

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 23

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 giugno 2023

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. 107. Sentenza 11 maggio - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di ammissibilità della domanda - Istanza di prelievo nei termini prescritti - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali con riferimento al diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 13.

Pag. 1

N. 108. Sentenza 5 aprile - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte - Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia - Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale - Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, in tre rate di pari importo, pari al 12 per cento del valore nominale delle quote - Denunciata violazione del principio della capacità contributiva, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del legittimo affidamento, della libera iniziativa economica nonché della proprietà privata - Inammissibilità delle questioni.

Tributi - Imposte - Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia - Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale - Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi, a seguito di ulteriore novella, in unica soluzione, pari al 26 per cento del valore nominale delle quote - Denunciata violazione del principio della capacità contributiva, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia nella versione originaria che come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 53; regolamento (UE) 2016/2067 della Commissione, del 22 novembre 2016.

Pag. 5

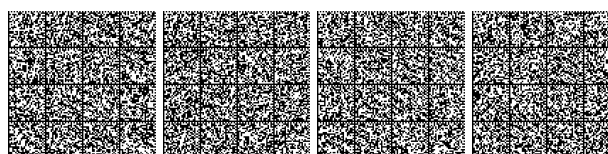
N. 109. Sentenza 5 aprile - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Abruzzo - Recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria - Quantificazione e copertura della spesa per le annualità successive al 2022 - Rinvio alle leggi di bilancio annuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.

Pag. 25



N. 110. Sentenza 18 aprile - 5 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Partecipazioni pubbliche - Società regionali o locali - Norme della Regione Molise - Stanziamento di euro 100.000,00 per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Istituzione e funzionamento della Scuola regionale di protezione civile - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano - Condizioni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero valorizzazione della professionalità specifica maturata da detto personale - Violazione dei principi del concorso pubblico e di equilibrio dei bilanci - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, artt. 4, 7, commi da 5 a 14 e 18, e 11.
- Costituzione, artt. 3, 9, 81, terzo comma, 97, primo e quarto comma, 117, commi secondo, lettere e), l) ed s), e terzo, e 119, primo comma.

Pag. 28

N. 111. Sentenza 6 aprile - 5 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Applicabilità alle false dichiarazioni rese dall'indagato o imputato in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Denunciata violazione del diritto di difesa e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Regole generali per l'interrogatorio - Avvisi preliminari - Necessità che essi siano formulati nei confronti dell'indagato o dell'imputato anche prima che vengano loro richieste le informazioni relative ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa, comprensivo del diritto al silenzio - Illegittimità costituzionale.

Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Esclusione della punibilità per l'indagato o imputato che abbiano reso false dichiarazioni relative ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa, comprensivo del diritto al silenzio - Illegittimità costituzionale.

- Codice penale, art. 495; codice di procedura penale, art. 64, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 41

N. 112. Sentenza 23 marzo - 6 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale - Incremento del massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie della tutela della salute e delle professioni - Non fondatezza della questione.



Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Personale privo di specializzazione, che abbia maturato almeno quattro anni di servizio - Proroga, fino al 31 gennaio 2024, della possibilità di accesso alle procedure concorsuali indette dagli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) per la disciplina della medicina d'urgenza - Abrogazione della necessità, per i medici così assunti, di accedere in soprannumero alla relativa scuola di specializzazione - Violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Laureati in medicina e chirurgia abilitati - Possibilità per il triennio 2022-2024 di prestare, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale (SSR) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12, artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettere *a)* ed *l)*, e terzo..... Pag. 52

N. 113. Sentenza 6 aprile - 6 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Divieto, inserito in sede di conversione di decreto-legge, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni - Effetti della violazione - Sanzione amministrativa pecuniaria, sequestro amministrativo del veicolo e possibile confisca amministrativa - Violazione dei principi relativi alla decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Casi consentiti - Rilascio del foglio di via - Sanzioni in caso di violazione - Disposizioni strettamente connesse ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

– Codice della strada, art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*.

– Costituzione, art. 77, secondo comma..... Pag. 70

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 73. Ordinanza del Tribunale di Monza del 28 aprile 2023

Reati e pene - Reato di lesioni personali stradali gravi, di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, aggravate dalla fuga del conducente - Previsione che la pena non può essere inferiore a tre anni.

