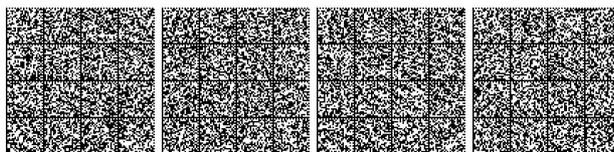
21C00070

N. 41

*Ordinanza del 19 gennaio 2021 del G.U.P. del Tribunale di Rimini
nel procedimento penale a carico di B. A.*

Processo penale - Giudizio abbreviato - Imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio - Mancata previsione della possibilità di chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, introdotto dalla legge 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo).



TRIBUNALE DI RIMINI

SEZIONE PENALE

UFFICIO DEL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Con richiesta di rinvio a giudizio depositata in data 5 novembre 2020 il Pubblico Ministero chiedeva il rinvio a giudizio di B. A. in relazione al reato di cui agli articoli 575 e 577 n. 1) c.p., poiché cagionava la morte della nonna materna S. R., afferrandola per le braccia e colpendola con pugni alla testa, così facendola precipitare al suolo, dove continuava a colpirla al capo ed in varie parti del corpo con pugni, calci ed anche con un corpo contundente, provocandole svariate lesioni ed un grave trauma cranio — facciale; quando la vittima giaceva al suolo ormai in stato di agonia, si portava con il suo corpo sopra di lei, immobilizzandola e stringendole il collo con le mani, soffocandola.

All'udienza del 22 dicembre 2020 il difensore e procuratore speciale dell'imputato (vedi procura speciale in atti, aff. 492) chiedeva in via principale l'emissione di sentenza di non luogo a procedere, in subordine insisteva nella richiesta di rito abbreviato avanzata con l'istanza depositata il 18 dicembre 2020, ritenendo che, nel caso in esame, detta richiesta fosse valutabile, nonostante il disposto dell'art. 438, comma 1-bis, c.p.p., a norma del quale «non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo», trattandosi di imputato già riconosciuto totalmente incapace di intendere e di volere al momento della commissione del fatto, socialmente pericoloso e in grado di partecipare al processo, «in quanto consapevole del reato commesso, del giudizio che si pone in essere nei suoi confronti, e può, pur nella dimensione patologica che lo connota, argomentare una propria difesa» (così la perizia in atti, pag. 39, aff. 537).

Il Pubblico Ministero si opponeva alla richiesta avanzata in via principale dal difensore, e quanto alla richiesta di giudizio abbreviato, depositava una memoria nella quale invitava il giudicante a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, c.p.p., inserito dalla legge 12 aprile 2019, n. 33, per violazione degli articoli 2, 3, 27 Cost., anche in relazione agli articoli 32 e 111 Cost.

In particolare il rappresentante della Pubblica Accusa ritiene, con riferimento agli articoli 2 e 3 Cost., che la preclusione in esame comporti un irragionevole parificazione di trattamento tra situazioni disomogenee, con effetti dannosi e, pertanto, discriminatori, rispetto al soggetto non imputabile perché affetto da malattia mentale insanabile.

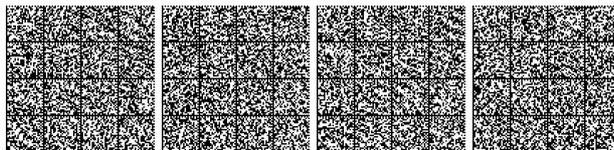
La detta preclusione, con conseguente obbligo di celebrazione di un pubblico processo per i reati puniti con la pena dell'ergastolo nei confronti di un soggetto, *re o* confesso, completamente incapace di intendere e di volere, periziato in sede di indagini preliminari nelle forme dell'incidente probatorio, non risponderebbe a nessuna delle ragioni che, secondo la recente pronuncia della Consulta n. 260/2020, la giustificano nei confronti dei processi relativi a soggetti imputabili.

Nessuno sconto di pena deriva dall'accesso al rito abbreviato per l'imputato non imputabile, né vi è ragionevolmente alcun interesse, da parte delle vittime, alla celebrazione di un pubblico processo nei confronti di una persona che non era capace di autodeterminarsi al momento dei fatti (né lo è tuttora), secondo un accertamento peritale svolto nelle forme dell'incidente probatorio in sede di indagini preliminari, e quindi in una fase anticipata rispetto al dibattimento in cui la disposta perizia varrebbe, comunque, come prova.

C'è anzi — prosegue il Pubblico Ministero — un opposto interesse delle vittime a non riprodurre in dibattimento il ricordo di fatti assai dolorosi, con conseguente ulteriore loro vittimizzazione, anche perché l'incapacità totale dell'imputato gli impedirebbe di cogliere qualunque disvalore penale dell'azione commessa, nonostante il pubblico processo.

In relazione agli articoli 27 e 32 Cost. il Pubblico Ministero rileva che l'obbligatoria celebrazione del processo nei confronti di soggetto non imputabile, per totale vizio di mente, si tradurrebbe in un comportamento contrario alla dignità umana. L'imputato infatti esso stesso vittima della sua malattia, avendo soppresso immotivatamente la propria nonna, ovvero colei che si prendeva cura quotidianamente di lui, e non vi sono sanzioni penali che possano essergli applicate; detta malattia, che lo rende pericoloso, impone che, con celerità, venga decisa l'applicazione della misura di sicurezza idonea, che potrà consentirgli di continuare a vivere dignitosamente.

A fronte, allora, di una situazione come quella descritta, dovrebbe considerarsi sproporzionata, rispetto alle esigenze di tutela della dignità e della riservatezza dell'imputato una disciplina come quella in esame, che impone in ogni caso la celebrazione del processo pubblico, anche laddove l'imputato sia soggetto non imputabile, disposto a rinunciare a tale garanzia.



In riferimento agli articoli 111, primo e secondo comma Cost., il Pubblico Ministero ritiene che l'onere di procedere in ogni caso con il rito ordinario innanzi alla Corte d'Assise per i reati puniti con l'ergastolo provocherebbe una dilatazione dei tempi processuali non necessaria, e anzi particolarmente gravosa, per soggetti non imputabili che spesso si trovano, come nel caso di specie, assoggettati all'applicazione provvisoria di una misura di sicurezza.

Riallacciandosi alla motivazione adottata nella sentenza n. 260/2020, con la quale la Consulta ha ritenuto non fondata la Questione di legittimità costituzionale della stessa norma, in relazione a casi non assimilabili a quelli per cui si procede, il Pubblico Ministero evidenzia che la violazione della ragionevole durata del processo deve essere ravvisata allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli, invece, privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*cf. ex plurimis* sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009).

Per il soggetto la cui non imputabilità è stata già accertata nella fase delle indagini preliminari, con perizia formata in incidente probatorio, nessuna delle ragioni che rendono opportuna, in generale, la celebrazione di processi pubblici, innanzi alle corti di assise, per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, è ravvisabile.

Pertanto, conclude il Pubblico Ministero, si deve ritenere che la dilatazione dei tempi medi di risoluzione dei processi relativi a questi reati, se commessi da non imputabili, determinerebbe di per sé un risultato di «irragionevole» durata di tali processi, all'esito dei quali non potrà essere inflitta una pena, bensì una misura di sicurezza, alla cui celere definizione l'imputato ha diritto per poter tornare a vivere dignitosamente, non potendo essere ristretto in carcere, né fare rientro liberamente nella collettività, se (come nel caso di specie) pericoloso.

Ebbene, come è noto, nella sua versione originaria, l'art. 442, comma 2, codice di procedura penale prevedeva espressamente la sostituzione della pena dell'ergastolo, all'esito del giudizio abbreviato, con quella della reclusione di anni trenta; dando così per presupposta l'ammissibilità del rito anche per i reati puniti con tale pena.

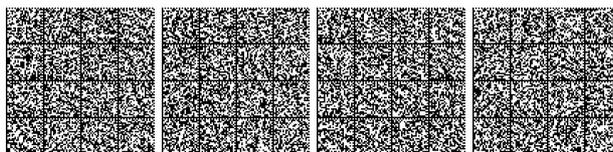
Con la sentenza n. 176 del 1991, tuttavia, la Corte costituzionale dichiarò illegittimo l'art. 442, comma 2, codice di procedura penale, nella parte in cui prevedeva che «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta» per violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che la legge delega prevedeva unicamente, per il giudizio abbreviato, il criterio della diminuzione di un terzo della pena, evidentemente inapplicabile ai reati puniti con l'ergastolo. Il venir meno di tale disposizione, dichiarata incostituzionale, non poté che determinare — secondo quanto espressamente affermato dalla sentenza n. 176 del 1991 — l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai «processi concernenti delitti punibili con l'ergastolo».

Risolviendo le incertezze interpretative emerse nella prassi all'indomani di tale pronuncia, le sezioni unite della Corte di cassazione affermarono che l'inammissibilità del giudizio abbreviato conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dovesse valere in ogni caso in cui l'imputazione enucleata nella richiesta di rinvio a giudizio concernesse un reato «punibile» con l'ergastolo, anche laddove il giudice ritenesse in ragione della sussistenza di circostanze attenuanti — doversi in concreto applicare una pena diversa (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 6 marzo 1992, n. 2977).

Poco dopo, con l'ordinanza n. 163 del 1992, la Corte costituzionale dichiarò manifestamente inammissibili le questioni poste da due ordinanze di rimessione, che si dovevano appunto della mancata possibilità di definire il giudizio con rito abbreviato per i delitti punibili con l'ergastolo, conseguente alla sentenza n. 176 del 1991. La Corte ritenne, in particolare, che l'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai reati punibili con l'ergastolo non fosse di per sé irragionevole, né determinasse ingiustificate disparità di trattamento rispetto ad altri reati.

L'art. 30 della legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), la cosiddetta «legge Carotti», ripristinò — nel contesto di una più generale modifica dei tratti strutturali del giudizio abbreviato — la possibilità di accesso a tale rito per i delitti puniti con l'ergastolo, aggiungendo un secondo periodo al comma 2 dell'art. 442 codice di procedura penale, con cui reiterava l'originaria soluzione dei compilatori del codice, prevedendo che «[a]lla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta».

Il di poco successivo art. 7 del decreto-legge 23 novembre 2000, n. 341 (Interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale e disposizioni in materia di giudizio abbreviato nei processi per reati puniti con l'ergastolo), convertito, con modificazioni, nella legge 10 gennaio 2001, n. 4, stabilì quindi che «[n]ell'art. 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione «pena dell'ergastolo» deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno», aggiungendo poi allo stesso art. 442, comma 2, codice di procedura penale un terzo periodo, dal seguente tenore letterale: «[a]lla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».



In seguito a tali novelle, dunque, il giudizio abbreviato tornò ad operare anche per i reati punibili con la pena dell'ergastolo, dando luogo — in caso di condanna — alle pene previste dall'art. 442, comma 2, secondo e terzo periodo, codice di procedura penale, in sostituzione, rispettivamente, dell'ergastolo senza isolamento diurno e dell'ergastolo con isolamento diurno.