– Codice penale, art. 590-*ter*, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41.. Pag. 77

N. 74. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 17 aprile 2023

Reati e pene - Reato di invasione di terreni o edifici - Disciplina - Applicabilità anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni.

– Codice penale, art. 633..... Pag. 81

N. 75. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 24 aprile 2023

Impiego pubblico - Polizia penitenziaria - Personale del Corpo di polizia penitenziaria - Promozioni per merito straordinario degli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti - Decorrenza dalla data del verificarsi del fatto meritorio - Previsione che non dispone l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente, promosso per merito straordinario, a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

– Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), art. 54, comma 1..... Pag. 87





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 107

Sentenza 11 maggio - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di ammissibilità della domanda - Istanza di prelievo nei termini prescritti - Denunciata violazione dei vincoli convenzionali con riferimento al diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, paragrafo 1, e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra L. A. e altri e il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 3 agosto 2022, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 agosto 2022, la Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui dispone - attraverso il richiamo all'art. 1-ter, comma 3, della medesima legge, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo, nel caso di mancata presentazione di istanza di prelievo almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

1.1.- La questione è sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.2.- Il rimettente dubita che l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, 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), possa essere considerata un rimedio "effettivo", ossia efficacemente sollecitatorio, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine del rispetto dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU, che riconosce il diritto a un equo processo, e dell'art. 13 CEDU, sul diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale.

1.3.- La questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio instaurato da alcuni agenti di polizia penitenziaria, che avevano fatto domanda di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001 per la durata eccessiva di un processo amministrativo, avente ad oggetto l'accertamento e la declaratoria del diritto al risarcimento dei danni non patrimoniali, e la conseguente condanna del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per l'attività lavorativa prestata nei giorni di riposo settimanale non recuperata, pendente da oltre otto anni. Il giudice *a quo* ha precisato che il giudizio di primo grado, a fronte del ricorso presentato il 19 marzo 2014, è stato definito dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna - sezione staccata di Parma con sentenza del 22 febbraio 2015, mentre l'appello, proposto al Consiglio di Stato il 7 ottobre 2015, risultava pendente, nonostante la proposizione di istanza di prelievo in data 20 luglio 2017. Il rimettente rileva che gli appellanti hanno presentato opposizione contro il decreto che ha dichiarato inammissibile la domanda, ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 1-ter, comma 3, della legge n. 89 del 2001, per non essere stata proposta «l'istanza di prelievo ex art. 71 comma 2 CPA almeno sei mesi prima dei termini di cui all'art. 2 comma 2-bis l. 89/2001 ossia nei due anni per il secondo grado: quindi nel caso concreto entro un anno e sei mesi dal 7/10/2015».

2.- Il giudice *a quo*, in punto di rilevanza, osserva che, diversamente da quanto sostenuto dagli opposenti, le norme applicabili al caso in esame non sono state oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale e, pertanto, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla rimessione della questione a questa Corte.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene applicabili al caso di specie i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 34 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU - dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

La disposizione prevedeva l'improponibilità della domanda di equa riparazione se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo, in cui si assumeva essersi superato il termine ragionevole di durata del processo, non fosse stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. Il giudice rimettente richiama anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, la quale, nel ribadire che l'art. 13 CEDU impone che l'ordinamento interno offra un «ricorso effettivo» per quanto riguarda la violazione dedotta, aveva escluso che l'istanza di prelievo potesse efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del giudice e condizionare il diritto all'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo. Il giudice *a quo* osserva anche che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma solo se effettivi e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (è citata la sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).



2.2.- Secondo il giudice *a quo* - il quale richiama sul punto anche la sentenza di questa Corte n. 88 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui non prevedeva che la domanda di equa riparazione potesse essere proposta in pendenza del procedimento presupposto - la presentazione dell'istanza di prelievo costituirebbe un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la sanzione di inammissibilità della domanda di indennizzo non risulterebbe coerente con l'obiettivo del contenimento della durata del processo, né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata. In sostanza, la presentazione dell'istanza di prelievo non offrirebbe alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesterebbe un modello procedimentale alternativo, tenuto conto che «ai sensi dell'art. 71 bis CPA, a seguito della presentazione dell'istanza di prelievo il giudice “può” definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, ma non è obbligato a adottare tale strumento processuale»; non inciderebbe sull'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti e non costituirebbe, pertanto, uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire effettivamente l'ulteriore protrarsi del processo.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata, poiché la disposizione in esame sarebbe diversa da quelle che hanno formato oggetto della citata sentenza n. 34 del 2019, nonché della sentenza di questa Corte n. 169 del 2019. Quest'ultima pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), della legge n. 89 del 2001, ove, in relazione al processo penale, si stabiliva che non fosse riconosciuto alcun indennizzo in mancanza di deposito da parte dell'imputato di istanza di accelerazione nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di sua ragionevole durata. Ciò in quanto il sistema della legge n. 89 del 2001, come rimodulato dall'art. 1, commi 777 e 781, della legge n. 208 del 2015, subordinerebbe l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” - ossia a un adempimento puramente formale - bensì alla proposizione di possibili e concreti “modelli procedimentali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato.

Nello specifico, il rimedio preventivo di cui all'art. 1-*ter*, comma 3, della legge n. 89 del 2001, di cui la parte richiedente l'indennizzo nel caso di specie non si è avvalsa, sarebbe quello previsto dall'art. 71-*bis* cod. proc. amm., introdotto dall'art. 1, comma 781, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, riguardante la proposizione di un'istanza di accelerazione della definizione del ricorso in camera di consiglio, con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74 cod. proc. amm. La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe previsto, dunque, un rimedio preventivo assimilabile a quelli esperibili nel processo civile, previsti dall'art. 1-*ter*, comma 1, della legge n. 89 del 2001, già ritenuti da questa Corte nella sentenza n. 121 del 2020 “effettivi” e perciò conformi alla Costituzione.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Bologna, terza sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui dispone - attraverso il richiamo all'art. 1-*ter*, comma 3, come modificato dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208 del 2015 - l'inammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo amministrativo nel caso di mancata presentazione, quale «rimedio preventivo», dell'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. almeno sei mesi prima che sia trascorso il «termine ragionevole» di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.

La questione è sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti di cui agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente ritiene applicabili al caso sottoposto al suo esame i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 34 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU - dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, che prevedeva l'improponibilità della domanda di equa riparazione, là dove nel processo amministrativo, in cui si assumeva essersi superato il termine ragionevole di durata del processo, non fosse stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm.

Secondo il giudice *a quo* la presentazione dell'istanza di prelievo costituirebbe un adempimento formale, rispetto alla cui inosservanza la sanzione di inammissibilità della domanda di indennizzo non risulterebbe coerente né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo, né con il rimedio indennitario per il caso di sua eccessiva durata.



Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della rimodulazione della legge n. 89 del 2001 ad opera della legge n. 208 del 2015, là dove, a decorrere dal 1° gennaio 2016, ha introdotto la proposizione dell'istanza di prelievo, di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm., quale rimedio preventivo da esperire prima dello scadere dei termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, tale da condizionare l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per la durata non ragionevole del processo amministrativo.

2. La questione non è fondata.

2.1.- L'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, cod. proc. amm. è una domanda indirizzata al presidente della sezione del TAR o del Consiglio di Stato adito dalla parte ricorrente, presentata successivamente all'istanza di fissazione dell'udienza di discussione di cui all'art. 71, comma 1, cod. proc. amm., con cui la parte chiede che il ricorso venga trattato tempestivamente, alla luce delle ragioni d'urgenza segnalate nell'istanza stessa. La finalità dell'istanza è quella di ottenere dal presidente una deroga al criterio cronologico che regola, ai sensi dell'art. 8, comma 1, dell'Allegato 2 al cod. proc. amm., l'ordine di fissazione della trattazione dei ricorsi.

2.2.- La legge n. 208 del 2015 ha inserito nel codice del processo amministrativo l'art. 71-*bis*, rubricato «Effetti dell'istanza di prelievo», che ha introdotto un nuovo, possibile effetto nascente dall'accoglimento dell'istanza. Secondo tale disposizione, nel caso di presentazione dell'istanza ex art. 71, comma 2, cod. proc. amm., «il giudice, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata».