La legge n. 33 del 2019 ha nuovamente previsto l'inapplicabilità del giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo. In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale legge ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 438 codice di procedura penale, il quale espressamente stabilisce che «[n]on è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo».

L'art. 3 della legge n. 33 del 2019 ha parallelamente abrogato il secondo e il terzo periodo dell'art. 442, comma 2, codice di procedura penale, introdotti — come si è poc'anzi rammentato — rispettivamente dalla legge Carotti e dal decreto-legge n. 341 del 2000, come convertito, eliminando così le pene eventualmente applicabili in luogo dell'ergastolo (con o senza isolamento diurno) in esito al giudizio abbreviato.

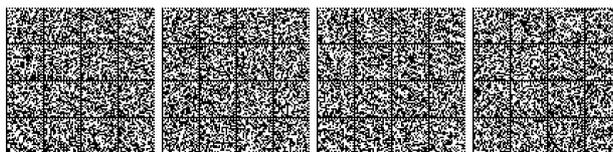
Infine, l'art. 5 della legge n. 33 del 2019 stabilisce che le nuove disposizioni «si applicano ai fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore» della legge medesima.

La questione è senz'altro rilevante nel caso di specie, trattandosi di fatto commesso dopo l'entrata in vigore della novella del 2019 ed avendo il difensore, munito di procura speciale, chiesto di definire il processo con rito abbreviato, di talché giudicante deve necessariamente fare applicazione della norma della cui costituzionalità si sospetta.

Per quanto concerne il requisito della non manifesta infondatezza, conviene rammentare che la Consulta si è già pronunciata in passato, come già detto, con l'ordinanza n. 163 del 1992, sulla preclusione del giudizio abbreviato per gli imputati di delitti punibili con l'ergastolo, rilevando che tale disciplina — conseguente alla precedente sentenza n. 176 del 1991, e rimasta in vigore sino alla legge n. 479 del 1999 (*supra*, punti 5.1. e 5.2.) — «non è in sé irragionevole, né l'esclusione di alcune categorie di reati, come attualmente quelli punibili con l'ergastolo, in ragione della maggiore gravità di essi, determina una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri reati, trattandosi di situazioni non omogenee».

In successive pronunce, la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale delle preclusioni di natura oggettiva, fondate sul titolo astratto del reato, poste dal legislatore all'accesso ad altri riti speciali ad effetto premiale. In particolare, l'ordinanza n. 455 del 2006 ha affermato, con riferimento alla legittimità costituzionale delle preclusioni al cosiddetto patteggiamento allargato, che «l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso — proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale — resta affidata alla discrezionalità del legislatore; e le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione». La medesima ordinanza n. 455 del 2006 ha d'altra parte sottolineato che «l'ordinamento annovera un'ampia gamma di ipotesi nelle quali, per ragioni di politica criminale, il legislatore connette al titolo del reato — e non (o non soltanto) al livello della pena edittale — l'applicabilità di un trattamento sostanziale o processuale più rigoroso», formulando poi un lungo elenco di esempi a supporto di tale affermazione, e insistendo sul principio (anche di recente ribadito nella sentenza n. 95 del 2015) secondo cui la discrezionalità legislativa è soggetta, rispetto a tali scelte, al solo limite della manifesta irragionevolezza o dell'arbitrarietà.

Con la sentenza n. 260/2020 la Consulta, ritenendo di dover ribadire l'orientamento espresso in passato, ha affermato che non «possa ritenersi produttiva di irragionevoli equiparazioni di trattamento una disciplina processuale che precluda, in via generale, l'accesso al giudizio abbreviato a tutti indistintamente gli imputati di tali reati», dato che «la comminatoria edittale dell'ergastolo — che è pena anche qualitativamente diversa dalla reclusione, in ragione del suo carattere potenzialmente perpetuo, come evidenzia non a caso l'autonoma considerazione della stessa nell'elenco delle pene principali di cui all'art. 17 codice penale — segnala infatti un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale che non è qui oggetto di censure, ha ritenuto di formulare; speciale disvalore che sta per l'appunto alla base della scelta del legislatore del 2019 di precludere l'accesso al giudizio abbreviato a tutti gli imputati di tali delitti. Una tale scelta non può certo essere qualificata né in termini di manifesta irragionevolezza, né di arbitrarietà; e si sottrae pertanto, sotto lo specifico profilo qui esaminato, alle censure dei rimettenti». La Corte ha ritenuto «non manifestamente irragionevole, né arbitraria, appare la scelta legislativa di ancorare la preclusione del rito alla pena edittale prevista per il reato per il quale si procede. Un simile ancoraggio si ritrova del resto in una quantità di istituti di diritto penale sostanziale o processuale (dalla prescrizione alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, ovvero — in materia processuale dalle misure cautelari alle intercettazioni di comunicazioni); e la sua manifesta irragionevolezza o arbitrarietà deve qui tanto più escludersi, in quanto la commina-



toria che determina la preclusione è quella della pena più grave prevista nel nostro ordinamento, che segnala — come parimenti si è osservato — una valutazione di massimo disvalore del reato per il quale si procede».

Anche con riferimento alle finalità perseguite dal legislatore, la Corte non ha ravvisato alcuna manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della scelta del legislatore, che ha ritenuto l'opportunità che rispetto ai reati più gravi previsti dall'ordinamento fosse celebrato un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico, «con le piene garanzie sia per l'imputato, sia per le vittime, di partecipare all'accertamento della verità». Tutte queste finalità possono essere o meno condivise; ma né le finalità in sé, né i mezzi individuati dal legislatore per raggiungerle sono apparsi alla Corte connotabili in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Piuttosto, si deve ritenere che una disciplina mirante a imporre in ogni caso, per i delitti più gravi previsti dall'ordinamento, lo svolgimento di un processo pubblico avanti una corte a composizione mista — nella quale tra l'altro si inverte la previsione costituzionale della «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia» (art. 102, terzo comma, Cost.) — rientri nel novero delle scelte discrezionali del legislatore, rispetto alle quali non è consentito alla Corte sovrapporre la propria autonoma valutazione.

Con riferimento al caso di specie, non può negarsi che il fatto commesso dall'imputato sia di estrema gravità, commesso con modalità cruento e ai danni della anziana congiunta che si prendeva cura di lui e che, pertanto, permanga anche in ipotesi del genere l'interesse dello Stato, visto l'allarme sociale suscitato dal fatto, alla celebrazione di un processo pubblico con un giudice collegiale a composizione mista, in ossequio al principio di cui all'art. 102, terzo comma, Cost.

La considerazione che precede vale anche con riferimento alle ipotesi in cui l'imputato sia stato riconosciuto incapace di intendere e di volere con una perizia espletata in sede di incidente probatorio nel contraddittorio tra le parti perché il fatto genera allarme sociale a prescindere dalle condizioni soggettive del *reo* e quindi necessario garantire, anche in tal caso, il controllo dell'opinione pubblica.

Per quanto concerne poi i dubbi di compatibilità dell'art. 438, comma 1-*bis*, codice di procedura penale con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., in sé considerato e in relazione agli articoli 2, 3 e 27, secondo comma, Cost. la Consulta nella decisione 260/20, più volte richiamata, ha rammentato «la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui è ben vero che “la facoltà di chiedere i riti alternativi — quando è riconosciuta — costituisce una modalità, tra le più qualificanti ed incisive (sentenze n. 237 del 2012 e n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 219 del 2004). Ma è altrettanto vero che la negazione legislativa di tale facoltà in rapporto ad una determinata categoria di reati non vulnera il nucleo incompressibile del predetto diritto” (sentenza n. 95 del 2015). L'accesso ai riti alternativi costituisce, dunque, parte integrante del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. soltanto in quanto il legislatore abbia previsto la loro esperibilità in presenza di certe condizioni; di talché esso deve essere garantito — o quanto meno deve essere garantito il recupero dei vantaggi sul piano sanzionatorio che l'accesso tempestivo al rito avrebbe consentito — ogniqualvolta il rito alternativo sia stato ingiustificatamente negato a un imputato per effetto di un errore del pubblico ministero nella formulazione dell'imputazione, di una erronea valutazione di un giudice intervenuto in precedenza nella medesima vicenda processuale, ovvero di una modifica dell'imputazione nel corso del processo (sentenza n. 14 del 2020 e precedenti ivi citati). Ma dall'art. 24 Cost. non può dedursi un diritto di qualunque imputato ad accedere a tutti i riti alternativi previsti dall'ordinamento processuale penale». Pertanto il diritto dell'imputato ad accedere a riti alternativi può essere legittimamente compresso in ragione della gravità del fatto.

Quanto poi alla lamentata violazione del diritto di difesa «in relazione» al diritto alla dignità e alla riservatezza dell'imputato, anche in tal caso torna utile l'insegnamento della Consulta nella sentenza più volte citata, secondo cui «non v'è dubbio che la pubblicità delle udienze sia concepita dall'art. 6, comma 1, CEDU, dall'art. 47, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e dall'art. 14, comma 1, del Patto internazionale dei diritti civili e politici come una garanzia soggettiva dell'imputato. Tuttavia, la dimensione di diritto fondamentale riconosciuta alla pubblicità dei processi dalle carte internazionali dei diritti alle quali il nostro ordinamento è vincolato non esaurisce la *ratio* del principio medesimo, che nel suo nucleo essenziale costituisce altresì — sul piano oggettivo-ordinamentale — un connotato identitario dello stato di diritto, in chiave di «garanzia di imparzialità ed obiettività» di un processo che «si svolge sotto il controllo dell'opinione pubblica», quale corollario sia del principio secondo cui «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo» (art. 101, primo comma, Cost.), sia della garanzia di un «giusto processo» (art. 111, primo comma, Cost.) (sentenza n. 373 del 1992). Il che appare di particolare significato nei processi relativi ai reati più gravi, «che maggiormente colpiscono l'ordinata convivenza civile» (ancora, sentenza n. 373 del 1992) e addirittura ledono il nucleo dei diritti fondamentali delle vittime, a cominciare dalla loro stessa vita. Di talché il mero consenso dell'imputato non basta a fondare un suo diritto costituzionale — opposto, e anzi speculare, al suo diritto alla pubblicità delle udienze — alla celebrazione di un processo «a porte chiuse», al riparo del controllo dell'opinione pubblica. A



fronte, allora, di imputazioni relative a delitti gravissimi, come quelli puniti con la pena dell'ergastolo, non può considerarsi sproporzionata rispetto alle esigenze di tutela della dignità e della riservatezza dell'imputato una disciplina come quella all'esame, che impone in ogni caso la celebrazione di un processo pubblico, anche laddove l'imputato sia disposto a rinunciare a tale garanzia». Vale la pena osservare, inoltre, che il diritto alla riservatezza dell'imputato è già stato intaccato, nel momento in cui è stata eseguita la misura cautelare a suo carico (successivamente sostituita con una misura di sicurezza), in favore del diritto di cronaca, data la risonanza mediatica suscitata dal processo (e da tutti i processi concernenti fatti di particolare allarme sociale). Per quanto detto, la norma di cui si tratta non appare incompatibile con i principi di cui agli articoli 2, 3, 24, 27 e 32 della Carta fondamentale.