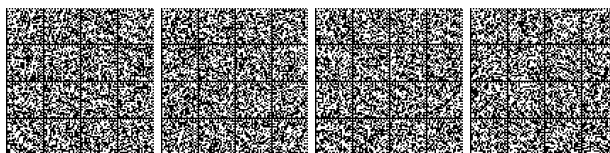
3.- Questa Corte ha ripetutamente richiamato la costante giurisprudenza della Corte EDU secondo cui i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che il procedimento diventi eccessivamente lungo (sentenze n. 175 del 2021 e n. 88 del 2018). D'altro canto, il ricorso ai rimedi preventivi «è “effettivo” nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

3.1.- In relazione alla presentazione dell'istanza di prelievo nel processo amministrativo, «per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio». Tanto premesso, questa Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, considerando che l'istanza di prelievo - da detta norma disciplinata «prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operata dalla legge n. 208 del 2015» - non costituiva un adempimento necessario. Esso rappresentava, infatti, «una mera facoltà del ricorrente [...] con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata» (sentenza n. 34 del 2019).

3.2.- Con riferimento a uno dei rimedi introdotti per il processo civile dalla legge n. 208 del 2015, quali condizioni di ammissibilità della domanda di equo indennizzo, esso è stato invece ricondotto, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga» (sentenza n. 121 del 2020).

Questa Corte ha sottolineato la differenza tra la «proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione”», che si riduce ad un adempimento puramente formale, e la proposizione di «possibili, e concreti, “modelli procedimentali alternativi”, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato». In tal senso, tale rimedio specifico introdotto per il processo civile presenta significative differenze rispetto a quelli che hanno formato oggetto delle sentenze n. 34 e n. 169 del 2019, vale a dire l'istanza di prelievo nel processo amministrativo - prima dell'introduzione dell'art. 71-*bis* cod. proc. amm. - e quella di accelerazione nel processo penale. A differenza di tali fattispecie, nel processo civile non vi è per il giudice «un mero invito [...] volto ad accelerare lo svolgimento del processo», ma è previsto il «concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti decisori previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria» (ancora sentenza n. 121 del 2020).

4.- Alla luce dei richiamati precedenti, questa Corte rileva che, diversamente dalla fattispecie regolata dall'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito e successivamente modificato, ove la presentazione dell'istanza di prelievo aveva una finalità meramente sollecitatoria, il rimedio introdotto per il processo amministrativo dalla legge n. 208 del 2015 non ha una funzione «puramente dichiarativa», in quanto può portare alla definizione celere del giudizio attraverso l'utilizzo di un «modello procedimentale alternativo», dato, ex art. 71-*bis* cod. proc. amm., dalla decisione del ricorso in camera di consiglio con sentenza in forma semplificata.



Dunque, tale rimedio, introdotto dal legislatore nel 2015, costituisce uno strumento funzionale al raggiungimento dello scopo di una più rapida definizione del giudizio.

Né contrasta con l'effettività del rimedio la circostanza che il suo utilizzo risulti mediato dalla decisione del giudice, chiamato a stabilire, in relazione alle ragioni di urgenza prospettate dall'istante, se ricorrano i presupposti relativi alla completezza del contraddittorio e dell'istruttoria; il che giustifica la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata. Si attua così il giusto punto di equilibrio tra la necessità di garantire alla parte un rimedio effettivo, nei termini indicati anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e l'esigenza di salvaguardare il rispetto delle garanzie previste nel processo amministrativo.

L'attribuzione al collegio adito della scelta sul modello procedimentale alternativo tutela tutte le parti del giudizio e garantisce che la decisione sul rito contemperì le esigenze di sollecita trattazione, poste in risalto dall'istanza, con il pieno dispiegarsi dell'attività difensiva, alla luce della complessità della vicenda controversa.

5.- In conclusione, la sollevata questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Bologna, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230107

N. 108

Sentenza 5 aprile - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposte - Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia - Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale - Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, in tre rate di pari importo, pari al 12 per cento del valore nominale delle quote - Denunciata violazione del principio della capacità contributiva, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, del legittimo affidamento, della libera iniziativa economica nonché della proprietà privata - Inammissibilità delle questioni.



Tributi - Imposte - Aumento del capitale sociale della Banca d'Italia - Conseguente trattamento contabile e fiscale per i partecipanti al capitale - Obbligo di iscrivere le quote di partecipazione nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione - Applicazione ai maggiori valori iscritti nel bilancio di un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi, a seguito di ulteriore novella, in unica soluzione, pari al 26 per cento del valore nominale delle quote - Denunciata violazione del principio della capacità contributiva, dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 6, comma 6, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia nella versione originaria che come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 41, 42 e 53; regolamento (UE) 2016/2067 della Commissione, del 22 novembre 2016.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», nella versione originaria e come modificato dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, nel procedimento vertente tra Generali Italia spa e l'Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 27 maggio 2022, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di Generali Italia spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di Banca Carige spa - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia;

udita nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Roberto Tieghi per Banca Carige spa - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Mazza per Generali Italia spa;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 maggio 2022, iscritta al n. 74 reg. ord. 2022, la Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, ha sollevato distinte questioni di legittimità costituzionale delle seguenti norme:

- l'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89;

- lo stesso art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 nella versione originaria.