La censura relativa al principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., appare invece fondata, proprio sulla scorta dell'insegnamento reso dalla Consulta nella più volte citata sentenza n. 260/2020, secondo cui «una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l'effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 159 del 2014, n. 63 e n. 56 del 2009)».

Per quanto concerne tale parametro, va innanzitutto ricordato che la Costituzione lo declina 'in positivo', onerando il legislatore ordinario di attivarsi per sviluppare appositi strumenti che ne assicurino il rispetto. Quindi il legislatore deve individuare elementi strutturali che garantiscano la ragionevole durata di tutti i processi e non limitarsi a indennizzare le vittime di quelli che, *ex post*, si siano rivelati troppo lunghi. Questa prospettiva implica che l'impatto operativo delle riforme debba essere necessariamente preso in considerazione.

E precludere l'accesso al rito abbreviato ad un imputato riconosciuto, con le garanzie del contraddittorio, incapace di intendere di volere, sembra collidere con principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», entrambi «affermati, in plurime occasioni, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 460 del 1995, che ha affermato che l'efficienza del processo penale «è bene costituzionalmente protetto»)».

Ebbene, nel caso di specie recente dottrina ha osservato come sia palese, in generale l'impatto negativo della disposizione censurata sul sistema giudiziario: l'aumento del carico giudiziario della Corte d'Assise, competente a giudicare ai sensi dell'art. 5 codice di procedura penale, i delitti puniti con l'ergastolo sarà consistente, dato che le statistiche ministeriali (tratti dalla delibera del CSM del 6 febbraio 2019) rappresentano, riguardo ai reati puniti con l'ergastolo, percentuali molto elevate di definizione con giudizio abbreviato. L'incremento dei processi davanti alle Corti d'Assise, conseguenti anche alla stessa particolare composizione dell'organo per la partecipazione dei giudici popolari, determinerà prevedibili problemi organizzativi.

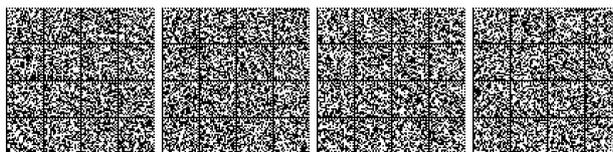
Il *vulnus* al principio della efficiente amministrazione della giustizia ad avviso del giudicante deriva, nel caso di specie, dalla totale superfluità di un processo dibattimentale e collegiale, che nulla potrebbe aggiungere al materiale probatorio già esistente, e non potrebbe rafforzare in alcun modo i diritti della difesa.

Se infatti a norma dell'art. 187 codice di procedura penale rientrano nell'oggetto della prova i fatti che si riferiscono alla punibilità dell'imputato, comprensivi della imputabilità, e che l'imputato ha diritto a «difendersi provando», è altrettanto vero, come correttamente osservato dal Pubblico Ministero, che nel caso di specie l'incapacità di intendere e di volere dell'imputato al momento del fatto è stata già incontrovertibilmente accertata con perizia disposta in sede di incidente probatorio, e quindi con le regole del contraddittorio, con la conseguenza che un dibattimento si appalesa inutile, essendo la prova già cristallizzata, non modificabile e determinante per la decisione.

La celebrazione del processo dinanzi alla Corte d'Assise non potrebbe portare in nessun caso a conseguenze diverse da quelle già accertate; infatti all'art. 431, comma 1, lettera e) codice di procedura penale previsto l'inserimento nel fascicolo per il dibattimento dei verbali degli atti assunti nell'incidente probatorio, che quindi saranno a disposizione della Corte d'Assise che, dopo averne dato lettura nei tempi e con le forme previste, potranno essere utilizzati ai fini della decisione. La Corte di Cassazione ha inoltre avuto modo di precisare che, sebbene la lettera della legge si riferisca solo ai verbali, qualora — come nel caso di specie — l'atto assunto in incidente probatorio sia una perizia, anche l'elaborato con il quale il perito abbia risposto ai quesiti dovrà essere inserito nel fascicolo per il dibattimento (Cassazione 9-7-93, Tacconi, 195321). In entrambi i casi l'esito del processo sarebbe identico, non essendo applicabile alcuna pena, ma soltanto una misura di sicurezza.

Misura di sicurezza la cui applicazione è preclusa dal disposto dell'art. 425, comma 4, codice di procedura penale, a norma del quale il giudice non può pronunciare sentenza di non luogo a procedere se ritiene che dal proscioglimento dovrebbe conseguire l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca.

Come è noto, l'art. 425 comma primo, nella sua versione originaria, prevedeva che la sentenza di non luogo a procedere dovesse essere pronunciata quando risultasse «evidente» che l'imputato fosse persona non imputabile o non punibile per qualsiasi altra causa. In tal caso, qualora l'imputato fosse socialmente pericoloso, al proscioglimento



poteva applicarsi l'applicazione di una misura di sicurezza. Tale disposizione stata poi dichiarata illegittima da Corte costituzionale n. 41/93 sulla base del rilievo che *in parte qua* l'art. 425 imponeva al giudice di pronunciare una sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, applicando, se del caso, le misure di sicurezza, all'esito e sulla base di un accertamento di responsabilità basato solo sull'etero presupposto della non evidente infondatezza dell'addebito, con il risultato di privare la persona non imputabile del dibattimento e della conseguente possibilità di esercitare appieno il diritto alla prova sul merito della regiudicanda, con correlativa compressione del diritto di difesa non bilanciata da contrapposte esigenze di economia processuale.

Pertanto da un lato il sistema processuale preclude di pronunciare una sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità, quando sia necessaria l'applicazione di una misura di sicurezza, data la particolare natura della sentenza di cui all'art. 425 codice di procedura penale; dall'altro si preclude all'imputato infermo di mente, socialmente pericoloso e *reo confesso* di ottenere una pronuncia di assoluzione in sede di giudizio abbreviato, rendendo obbligatoria la celebrazione di un lungo e dispendioso processo dibattimentale.

Nella specie, la dichiarazione illegittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis*, codice di procedura penale, nella parte in cui non consente all'imputato infermo di mente, la cui incapacità di intendere e di volere al momento del fatto sia stata accertata con perizia eseguita in sede di incidente probatorio, al giudizio abbreviato per un reato astrattamente punito con la pena dell'ergastolo, consentirebbe di definire il processo in tempi brevi senza inutile dispendio di preziose risorse organizzative, con l'applicazione, in via definitiva, di una misura di sicurezza e senza nessuna compressione del diritto di difesa.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 111, secondo comma, Cost. la questione relativa alla conformità a Costituzione dell'art. 438, comma 1-bis, codice di procedura penale, introdotto dalla legge 12 aprile 2019, n. 33, laddove non prevede che l'imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio, possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con la pena dell'ergastolo;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Rimini, 19 gennaio 2021

Il Giudice: VITOLO

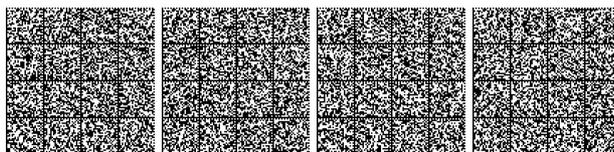
21C00075

N. 42

*Ordinanza del 27 ottobre 2020 della Corte d'appello di Bologna
nel procedimento penale a carico di G. O.*

Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Motivi di rifiuto facoltativo della consegna - Mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno.

– Legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), art. 18-*bis*, [comma 1, lettera *c*),] come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018).



CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE I PENALE

riunita in camera di consiglio e composta dai signori:

dott. Luca Ghedini - Presidente relatore;

dott. Anna Mori - consigliere;

dott. Luisa Raimondi - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale riguardante G. O. nato il ... in Moldavia; destinatario di mandato di arresto europeo emesso dall'Autorità giudiziaria rumena (Pretura di ...) in data 13 febbraio 2012.

Presente.

La Corte si pronuncia all'esito della camera di consiglio, sulle conclusioni in atti riportate del Procuratore generale presso la Corte e della Difesa del «consegnando».

Con sentenza emessa il 7 luglio 2020 la Corte d'appello di Bologna ha disposto la consegna del cittadino moldavo G. O. all'Autorità giudiziaria della Repubblica di ..., in quanto destinatario di un mandato di arresto europeo esecutivo emesso dalla Pretura di ... il 13 febbraio 2012 sulla base dell'ordine n. 454/2011 di esecuzione di una condanna definitiva alla pena di anni cinque di reclusione, irrogatagli dalla Corte di appello di... con sentenza del 10 febbraio 2012 per i delitti di evasione fiscale e conseguente appropriazione indebita delle somme dovute per il pagamento delle imposte sui redditi e dell'IVA, quale socio unico ed amministratore della società «...» S.r.l. nel periodo ricompreso fra il mese di settembre 2003 e quello di aprile del 2004.

Con sentenza del 16 settembre 2020 la Corte di cassazione ha annullato la sentenza della Corte territoriale, affinché la Corte di rinvio:

a) valutasse l'opportunità di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69, nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno, già oggetto di ordinanza di rimessione del 4 febbraio 2020, n. 10371, della stessa Corte di Cassazione;

b) inoltre, nell'ipotesi in cui le circostanze di fatto inerenti al dedotto radicamento territoriale fossero state oggetto di un positivo accertamento, la Corte distrettuale dovrà prendere in esame la questione di costituzionalità dell'art. 18-bis, lettera c), cit., anche in relazione al connesso parametro normativo di cui all'art. 19, comma 1, lettera c), legge cit., stante la natura contumaciale della sentenza di condanna emessa nei confronti del ricorrente: proprio in forza di tale ultima disposizione egli, ove condannato dallo Stato di emissione all'esito della rinnovazione del giudizio, potrebbe beneficiare della garanzia — ivi prevista per il cittadino o per il residente dello Stato italiano, quand'anche cittadino di uno Stato terzo — relativa alla clausola di rinvio per la esecuzione della pena, eventualmente pronunciata, presso lo Stato membro richiesto, ossia in Italia, quale Stato di esecuzione, così come dalla difesa prospettato in via subordinata. Nell'ordinamento dello Stato di emissione, infatti, la persona richiesta in consegna per essere sottoposta ad una pena derivante da una condanna pronunciata «*in absentia*» può, su sua richiesta formulata ai sensi dell'art. 466 del codice di procedura penale romeno, essere nuovamente giudicata dalla stessa Corte che ha emesso la condanna, comparando personalmente in giudizio.