Le norme censurate violerebbero gli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione.

1.1.- Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da Generali Italia spa avverso il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli- Venezia Giulia sull'istanza di rimborso della somma di euro 75.552.471,23, versata a titolo di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi delle società (IRES), dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di eventuali addizionali, in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Il rimettente riferisce che:

- Generali Italia spa nel 2013 deteneva n. 19.000 quote del capitale della Banca d'Italia (d'ora in avanti, anche: Banca);
- a seguito dell'aumento del capitale della Banca d'Italia all'importo di euro 7.500.000.000 mediante utilizzo delle riserve, autorizzato dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, il valore nominale di tali quote è stato determinato in euro 25.000 ciascuna, per un importo complessivo di euro 475.000.000;

- l'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, ha previsto che, a partire dall'esercizio in corso al 30 novembre 2013, i partecipanti al capitale della Banca d'Italia iscrivano a bilancio le quote di nuova emissione nel comparto delle attività finanziarie destinate alla negoziazione ai medesimi valori, ferma l'applicazione dei principi contabili internazionali;

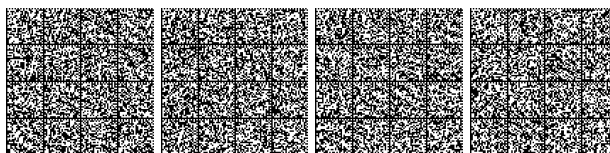
- in seguito, l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, al fine di attribuire alla rivalutazione delle quote rilievo fiscale, avrebbe «imposto un riallineamento obbligatorio del valore fiscale al valore contabile-civiltistico», prevedendo che ai maggiori valori - iscritti dai partecipanti nel bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2013 per effetto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito - fosse applicata un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali pari, nella versione originaria della norma, al 12 per cento, da versare in tre rate di uguale importo; successivamente, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, l'imposta è stata fissata nel 26 per cento del valore nominale delle quote al netto del precedente valore fiscalmente riconosciuto e ne è stato previsto il versamento in unica soluzione;

- Generali Italia spa, dopo avere imputato a conto economico una plusvalenza di euro 290.586.428 - derivante dalla differenza tra il valore nominale delle quote di nuova emissione e il valore fiscale anteriormente riconosciuto -, ha versato il 16 giugno 2014 euro 75.552.471,23, corrispondente al 26 per cento della plusvalenza, e ne ha poi chiesto il rimborso all'Agenzia delle entrate;

- contro il silenzio-rifiuto su tale istanza, la società ha proposto ricorso, con cui ha chiesto la condanna dell'amministrazione finanziaria al rimborso dell'imposta sostitutiva versata, sollevando in particolare eccezione di illegittimità costituzionale delle norme che l'hanno istituita.

1.2.- Sulla rilevanza, il rimettente osserva che il giudizio *a quo* non può essere definito senza fare applicazione del combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e dell'art. 1, comma 148, della legge di stabilità 2014, quest'ultimo sia nel testo sostituito dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (che ha elevato l'aliquota dell'imposta al 26 per cento ed eliminato il pagamento rateizzato), sia nel testo originario (che prevedeva l'aliquota del 12 per cento e il pagamento rateale).

Ciò, in particolare, sull'assunto che l'eventuale «caducazione dell'art. 4, co. 12, DL 66/2014, verso cui il [...] ricorso muove, potendo dare luogo alla r[e]viviscenza del co. 148, dell'art. 1, L. 147/2013 nel testo originale, rende[rebbe] necessario chiarire come anche la norma sostituita sia in contrasto con la Costituzione». Norma che sarebbe a sua volta, anche nel testo originario - che pure prevedeva un'aliquota inferiore e più favorevoli modalità di pagamento - costituzionalmente illegittima per vizi analoghi a quelli che inficiano l'imposta nella sua configurazione finale, che si limita ad «acui[re] e incrementa[re] i punti di contrasto ed inconciliabilità con la fonte sovraordinata».