Osserva la Corte, all'esito dell'odierna udienza, come debba essere sollevata eccezione di costituzionalità, alla stregua dell'ordinanza emessa dalla stessa Corte di Cassazione e richiamata in narrativa.

Nel corso del giudizio svoltosi davanti alla prima Corte, invero, la difesa del consegnando ha adeguatamente fornito la prova di uno stabile radicamento familiare e lavorativo sul territorio nazionale.

L'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, nel regolare i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato «esecutivo», stabilisce che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può opporvi un rifiuto «se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno».

Con riferimento alla causa di rifiuto or ora menzionata, dunque, il legislatore europeo ha fatto riferimento, in linea generale, alla «persona ricercata» e non ha differenziato la posizione del cittadino da quella del «residente non



«cittadino», dato che l'esecuzione della pena nello Stato richiesto della consegna, anziché in quello della condanna, è prevista non per il riconoscimento di un privilegio in favore del cittadino, solo eventualmente estensibile al residente, ma, come già posto in rilievo nella su citata ordinanza di rimessione di questa Corte, per consentire alla pena di svolgere nel migliore dei modi la funzione di risocializzazione del condannato, rendendo possibile il mantenimento dei suoi legami familiari e sociali per favorirne un corretto reinserimento al termine dell'esecuzione: funzione, questa, che, come si vedrà meglio più avanti, non tollera distinzioni tra il cittadino ed il residente.

Le medesime ragioni sono alla base della connessa disposizione di cui all'art. 5, n. 3, della suddetta decisione-quadro, che, nel regolare un complesso di garanzie che lo Stato emittente deve fornire in casi particolari allo Stato di esecuzione, stabilisce, con riferimento all'ipotesi di m.a.e. processuale, che «se la persona oggetto del mandato d'arresto europeo ai fini di un'azione penale è cittadino o residente dello Stato membro di esecuzione, la consegna può essere subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata nello Stato membro di esecuzione per scontarvi la pena».

L'enunciato normativo, infatti, è sostanzialmente sovrapponibile a quello che il legislatore europeo ha utilizzato nella prima disposizione, non essendovi alcuna differenza fra «la persona ricercata» e «la persona oggetto del mandato d'arresto europeo», laddove alcun rilievo può attribuirsi, per i fini qui considerati, alla limitazione soggettiva della garanzia in favore del solo cittadino o residente dello Stato di esecuzione e non anche della persona che vi dimori.

Una volta introdotto il corrispondente motivo di rifiuto nel nostro ordinamento, dunque, non può irrazionalmente limitarsene l'applicazione ai soli cittadini e residenti «comunitari», escludendola *tout court* per i residenti o dimoranti «non comunitari», se non a condizione di trasporre solo una porzione del contenuto, generale ed onnicomprensivo, della norma euro-unitaria, così eludendo l'obbligo di rispettarne fedelmente i vincoli di adeguamento ai sensi degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Per il mandato «processuale» di arresto, infatti, si ammette la possibilità di esecuzione della pena in Italia anche per i cittadini di Paesi terzi che vi risiedano, mentre la si esclude per il mandato di arresto «esecutivo» emesso nei confronti della medesima persona richiesta in consegna.

Rientra nella discrezionalità degli Stati membri decidere se attuare o meno i motivi di rifiuto a carattere facoltativo contemplati dalla norma «esterna» della decisione quadro, ma qualora essi li traspongano nei rispettivi ordinamenti interni devono attenersi al contenuto dell'atto di diritto derivato e lasciare all'autorità giudiziaria nazionale la facoltà di scelta nel vagliarne la concreta operatività nel caso di specie.

Nessuna distinzione basata sulla nazionalità del ricercato viene presa in considerazione, già in sede di relazione illustrativa della proposta, per individuare sul piano soggettivo la persona richiesta in consegna nell'ambito della nuova procedura di cooperazione.

Al contrario, la formulazione letterale della norma dettata nell'art. 18-*bis* cit. esclude, *sic et simpliciter*, che il residente non cittadino di uno Stato membro dell'Unione possa scontare la pena nel nostro Stato, anche qualora egli dimostri di aver acquisito saldi legami di natura economica, professionale o affettiva nel suo territorio, ponendosi in tal modo al di fuori della *ratio* ispiratrice e della lettera disciplina delineata nell'impianto normativo della decisione quadro.

Ne consegue una attuazione ingiustificatamente parziale e limitativa dell'ampiezza degli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo con l'omologa disposizione normativa della decisione quadro, in contrasto con l'esigenza di rispettare le limitazioni di sovranità necessarie per lo sviluppo dell'Unione e gli obblighi di conforme adeguamento derivanti dall'ordinamento euro-unitario secondo quanto dispongono gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione. 6.

Sotto altro, ma connesso profilo, deve rilevarsi l'assenza di una ragionevole giustificazione a sostegno della scelta normativa legata alla diversità di trattamento della posizione del cittadino di uno Stato terzo al quale viene del tutto preclusa, in caso di mandato «esecutivo» *ex* art. 18-*bis* cit., la possibilità di beneficiare di un rifiuto della consegna nella prospettiva della finalità rieducativa della pena la cui esecuzione egli verrebbe a scontare nello Stato di residenza.

L'obiettivo della «reintegrazione sociale», come riduzione degli effetti desocializzanti della pena detentiva, non ammette alcuna distinzione fondata sulla nazionalità e costituisce senza dubbio uno dei principali corollari del principio rieducativo, trasfondendosi addirittura nel significato stesso che tale principio viene ad assumere in relazione alle esigenze di individualizzazione del trattamento del condannato nella fase di esecuzione della pena.

Non appare dunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, nella parte in cui, non prevedendo il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato terzo stabilmente residente o dimorante nel territorio italiano, non ne garantisce il diritto al rispetto della vita familiare, per contrasto con gli



articoli 2 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 17, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nonché con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 11, 27, comma 3, 117, comma 1, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno.

Sospende il giudizio, ordinando che, a cura della Cancelleria, siano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla Cancelleria per la comunicazione prevista dall'art. 22, comma 5, della legge n. 69 del 2005.

Bologna, 20 dicembre 2017

Il Presidente estensore: GHEDINI

LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE I

riunita in Camera di Consiglio e composta dai signori:

dott. Luca Ghedini - Presidente relatore;

dott. Anna Mori - consigliere;

dott. Enrico Saracini - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nei confronti di:

G. O.;

rilevato nell'ordinanza pronunciata e pubblicata mediante lettura all'udienza del 27 ottobre 2020 è stato commesso errore materiale, indicando come data del provvedimento quella del 20 dicembre 2017;

Dispone che l'ordinanza di cui in premessa sia corretta nel senso che laddove si legge «Bologna, 20 dicembre 2017», debba leggersi e intendersi «Bologna, 27 ottobre 2020».

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Bologna, 8 febbraio 2021

Il Presidente estensore: GHEDINI



N. 43

Ordinanza del 27 novembre 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Lo Re Mario e altri contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Impiego pubblico - Personale dell'Amministrazione degli affari esteri in servizio all'estero - Indennità di amministrazione - Previsione che l'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967 si interpreta nel senso che il trattamento economico complessivo non include né l'indennità di amministrazione né l'indennità integrativa speciale e che durante il periodo di servizio all'estero possono esser corrisposte soltanto le indennità di cui al medesimo d.P.R.

- Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1-*bis*.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Amelia Torrice - Presidente;
- dott. Annalisa Di Paolantonio - consigliere;
- dott. Caterina Marotta - consigliere;
- dott. Irene Tricomi - consigliere;
- dott. Francesca Spena - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 27755-2014 proposto da:

Lo Re Mario, Mastrostefano Giovanni, Mauriello Maria Pia, Maurizi Lorenzo, Meneghello Alessandro, Muscatello Nicola, Papparone Mario, Patti Carmela, Trombi Moriam Lucia, Vingelli Angelo Raffaele, tutti elettivamente domiciliati in Roma, Salita di San Nicola da Tolentino 1/B, presso lo studio dell'avvocato Domenico Naso, che li rappresenta e difende; - ricorrenti;

contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi, 12; - controricorrente;

avverso la sentenza n. 3308/2014 della Corte d'Appello di Roma, depositata il 23 maggio 2014 R.G.N. 7629/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 29 settembre 2020 dal Consigliere dott. Francesca Spena;

udito il pubblico ministero in persona del Sostituto procuratore generale dott. Alessandro Cimmino che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'avvocato Domenico Naso;

RILEVATO

1. con sentenza del 23 maggio 2014, n. 3308, la Corte d'Appello di Roma, in riforma della sentenza del Tribunale della stessa sede, rigettava la domanda proposta da Mario Lo Re ed altri litisconsorti - tutti dipendenti del Ministero degli affari esteri (in prosieguo: *MAE*) in servizio presso sedi estere - per il pagamento della «indennità di amministrazione», non corrisposta dal MAE perché ritenuta incumulabile con la «indennità di servizio all'estero».

2. La Corte territoriale osservava che la vicenda di causa era stata risolta dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2001, norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repub-



blica 5 gennaio 1967, n. 18; la norma aveva chiarito che il trattamento economico complessivo spettante al personale dell'amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero non includeva l'indennità di amministrazione (né la indennità integrativa speciale).

3. Riteneva, inoltre, che, in ogni caso, la pretesa era infondata anche a voler prescindere dalla disposizione interpretativa perché l'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, nell'attribuire al personale del MAE in servizio all'estero l'indennità di servizio estero, precisava che nessun'altra indennità ordinaria e straordinaria - poteva essere concessa al personale, a qualsiasi titolo, in relazione al servizio prestato all'estero.

4. Hanno proposto ricorso per La Cassazione della sentenza i litisconsorti in epigrafe indicati, articolato in sette motivi, cui ha resistito il MAE con controricorso.

5. La causa è stata discussa alla pubblica udienza del 29 settembre 2020, a seguito di rinvio dalla precedente trattazione camerale. Le parti hanno depositato memorie.

CONSIDERATO

Sintesi dei motivi

Le parti ricorrenti hanno dedotto:

6. Con il primo motivo di ricorso, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2001, convertito nella legge n. 148/2001 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, assumendo la natura innovativa della disposizione del suddetto art. 1-bis e, dunque, la sua inapplicabilità *ratione temporis* alla fattispecie di causa.

7. Con i motivi dal secondo al quinto, la incostituzionalità dell'art. 1-bis 13 agosto 2011 n. 138, inserito dall'art. 1, comma 1 della legge di conversione 14 settembre 2011 n. 148 - ove invece inteso come norma di interpretazione autentica - per contrasto: con l'articolo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in relazione agli articoli 10, primo comma e 117, primo comma della Costituzione (motivi secondo e terzo); con l'art. 1 del protocollo I addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sempre in relazione agli articoli 10, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione (quarto motivo); con gli articoli 101, 102, 104 Costituzione; con gli articoli 3 e 36 Costituzione (quinto motivo).

8. Con il sesto ed il settimo motivo i ricorrenti hanno censurato la sentenza impugnata per violazione delle norme collettive del comparto ministeri (articoli 29 e 34 C.C.N.L. 1994/1997; articoli 28 e 33 C.C.N.L. 1998/2001; C.C.N.L. integrativo 1998/2001 - biennio economico 2000/2001); si evidenzia la natura retributiva della «indennità di amministrazione» per sostenere la sua cumulabilità con la «indennità di servizio all'estero», sul rilievo che quest'ultima non avrebbe carattere retributivo ma funzione compensativa degli oneri economici sostenuti per il servizio all'estero.

9. Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti ricorrenti sia ammissibile - (essa è relativa alla disposizione di una legge dello Stato che disciplina la controversia su cui Collegio è chiamato a decidere, censurata per violazione di specifiche norme della Costituzione) - rilevante e non manifestamente infondata.

Sulla rilevanza

La verifica di rilevanza conduce ad un esito positivo.

10. Sotto tale profilo va sperimentata la possibilità di risolvere la controversia senza tener conto del censurato art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, considerando la norma come non-retroattiva; in questo senso andrebbe accolto il primo motivo del ricorso in cassazione.

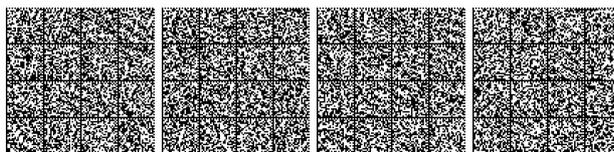
11. Tuttavia il Collegio non ritiene possa dubitarsi della natura di norma retroattiva dell'art. 1-bis del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, avuto riguardo al chiaro ed inequivoco dettato letterale.

12. La retroattività deriva, infatti, inevitabilmente dalla sua auto-qualificazione come interpretazione autentica dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.

13. La norma, per quanto testualmente disposto, si salda al testo originario dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1957, offrendone un preciso significato.

14. Non può esserne allora predicata la natura non retroattiva, in contrasto con il dato letterale.

15. Pertanto, il Collegio per decidere la causa dovrà applicare la disposizione censurata e l'applicabilità della disposizione è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni proposte (sentenza Corte costituzionale n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto, Corte costituzionale n. 174/2019, punto 2.1 del Considerato in diritto).



16. Va osservato, inoltre, che nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (Corte costituzionale n. 77 del 2018, punto 8. del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2, del Considerato in diritto).

17. Nell'ipotesi di accoglimento delle questioni, del resto, questo giudice remittente non sarà chiamato a fare applicazione di una normativa che predetermina l'esito della lite ma dovrà decidere secondo una diversa regola di giudizio, che attingerà da una ricostruzione sistematica della complessiva disciplina di riferimento.

18. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, quand'anche non conducesse a conclusioni diverse da quelle recepite dalle disposizioni censurate, influirebbe sul percorso argomentativo che questa Corte dovrà intraprendere per dirimere la controversia; dunque, anche da questo punto di vista trova conferma la rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato.

Sulla non manifesta infondatezza.

La verifica della non manifesta infondatezza conduce ad un esito positivo.

19. Va in primo luogo segnalato che questa Corte, con ordinanza del 17 dicembre 2019, n. 33395, non ha dato seguito alla questione di costituzionalità della medesima disposizione oggi censurata (in quella sede sollevata sotto il profilo della violazione degli articoli 3, 24, 101, 104, 113 della Costituzione) nella parte in cui si riferisce alla «indennità integrativa speciale».

20. Le conclusioni ivi raggiunte non sono, tuttavia, riferibili alla disciplina dettata dall'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011 in ordine alla «indennità di amministrazione».

21. L'ordinanza n. 33395/2010 si è confrontata con un emolumento, l'indennità integrativa speciale, già noto all'epoca di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 (in quanto istituito dalla legge n. 324/59) e con un dubbio interpretativo nascente, a distanza di vari decenni, da due fatti storici sopravvenuti: il conglobamento della indennità integrativa speciale nella voce «stipendio» disposto dal C.C.N.L. Ministeri del 12 giugno 2003, che contemplava una disciplina specifica per il personale in servizio all'estero; la mancanza di una analoga disciplina specifica nella contrattazione del comparto successiva a quel contratto.

22. Nel giudizio in esame la disciplina del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, articoli 170 e 171, e della contrattazione collettiva dà luogo a conclusioni opposte.

23. Per comprendere le ragioni del dubbio di costituzionalità, è necessario ricostruire preliminarmente il quadro normativo, contrattuale e giurisprudenziale in cui esso si inserisce.

24. Giova ricordare che ai sensi dell'art. 45, comma 5, decreto legislativo n. 165/2001 le funzioni e i relativi trattamenti economici accessori del personale non diplomatico del Ministero degli affari esteri, per i servizi che si prestano all'estero, sono disciplinati, limitatamente al periodo di servizio ivi prestato, dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni ed integrazioni nonché dalle altre pertinenti normative di settore del Ministero degli affari esteri.

25. Da qui la sopravvivenza, nel regime del pubblico impiego privatizzato, del decreto del Presidente n. 18/1967, il cui art. 170, norma oggetto della interpretazione autentica, dispone:

«Il personale dell'amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa, nonché le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni del presente decreto.

Nessun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto».

26. Anteriormente alla emanazione della norma di interpretazione autentica era insorto un contenzioso seriale, proposto da molti dipendenti del MAE, contenzioso nel quale si inserisce il presente giudizio, sulla cumulabilità della «indennità di amministrazione» con la suddetta «indennità di servizio all'estero».

27. Si trattava - e si tratta oggi - di stabilire se la indennità di amministrazione rientri tra gli «assegni di carattere fisso e continuativo», posti in cumulo con la indennità di servizio all'estero (comma 1 del citato art. 170) ovvero tra le «altre indennità», la cui concessione è esclusa (comma 2 del medesimo articolo).

28. Da qui la rilevanza della disciplina di fonte negoziale collettiva.



29. L'indennità di amministrazione è stata istituita con il primo C.C.N.L. del Comparto Ministeri (1994/1997) in attuazione dell'art. 72, comma 2, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

30. La norma disponeva la abrogazione, contestualmente alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi, delle disposizioni che prevedevano trattamenti economici accessori, comunque denominati, a favore dei dipendenti pubblici; delegava, tuttavia, i contratti collettivi a fare comunque salvi «i trattamenti economici Fondamentali ed accessori in godimento aventi natura retributiva ordinaria o corrisposti con carattere di generalità per ciascuna amministrazione o ente».

31. Nella prima tornata contrattuale, il C.C.N.L. del Comparto Ministeri del 16 maggio 1995 - art. 29 (struttura della retribuzione) e art. 34, comma due, (disciplina della retribuzione accessoria) - ha rinviato all'allegato B per individuazione, attraverso tabelle di retribuzione accessoria, delle quote di retribuzione accessoria in atto presso le singole amministrazioni, negli importi corrisposti nell'anno 1993, conservate a seguito della contrattualizzazione (in applicazione del suddetto art. 72 del decreto legislativo n. 29/1993) perché aventi carattere di generalità e di continuità in base alla disciplina allora vigente (art. 34, comma 2, lettera a del C.C.N.L.); le quote di retribuzione accessoria all'epoca corrisposte non aventi carattere di generalità e continuità avrebbero, invece, alimentato il Fondo per la produttività collettiva delle singole amministrazioni (art. 34, comma 2, lettera b del C.C.N.L.).

32. L'indennità di amministrazione nasce, dunque, come indennità che conserva nell'impiego privatizzato i trattamenti accessori corrisposti ai dipendenti ministeriali nel regime pubblicistico con carattere di generalità e continuità.

33. Nell'allegato B, tabella I, si precisava trattarsi di indennità corrisposta, di norma, nelle medesime fattispecie in cui viene erogato lo stipendio tabellare: ridotta, pertanto, *pro quota* in caso di part-time orizzontale ed al 50% in caso di sospensione cautelare per procedimento disciplinare; erogata per intero in caso di ferie, permessi retribuiti, maternità, assenze per malattia, sospensione cautelare per procedimento penale, permessi, distacchi ed aspettative sindacali.

34. Nella seconda tornata contrattuale, l'art. 28 C.C.N.L. del 16 febbraio 1999 ha definito la struttura della retribuzione senza distinguere il trattamento fondamentale da quello accessorio, comprendendovi la indennità di amministrazione, di cui al successivo art. 33; detto art. 33 ha previsto un aumento degli importi della indennità di amministrazione, allo scopo di favorire il processo di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto.

L'art. 17, comma 11, del C.C.N.L. integrativo del C.C.N.L. 1998/2001 ha poi aggiunto all'art. 33 un comma 3, a tenore del quale l'indennità di amministrazione «è corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità ed ha natura fissa e ricorrente».

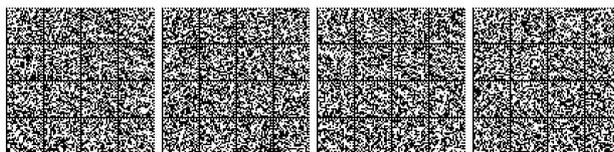
35. Venendo al terzo quadriennio, l'art. 22 C.C.N.L. 2002/2005 ha previsto ulteriori incrementi dell'indennità d'amministrazione «allo scopo di favorire procedimento di perequazione delle retribuzioni complessivamente spettanti al personale del comparto», rinviando alle Tabelle C e D; nelle richiamate tabelle vengono fissati gli incrementi mensili dell'indennità di amministrazione, distinti per Ministeri, con la precisazione che detti incrementi valgono per dodici mensilità.

36. Nel quadriennio 2006/2009, il C.C.N.L. comparto Ministeri del 14 settembre 2007 si è occupato della indennità di amministrazione all'art. 31, con il fine di eliminare differenze tra le indennità corrisposte al personale in servizio presso la medesima amministrazione nonché di ridurre le differenze esistenti tra i valori dell'indennità di amministrazione presenti nel comparto.

37. Sin qui le disposizioni collettive rilevanti in causa, in ragione del blocco della contrattazione disposto da decreto-legge n. 78 del 2010 e dal decreto-legge n. 98 del 2011.

38. Può conclusivamente affermarsi che l'indennità di amministrazione è una voce della retribuzione accessoria corrisposta in tutte le amministrazioni dell'ex comparto Ministeri, seppure con importi diversi da amministrazione ad amministrazione, non essendosi portato a compimento, a tutt'oggi, il dichiarato intento perequativo; essa è fissa nell'ammontare in relazione a ciascuna posizione di inquadramento, viene corrisposta continuativamente per dodici mensilità, ha carattere di generalità.