1.3.- Sulla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, dopo avere ricostruito il quadro normativo, dubita che le norme censurate violino, in primo luogo, l'art. 53 Cost., per mancanza dell'elemento della «capacità contributiva effettiva». Nel caso di specie non ricorrerebbe infatti «materiale apprendimento della ricchezza», che, solo, potrebbe essere «oggetto di incisione».

I maggiori valori soggetti all'imposta sostitutiva deriverebbero, inoltre, da un aumento del capitale della Banca d'Italia realizzato - ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito - mediante l'utilizzo di riserve statutarie costituite da utili già tassati presso la stessa Banca d'Italia, come emerge dai bilanci di tale istituto, che nel 2013, ad esempio, ha versato imposte pari a oltre il 35 per cento degli utili lordi. L'imposta sostitutiva censurata realizzerebbe pertanto una «doppia tassazione della medesima ricchezza», una prima volta degli utili prodotti dalla Banca d'Italia, e una seconda volta assoggettando i partecipanti al suo capitale a una nuova imposta sui maggiori valori nominali delle loro partecipazioni.

Verrebbe così «spezzato il rapporto di razionalità e coerenza sistematica che deve sussistere tra imposizione (anche sostitutiva) e capacità contributiva» e si sottoporrebbero i detentori di partecipazioni al capitale della Banca d'Italia a una «inaccettabile svantaggiosa discriminazione», sottraendo loro «una ricchezza che l'erario ha già inciso».

1.4.- La norma si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza sanciti all'art. 3 Cost.

L'«obbligo di riclassificazione solo fiscale» delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia nel comparto, non corrispondente alle loro caratteristiche, delle «attività finanziarie detenute per la negoziazione» (cosiddetto «portafoglio di trading») determinerebbe l'ingiustificato assoggettamento di tali partecipazioni a un regime fiscale peggiore rispetto a quello delle partecipazioni non detenute per la negoziazione, «sfavorendone l'acquisto e la detenzione».

Il rimettente ricorda che, in base a quanto previsto dall'art. 87 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi», le partecipazioni non detenute per la negoziazione beneficiano del regime di esenzione nella misura del 95 per cento delle plusvalenze realizzate (cosiddetta «participation exemption» o «PEX»).

L'imposta sostitutiva censurata comporterebbe dunque «un aggravio e non un risparmio d'imposta» a carico dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia, che sarebbero «chiamati a contribuire in misura di gran lunga maggiore» rispetto agli altri contribuenti detentori di partecipazioni societarie iscritte tra le «immobilizzazioni finanziarie».

1.5.- Sarebbe violato anche l'art. 41 Cost., per grave lesione della libertà di iniziativa economica privata.

Il rimettente ripropone sul punto considerazioni già svolte, osservando che sarebbe «sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5%».

1.6.- Sarebbe violato, inoltre, il principio del legittimo affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, in relazione al quale il rimettente invoca gli artt. 3, 41 e 53 Cost.

Rileverebbero in tale senso, sia la «forzosa esclusione» dal regime fiscale PEX di una ricchezza, pari al maggior valore delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, «insorta/maturata» prima dell'introduzione del «censurato intervento normativo»; sia la «immotivata ridefinizione sostanziale» dell'imposta sostitutiva a opera dell'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, che ha innalzato l'aliquota dal 12 al 26 per cento e ha eliminato la rateazione.

La «disattivazione» della PEX avrebbe comportato la «inaspettata introduzione di un trattamento fiscale deleterio, del tutto inverso e irrispettoso del regime che l'ordinamento aveva razionalmente stabilito per l'incremento di valore conseguito sino al 31.12.2013 dalle partecipazioni» in esame. L'illegittimità dell'intervento legislativo risulterebbe evidente considerando l'irrazionale diversità di trattamento fra il partecipante al capitale della Banca d'Italia che avesse realizzato la plusvalenza entro il 31 dicembre 2013, potendo così beneficiare della PEX, e quello che, avendo conservato la partecipazione per realizzare la medesima ricchezza successivamente, è per ciò solo gravato da un'imposizione del 26 per cento.