39. In tal senso si sono pronunciate le Sezioni unite di questa Corte nella sentenza 13 luglio 2005, n. 14698, rilevando come «Secondo l'art. 33, comma 3 del C.C.N.L. 1998/2001, come modificato dall'art. 17, comma 11 del contratto integrativo, la indennità di amministrazione viene corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità e natura fissa, e ricorrente...». La natura della indennità di amministrazione nei termini ricostruiti dalle Sezioni Unite è stata reiteratamente ribadita dalla sezione lavoro di questa Corte (Cass. numeri 18196/2017; 22612/2015; 9313/2011; 11814/2008, 5118/2008, 2355/2007, 19564/2006).



40. Invece la «indennità di servizio all'estero», sempre per giurisprudenza di questa Corte (Cass. numeri 14112/7016; 6039/2018; 27345/2019) non ha natura retributiva, in quanto finalizzata a sopperire ai maggiori costi che gravano sul dipendente in conseguenza della permanenza all'estero.

41. Nei precedenti citati, qui condivisi, si è osservato che la natura non retributiva della indennità di servizio estero è affermata con chiarezza dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, art. 171, comma 1 ed è ribadita dai commi successivi; in particolare, la misura della indennità, nelle diverse sedi, deve essere commisurata al costo della vita ed alle sue variazioni (comma 3, n. 1) nonchè alle necessità di rappresentanza derivanti dalle funzioni esercitate, alle particolari condizioni locali, al costo degli alloggi, del personale domestico e dei servizi, al corso dei cambi (comma 3, n. 2).

42. Da quanto sin qui esposto deriverebbe la fondatezza delle argomentazioni spese dai dipendenti del MAE nei motivi sesto e settimo del ricorso in cassazione, comunque autonomamente non decisive a fronte del sopravvenuto quadro normativo.

43. Ed invero, dopo la definizione nel primo grado dell'odierno giudizio, è intervenuto il censurato art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011 così formulato:

«L'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, si interpreta nel senso che:

a) il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'amministrazione degli affari esteri nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento a «stipendio» e «assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno», non include nè l'indennità di amministrazione nè l'indennità integrativa speciale;

b) durante il periodo di servizio all'estero al suddetto personale possono essere attribuite soltanto le indennità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.»

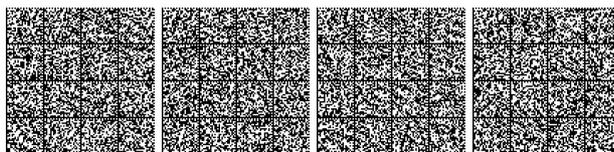
44. Il piano di valutazione della sollevata questione di legittimità costituzionale non sarà l'indagine circa il carattere effettivamente interpretativo ovvero innovativo con efficacia retroattiva della norma sospettata di illegittimità - essendo sul piano costituzionale consentita la emanazione di leggi retroattive anche innovative (fuori dall'ambito coperto dall'art. 25 della Costituzione) - ma piuttosto la verifica del se la retroattività della legge, quale discende dal suo tenore letterale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia, altresì, sostenuta da adeguati motivi di interesse generale, si da rappresentare un puntuale bilanciamento tra le ragioni della sua emanazione ed i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza Corte costituzionale n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

45. Tanto premesso, il primo dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis decreto-legge n. 138/2011 attiene alla violazione del parametro della ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale sentenza n. 108/2019 e giurisprudenza ivi citata), in caso di norma retroattiva si impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà; in altri termini, è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla certezza dei rapporti preteriti nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati. Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore e se esse trovino, appunto, «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza», anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato. Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere, inoltre, accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi, comunque, in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria, e perciò, anche sotto questo profilo, dell'art. 3 della Costituzione.

46. La disposizione dell'art. 1-bis, decreto-legge n. 138/2011 pretende di interpretare autenticamente l'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, ma si riferisce ad una indennità, la indennità di amministrazione, che neppure esisteva alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica interpretato, in quanto veniva introdotta dal C.C.N.L. 1994/1997 del Comparto Ministeri, circa trenta anni dopo (il contratto collettivo è del 16 maggio 1995).

47. Non può negarsi, dunque, la diversità tra la disciplina originaria e quella sopravvenuta, che presenta un insopprimibile elemento di novità nella indennità oggetto della interpretazione; si tratta, piuttosto che di una norma interpretativa, di una norma innovativa con efficacia retroattiva.



48. Ora, la palese erroneità della auto-qualificazione della norma come di interpretazione autentica può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (Corte Costituzionale sentenza n. 73/2017; sentenza n. 103/2013; sentenza n. 41/2011).

49. Sotto questo profilo il sospetto di irragionevolezza appare strettamente legato a quanto si esporrà sulle ragioni dell'intervento in riferimento al secondo, al terzo ed al quarto parametro di possibile incostituzionalità.

50. Il secondo dubbio di legittimità costituzionale attiene alla violazione degli articoli 101, 102 e 104 della Costituzione ed, in particolare, al mancato rispetto delle funzioni costituzionalmente assegnate al potere giudiziario.

51. L'intervento legislativo è stato introdotto in sede di conversione ed è frutto del maxiemendamento del Governo approvato dal Senato il 7 settembre 2011.

52. Secondo quanto si legge nella memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato per l'udienza pubblica, la relazione tecnica che accompagna l'emendamento specifica che la *ratio* della norma risiede nella necessità «di fornire l'esatta interpretazione dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 ai fine di porre termine al contenzioso seriale, riferito sia all'indennità di amministrazione sia all'indennità integrativa speciale, instauratosi nei confronti del MAE, dal quale possono derivare ingenti oneri a carico della finanza pubblica» (memoria della Avvocatura generale dello Stato del 4 marzo 2020, pagina 4, primo capoverso).

53. L'intervento legislativo, dunque, è dichiaratamente finalizzato ad incidere su concrete fattispecie sub iudice.

54. In particolare, con riferimento all'indennità di amministrazione, la relazione tecnica stima l'onere che graverebbe sull'amministrazione degli Affari esteri per il contenzioso in euro 5,5 milioni annui (e in 7 milioni a decorrere dall'anno 2008), con una incidenza complessiva per l'ultimo quinquennio in oltre 30 milioni.

55. Dunque legislatore, piuttosto che muoversi sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione giudiziale deve attenersi, pare ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio.

56. Da tali considerazioni discende anche un terzo dubbio di illegittimità costituzionale, attinente alla violazione dell'art. 24, primo comma della Costituzione, sotto il profilo della effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti.

57. Sussiste, poi, venendo al quarto profilo, il fondato sospetto di violazione degli articoli 111 e 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, profili di censura inscindibilmente connessi, data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo (Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2019, n. 174, punto 6 del considerato in diritto e giurisprudenza ivi citata).

58. È nota la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui è precluso al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale (*ex plurimis*: sentenza 14 febbraio 2012, Arras ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sentenza 10 giugno 2008 Bortesi ed altri contro Italia).

59. Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, la Corte costituzionale, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha già conferito rilievo al metodo ed alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (Corte costituzionale, sentenze 30 gennaio 2018 n. 12 e 12 luglio 2019 n. 174).

60. Nella fattispecie di causa, l'intervento legislativo censurato è intervenuto a distanza di oltre quaranta anni dalla entrata in vigore della norma interpretata e dopo che la sentenza di primo grado, del 7 luglio 2011 (n. 12728), aveva accolto la domanda degli odierni ricorrenti, condannando il MAE al pagamento della indennità di amministrazione maturata a decorrere dal 16 ottobre 2005 in favore di ciascuno di essi.

61. La relazione tecnica, facendo riferimento al contenzioso seriale avviato dai dipendenti del MAE ed individuando l'onere finanziario dell'ultimo quinquennio (quello non coperto dalla prescrizione), mostra l'intendimento di incidere sulla singola come sulle altre controversie in corso sulla medesima questione, chiaramente individuabili, tanto da poterne stimare il peso economico.

62. Orbene, i motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso; del resto, l'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale,



orientati, piuttosto, a finalità di ampio respiro (Corte costituzionale, sentenza n. 174/2009, punto 6 e punto 7.3 del considerato in diritto).

63. Neppure si ravvisa l'esigenza, in altre occasioni valorizzata dalla Corte Costituzionale, di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 dei 2018), in quanto la controversia in corso, come le altre analoghe insorte sul territorio nazionale, non trova origine nelle ambiguità del testo del decreto del Presidente della Repubblica del 1967 ma, piuttosto, nella qualificazione o meno della indennità di amministrazione, disciplinata dalle parti collettive a partire dal 1994, come «assegno a carattere fisso e continuativo previsto per l'interno».

64. Infine, non paiono ricorrere profili di illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o - in funzione riparatrice e nel rispetto del principio di affidamento - manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019, punto 8. del considerato in diritto).

65. Appare, dunque, fondato il dubbio di mancanza di ragionevolezza dell'intervento retroattivo dell'art. 1-bis decreto-legge n. 138/2011, così come quello di interferenza con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e di violazione dell'effettività del diritto delle parti ad agire in giudizio.

66. principio di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo - consacrata nell'art. 6 della CEDU, nella lettura datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, come nell'art. 111 della Costituzione - appaiono, altresì, incisi dalla norma retroattiva censurata, in quanto essa, come detto, opera su situazioni processuali già in corso.

67. Un quinto sospetto di illegittimità costituzionale si configura, da ultimo, in riferimento all'art. 39, comma 1 della Costituzione.

68. Viene in rilievo il ruolo cruciale della contrattazione collettiva, alla quale è stata delegata dall'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 la regolazione dell'assetto economico del pubblico impiego privatizzato (Corte Costituzionale n. 178 del 2015, punto 17 del Considerato in diritto).

69. La norma sospettata di illegittimità costituzionale provvede, infatti, ex post a configurare un assetto del trattamento economico complessivo dei dipendenti del MAE in servizio all'estero intervenendo, piuttosto che sull'art. 170 decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 - norma coperta dalla riserva di cui all'art. 45, comma 5, decreto legislativo n. 165/2001 - sulla disciplina della indennità di amministrazione fissata, nell'arco di più quadrienni, dai contratti collettivi del pubblico impiego privatizzato.

70. L'incidenza retroattiva della norma di legge sulla disciplina posta dalle parti collettive, nell'esercizio di una delega di legge, appare un vizio alla loro libertà ad autonomia in un settore, quello del pubblico impiego privatizzato, in cui tale autonomia ha trovato specifico riconoscimento e regolamentazione legali.

P.Q.M.

La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 della Costituzione, 24 comma 1 della Costituzione, 39 comma 1 della Costituzione, 111, 117, comma 1 della Costituzione - in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011 n. 148, nei termini di cui in motivazione.

Sospende il presente giudizio.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di Cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, in data 29 settembre 2020

Il Presidente: TORRICE



N. 44

*Ordinanza del 20 ottobre 2020 della Corte d'appello di Salerno
nel procedimento civile promosso da Ferrantino Teresa contro Fondazione Enasarco e altri*

Matrimonio - Divorzio - Diritti del coniuge divorziato superstite - Riconoscimento del diritto all'attribuzione della pensione di reversibilità e ad una percentuale dell'indennità di fine rapporto - Condizioni - Titolarità dell'assegno divorzile - Omessa previsione della sussistenza del requisito della titolarità dell'assegno anche in caso di morte dell'obbligato, intervenuta, in presenza di una sentenza parziale di divorzio, prima della definitiva determinazione dell'assegno già riconosciuto in sede di provvedimenti provvisori presidenziali.

- Legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), artt. 9 e 12-*bis*; legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), art. 5.

LA CORTE DI APPELLO DI SALERNO

SEZIONE CIVILE

riunita in Camera di consiglio nelle persone dei sigg. magistrati:

- 1) dott. Bruno de Filippis - Presidente, relatore;
- 2) dott.ssa Marcella Pizzillo - consigliere;
- 3) dott.ssa Sabrina Serrelli - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1071/2016 V.G., promossa *ex* articoli 9 e 12-*bis*, legge n. 898/1970, da:

Ferrantino Teresa, rappresentata e difesa dall'avv. Lucia Vicinanza presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Salerno, C.so Vittorio Emanuele, trav. F. Patella, 10; ricorrente;

e Fondazione Enasarco, in persona del presidente e legale rappresentante Gianroberto Costa, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Salafia e Angelica Porcini ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Salerno, p.zza A. Conforti n. 9;

Ferrantino Antonietta, rappresentata e difesa dall'avv. Gaspare Salamone, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Salerno, via Luigi Guercio, n. 353;

Cella Ludovica;

INPS,

resistenti.

MOTIVI DI FATTO

Con ricorso del 12 luglio 2019 Ferrantino Teresa, in qualità di coniuge divorziato di Cella Antonio, chiedeva la determinazione della quota di sua spettanza del trattamento di fine rapporto, nonché della quota di pensione di reversibilità a lei spettante.

Il Tribunale con decreto del 18 febbraio 2020 rigettava entrambe le richieste per la non titolarità, in capo alla ricorrente, del momento della scomparsa del Cella, di un assegno di divorzio. Nella fattispecie, infatti, il divorzio era stato pronunciato con sentenza parziale, con riserva di esaminare nel prosieguo le questioni di carattere economico e il relativo giudizio si era però concluso, in conseguenza della morte in corso di causa, con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, non impugnata e pertanto divenuta irrevocabile.



Avverso tale provvedimento proponeva reclamo Ferrantino Teresa, sostenendo che, per costante giurisprudenza di legittimità, la morte di uno dei coniugi in pendenza del giudizio di separazione o divorzio comporta la declaratoria di cessazione della materia del contendere e che, pertanto, ella non poteva impugnare la conforme sentenza emessa dal Tribunale, impedendo che la stessa divenisse irrevocabile. In tal modo la ricorrente contestava l'iter logico seguito dal Tribunale, secondo il quale la causa doveva invece essere interrotta, con conseguente riassunzione nei confronti degli eredi, proprio al fine di evitare la perdita della reversibilità e dell'indennità di fine rapporto.

La ricorrente ricordava che, in virtù dei provvedimenti provvisori in vigore fino alla scomparsa del Cella, aveva percepito durante i cinque anni della causa l'assegno divorzile e invocava, in caso di rigetto della sua domanda, la violazione dei principi costituzionali relativi al divieto di disparità di trattamento.

Si costituiva ritualmente la Fondazione Enasarco affermando che, al momento della scomparsa del Cella, la Ferrantino non era titolare di un assegno di divorzio, con conseguente mancanza di un requisito essenziale per la concessione di quanto richiesto. In ragione di ciò chiedeva il rigetto del reclamo. In via subordinata, chiedeva stabilirsi le quote di reversibilità spettanti alle parti, con condanna alla riduzione di quanto finora percepito da parte dei percettori.

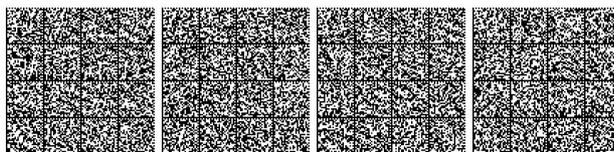
MOTIVI DI DIRITTO

L'art. 9, comma 2, legge n. 898/1970, dispone che «In caso di morte dell'ex coniuge e in assenza di un coniuge superstite avente i requisiti per la pensione di reversibilità, il coniuge rispetto al quale è stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio ha diritto, se non passato a nuove nozze e sempre che sia titolare di assegno ai sensi dell'art. 5, alla pensione di reversibilità, sempre che il rapporto da cui trae origine il trattamento pensionistico sia anteriore alla sentenza».

Con successiva norma di interpretazione autentica, il legislatore ha specificato che «Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, si interpretano nel senso che per titolarità dell'assegno ai sensi dell'art. 5 deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale ai sensi del predetto art. 5 della citata legge n. 898 del 1970» (art. 5, legge 28 dicembre 2005, n. 263).

L'intervento chiarificatore trae origine dalla necessità di dirimere il contrasto sorto nella giurisprudenza in ordine ai presupposti della indicata fattispecie legale. In particolare, si discuteva se fosse indispensabile la concreta previsione dell'assegno, da parte del Tribunale, ovvero se tale situazione potesse essere surrogata dall'esistenza, in astratto, dei presupposti per l'attribuzione.

La tesi secondo cui l'assegno dovesse risultare effettivamente disposto è sempre stata prevalente (Cfr.: Cassazione 5548/1995, in Dir. Fam. Pers., 1995, pag. 1436: «La formulazione chiara della nuova disposizione consente di affermare che condizione indispensabile affinché il coniuge divorziato possa fruire del trattamento pensionistico, sia l'effettiva titolarità del diritto all'assegno». In senso conforme, si vedano anche Cassazione, 26 luglio 1993, n. 8335, in Giust. Civ., 1994, pag. 2963 e Cassazione 8 gennaio 1997 n. 75, in Foro It., 1997, pag. 794. Si vedano anche: Cassazione, sez. unite, 12 gennaio 1998 n. 159, in Arch. Civ., 1998, pag. 283 e Cassazione, 10 ottobre 2003, n. 15148), ma l'alternativa ha spesso trovato spazio nella giurisprudenza della Corte di cassazione (Cfr.: Cassazione Cass. 10 settembre 1990 n. 9309, in Foro It., 1991, pag. 806 «In particolare occorre chiarire se l'espressione si riferisca ad una titolarità in astratto, ovvero ad una titolarità in concreto della somministrazione dell'assegno, ed occorre altresì spiegare la differenza di formulazione esistente tra l'art. 9, ove il soggetto creditore viene indicato con l'espressione generica e piuttosto ambigua di "titolare di assegno ai sensi dell'art. 5", e l'art. 9-bis, ove lo stesso soggetto viene indicato, con una più precisa puntualizzazione, come "colui al quale è stato riconosciuto il diritto". Per intendere il senso dell'espressione adoperata dall'art. 9 e spiegare quindi la diversità di formulazione rispetto all'art. 9-bis, giova far riferimento ai lavori preparatori della nuova legge ed evidenziare che la relazione al senato, commentando l'art. 9, adopera indifferentemente le espressioni "titolare dell'assegno di mantenimento" e "titolare del diritto alla somministrazione dell'assegno". Da ciò è agevole quindi desumere che le espressioni sono equivalenti e si riferiscono entrambe ad una situazione astratta: "titolare di un diritto" è infatti non soltanto chi di quel diritto abbia già ottenuto il riconoscimento, ma anche chi non abbia ancora azionato il diritto di cui sia astrattamente titolare». Si veda anche: Cassazione 17 gennaio 2000 n. 457, «Il Collegio, nel condividere in gran parte le argomentazioni delle sentenze 9309/90 e 9528/94 osserva che all'interpretazione data dalla sentenza impugnata non osta la lettera della legge, posto che la parola titolare ben può indicare una situazione di diritto che necessiti di accertamento giudiziale» ed in quella della Corte dei conti (Si veda la sentenza della Corte dei conti, sezioni riunite, del 16 novembre - 7 dicembre 2005, la quale supera e compone il contrasto: «Un primo prevalente indirizzo giurisprudenziale, che trova fondamento anche in sentenze della Corte costituzionale ed in parti-

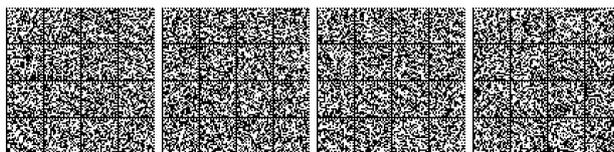


colare nella sentenza n. 777/88, afferma che solo la titolarità effettiva dell'assegno di divorzio fa nascere il diritto alla corresponsione della pensione di reversibilità quando l'ex coniuge titolare della pensione diretta cessa di vivere. Detto indirizzo giurisprudenziale si fonda sia sul tenore letterale della norma sia sulla considerazione che l'attribuzione patrimoniale al divorziato, che ha acquistato carattere di automaticità a seguito della legge n. 74/1987, non è più subordinata alla condizione di uno stato di bisogno effettivo ma realizza una garanzia di continuità del sostentamento al superstite. Altro indirizzo giurisprudenziale ha invece fatto ricorso ad un'interpretazione estensiva della norma affermando che è sufficiente per ottenere il trattamento pensionistico il diritto astratto all'assegno divorzile, diritto accertabile *incidenter tantum* anche da parte del giudice delle pensioni. Detto indirizzo si fonda sostanzialmente su ragioni equitative e di parità di trattamento... (*omissis*). P.Q.M. dichiara che ai fini della pensione di reversibilità all'ex coniuge divorziato è necessaria la preesistenza di una pronuncia positiva del giudice del divorzio almeno sul diritto all'assegno divorzile, ancorché non quantificato o non effettivamente goduto...».

Nel 2005 il legislatore ha ritenuto di dover intervenire con una norma chiarificatrice, per risolvere definitivamente la questione. L'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263 ha introdotto la seguente norma: «Le disposizioni di cui ai commi due e tre dell'art. 9 della legge 1° settembre 1970, n. 898 e successive modificazioni, si interpretano nel senso che per titolarità dell'assegno ai sensi dell'art. 5 deve intendersi l'avvenuto riconoscimento dell'assegno medesimo da parte del tribunale ai sensi del predetto art. 5 della citata legge n. 898 del 1970». In virtù di essa, non vi è più dubbio sul fatto che, per poter ottenere la pensione, il diritto al godimento dell'assegno di divorzio deve essere stato concretamente affermato, con una pronuncia giudiziale, non essendo sufficiente che esso sia astrattamente possibile o rilevabile *incidenter tantum* (Cfr.: Cassazione, 9 giugno 2011, n. 12546: «È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà con l'art. 3 Cost., dell'art. 5 della legge 28 dicembre 2005, n. 263, norma di interpretazione autentica dell'art. 9 della legge 6 marzo 1987, n. 74, e come tale retroattiva ed applicabile ai giudizi in corso — secondo cui il diritto del coniuge divorziato alla pensione di reversibilità, o ad una quota di essa in caso di concorso con altro coniuge superstite, presuppone che il richiedente sia titolare, al momento della morte dell'ex coniuge, di un assegno di divorzio, giudizialmente riconosciuto ai sensi dell'art. 5 della legge predetta — sollevata per la sola circostanza che le variate necessità di vita, le quali in astratto avrebbero potuto consentire la modifica delle condizioni in caso di mutamento della situazione economica di uno degli ex coniugi, siano intervenute dopo decesso del coniuge già titolare in vita del trattamento pensionistico, trattandosi di una ipotetica situazione di fatto atta a determinare, semmai, in caso di una sua autonoma rilevanza, un'irragionevole condizione di miglior favore rispetto a quella goduta allorché l'ex coniuge era in vita».)

La giurisprudenza ha altresì affermato che l'assegno deve essere giudizialmente riconosciuto in modo formale e definitivo, (salva ogni impugnabilità o successiva possibilità di revisione), non essendo utili, ai fini in oggetto, determinazioni provvisorie in attesa della decisione. (Si veda Cassazione, 11 aprile 2011, n. 8228: «L'art. 5 della legge 8 dicembre 2005, n. 263, laddove dispone che per titolarità dell'assegno, ai sensi dell'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, debba intendersi "l'avvenuto riconoscimento dell'assegno ... da parte del tribunale", va inteso con riferimento non ad una qualunque attribuzione avente carattere provvisorio, ma al riconoscimento definitivo del diritto all'assegno; non è idonea, pertanto, a fondare il diritto dell'ex coniuge alla pensione di reversibilità o ad una quota della stessa, l'attribuzione di un emolumento mensile a carattere provvisorio in quanto essa non preclude il rigetto della domanda di assegno divorzile, ove l'espletata istruttoria conduca ad escludere gli estremi per il suo accoglimento». Nella parte motiva della predetta sentenza, si legge: «L'ordinanza con la quale è stato attribuito un emolumento mensile a carattere provvisorio ed è stata disposta la prosecuzione del giudizio per la determinazione dell'assegno non costituisce giudicato in ordine alla debenza dell'assegno e, quindi, non era di per se preclusiva del rigetto della domanda dell'assegno divorzile, qualora la espletata istruttoria avesse portato il Tribunale a ritenere che non vi erano gli estremi per il suo riconoscimento. Si consideri, inoltre, che la morte di X ha determinato la interruzione del processo e se il giudice, come riferito dalla stessa ricorrente, ne ha decretato l'estinzione, ciò significa che lo stesso non è stato proseguito o riassunto, ai sensi dell'art. 305 codice di procedura civile, entro il termine perentorio di sei mesi. L'art. 310 codice di procedura civile, dispone, altresì, che l'estinzione del processo, a meno che non si tratti di sentenze di merito pronunciate nel corso del processo o di pronunce che regolano la competenza, rende inefficaci gli atti compiuti».

I principi sin qui descritti sono stati ribaditi dalla sentenza n. 4107 del 20 febbraio 2018, la quale, pur affermando che l'assegno di divorzio deve essere ritenuto esistente anche se vigente in forza di una pronuncia non ancora passata in giudicato, ha affermato (nella parte motiva): «Invero, la legge neppure consente di ritenere sufficiente il provvedimento provvisorio di riconoscimento dell'assegno divorzile concesso dal Presidente del Tribunale in sede di comparizione delle parti. La legge richiede una pronuncia del Tribunale non del suo Presidente ed appare quindi sufficiente la pronuncia della sentenza che definisce il primo grado del giudizio e riconosce il diritto all'assegno divorzile». La lettera della legge, dunque, stabilisce che il richiedente la pensione di reversibilità deve essere già titolare dell'assegno divorzile in forza di provvedimento giurisdizionale, Quest'ultimo, secondo l'orientamento da ultimo espresso in sede nomofilattica,



deve necessariamente consistere in una sentenza, anche non passata in giudicato, che attesti la concreta ed attuale fruizione di una somma di denaro periodicamente versata all'ex coniuge come contributo al suo mantenimento. Analoga interpretazione vale per l'art. 12-bis della legge n. 898/1970, posto che esso richiede, ai fini del riconoscimento del TFR, il medesimo requisito della titolarità dell'assegno di divorzio.

Ove vi sia stata una sentenza di divorzio non definitiva, bisogna distinguere il caso in cui l'assegno sia stato disposto con la pronuncia e sia stata rimessa al definitivo la sua mera quantificazione, dall'ipotesi in cui la decisione, sia sull'*an*, che sul *quantum* dell'assegno, sia stata rinviata alla fase successiva.

Nella prima situazione, essendo stato riconosciuto il diritto all'assegno ed essendo irrilevante, ai fini del riconoscimento della pensione, la misura di esso, la sussistenza della condizione della «titolarità dell'assegno», dovrà essere affermata.

Nella seconda, l'accertamento giudiziale non potrà compiersi dopo il decesso dell'obligato, vigendo l'opposto principio della cessazione della materia del contendere con riferimento al rapporto di coniugio ed a tutti i profili economici connessi (*Cfr.* Cassazione, ordinanza n. 26489/2017; Cassazione, n. 18130/2013; parz. contra, Cass., 8 luglio 1977, n. 3038 «Anche a proposito della morte di uno dei coniugi nel corso del processo di divorzio, la giurisprudenza di questa Corte si muove nella scia di quella in tema di separazione ed afferma che lo scioglimento del vincolo che ne consegue comporta il venir meno dell'oggetto del giudizio e la cessazione della materia del contendere. Ma trattasi, pure in questo caso, di affermazione che non ha valore assoluto, dovendosi verificare, caso per caso... la possibilità che residuino, nonostante la sopravvenuta morte, rapporti patrimoniali in ordine ai quali deve essere portato avanti l'accertamento giudiziale». La riassunzione, ove il giudizio sia stato dichiarato interrotto, dovrà essere compiuta nei confronti degli eredi).

Nel caso di specie, alla ricorrente residuava il solo riconoscimento dell'assegno divorzile contenuto nell'ordinanza emessa dal Presidente del Tribunale *ex art.* 4, comma 8, legge n. 898/1970. A detto provvedimento, conformemente agli esposti principi di diritto, non viene attribuita valenza alcuna ai fini della corresponsione della pensione di reversibilità. Tuttavia, il trattamento pensionistico *ex art.* 9 della legge n. 898/1970 non ha natura meramente previdenziale, bensì assolve la precipua funzione di assicurare all'ex coniuge la continuità del sostegno economico in precedenza garantito-gli mediante il pagamento dell'assegno di divorzio (Corte cost., sentenza 20 ottobre 1999, n. 419).

Osserva la Corte che il legislatore, poiché la materia concerne diritti fondamentali, ha inteso disegnare un sistema capace di tutelare gli stessi nel modo più completo, per proteggere parti giudizialmente ritenute economicamente deboli e perciò vulnerabili. Secondo il quadro delineato dalla legge, finché non è stata emessa una sentenza di divorzio, il coniuge economicamente più debole è tutelato dall'esistenza del rapporto di coniugio, che si protrae durante il periodo di separazione e comporta relativi diritti in tema di riconoscimento della pensione di reversibilità e dell'indennità di fine rapporto. Quando la sentenza viene emessa, la tutela, non più garantita dallo stato di coniugio, viene assicurata dalle norme divorzili, che equiparano coniuge ed ex coniuge ai fini della reversibilità e garantiscono una quota dell'indennità di fine rapporto.

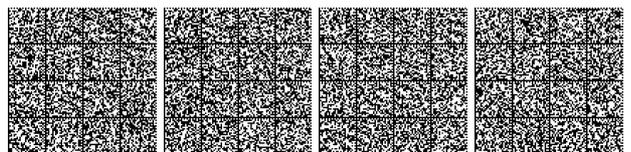
All'interno di tale sistema, la cui *ratio*, come si è detto, è la tutela di diritti fondamentali di soggetti deboli, vi è un *vulnus*, verosimilmente non considerato dal legislatore, anche in ragione del fatto che sono successivamente intervenute modifiche in tema di sentenza non definitiva di divorzio, che riguarda la posizione di chi non è più coniuge, perché già divorziato, ma non ha ancora visti regolamentati i suoi diritti definitivi in tema di assegno divorzile.

Vi è, per la figura indicata, una disparità di trattamento sia con chi abbia già ottenuto un divorzio, sia con chi non lo abbia ottenuto. Vi è altresì disparità, tra chi abbia ottenuto una sentenza non passata in giudicato e, quindi, suscettibile di essere travolta e chi abbia ottenuto un mero provvedimento presidenziale, disparità, quest'ultima processualmente giustificabile con la differenza tra provvedimento provvisorio e sentenza, ma possibile fonte di ingiustizie sostanziali, come nel caso di specie, nel quale la parte aveva goduto dell'assegno, non solo durante il periodo di separazione, ma anche per quattro anni nel giudizio divorzile, senza che la controparte mai contestasse tale attribuzione.

Pertanto, l'art. 9, comma 2 della legge n. 898/1970, per come interpretato alla luce dell'art. 5 della legge n. 263/2005, si pone in contrasto con l'art. 2 Cost. nella misura in cui subordina la citata funzione solidaristica della pensione di reversibilità alla sussistenza di presupposti meramente formali.

La norma *de qua* viola altresì l'art. 3, comma 2 della Costituzione che sancisce il principio fondamentale di uguaglianza sostanziale, in quanto irragionevolmente preclude al destinatario di un assegno divorzile provvisorio l'accesso alla tutela pensionistica *ex art.* 9, comma 2, sebbene anch'egli beneficiario di una forma di contribuzione economica al pari dell'ex coniuge cui l'assegno sia stato riconosciuto con sentenza.

Analoghe riserve di legittimità costituzionale vanno formulate in ordine al requisito della titolarità dell'assegno di divorzio richiesto dell'art. 12-bis, legge n. 898 ai fini del riconoscimento del trattamento di fine rapporto in favore dell'ex coniuge.



P.Q.M.

Letti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, il Presidente delegato:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 9 e 12-bis della legge 1° dicembre 1970, n. 898 e dell'art. 5, legge 28 dicembre 2005, n. 263, nella parte in cui non prevedono che il requisito della titolarità dell'assegno sussista anche in caso di morte dell'obbligato, intervenuta, in presenza di una sentenza parziale di divorzio, prima della definitiva determinazione dell'assegno già riconosciuto in sede di provvedimenti provvisori presidenziali;

sospende il presente giudizio;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al presidente del Senato e al presidente della Camera dei deputati;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Salerno, 14 ottobre 2020

Il Presidente relatore: DE FILIPPIS

21C00080

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-015) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