La tutela del legittimo affidamento del contribuente a vedersi applicato il regime fiscale originario si desumerebbe da quanto previsto all'art. 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 giugno 2011, recante «Disposizioni di coordinamento tra i principi contabili internazionali, di cui al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, adottati con regolamento UE entrato in vigore nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2010, e le regole di determinazione della base imponibile dell'IRES e dell'IRAP, previste dall'articolo 4, comma 7-*quater*, del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38», che, nel disciplinare la riclassificazione degli strumenti finanziari per i soggetti che redigono i propri bilanci in conformità ai principi contabili internazionali (cosiddetti «IAS adopters»), stabilisce che tali riclassificazioni, pur potendo comportare il passaggio da un regime (PEX) a un altro (tassazione ordinaria), attribuiscono rilievo fiscale alle plusvalenze secondo la disciplina fiscale applicabile allo strumento finanziario prima della riclassificazione.



1.7.- Infine, il giudice *a quo* lamenta la violazione del principio di «inviolabilità» della proprietà privata, sancito all'art. 42 Cost., per il «sostanziale effetto ablatorio» prodotto dalle norme censurate attraverso «una mera spoliazione patrimoniale». Questo sarebbe il loro scopo, non di incidere su una nuova ricchezza (cioè una ricchezza «non già rilevata ai fini dell'imposizione»), ma di acquisire all'erario, per far fronte a indefinite esigenze finanziarie dello Stato, parte del patrimonio dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia alla data del 31 dicembre 2013.

2.- Con atto depositato il 16 luglio 2022 si è costituita in giudizio Generali Italia spa, parte del giudizio *a quo*, che ha concluso per l'accoglimento delle questioni.

2.1.- La parte riassume i termini della vicenda oggetto del giudizio *a quo* e ricostruisce diffusamente il regime contabile e fiscale a essa applicabile, in quanto impresa assicurativa che, non essendo tenuta *ex lege* all'adozione dei principi contabili internazionali, redige i bilanci secondo i principi contabili nazionali (cosiddetti "OIC").

Dopo aver precisato che la Banca d'Italia è soggetta a IRES e IRAP, Generali Italia spa si sofferma sui temi: dell'irrelevanza dei plusvalori non realizzati, dei regimi fiscali dipendenti dalle classificazioni di bilancio e della immodificabilità del regime fiscale a seguito delle riclassificazioni.

La regola dell'«irrelevanza dei plusvalori non realizzati», applicabile ai cosiddetti "OIC adopters", si ricaverebbe dagli artt. 85, 86 e 87 t.u. imposte redditi, che disciplinano le sorti fiscali delle partecipazioni detenute, sia durevolmente che per la negoziazione, dai soggetti IRES. Essa consisterebbe nella irrilevanza fiscale delle plusvalenze iscritte (quindi di tipo esclusivamente valutativo) e non ancora realizzate, collegandosi «al principio generale del "possesso" del reddito, ossia di rilevanza della ricchezza in sede di sua effettiva apprensione da parte del contribuente». Un'eccezione alla regola sarebbe rappresentata dalla rivalutazione opzionale dei beni d'impresa avente rilievo fiscale, accordata in alcuni casi dal legislatore dietro pagamento di un'imposta sostitutiva ad aliquota ridotta rispetto all'ordinaria; la razionalità di tale particolare istituto, peraltro, riposerebbe sul carattere facoltativo della rivalutazione fiscale, affidata alla libera scelta del contribuente di sottoporsi a un'imposta sostitutiva nonostante manchi, senza la realizzazione di plusvalenze, una base imponibile cui applicare l'imposta sostitutiva.

I «regimi fiscali dipendenti dalle classificazioni di bilancio» si «biforcerebbero» nel modo seguente:

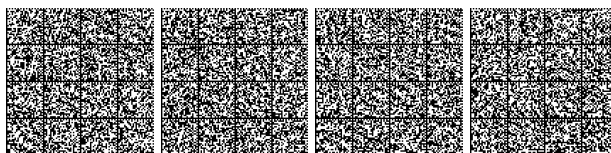
- le partecipazioni iscritte come destinate alla negoziazione (non immobilizzate) o iscritte tra le immobilizzazioni, ma non aventi i «requisiti di accesso» alla PEX, sarebbero soggette al regime della tassazione piena in caso di "realizzo", considerando il differenziale positivo come un ricavo (per le prime: art. 85, comma 1, lettera c, t.u. imposte redditi) o come una plusvalenza patrimoniale (corrispettivo meno valore fiscale) che concorre alla formazione del reddito (per le seconde: art. 86 t.u. imposte redditi);

- le partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni e aventi i «requisiti di accesso» alla PEX sarebbero invece soggette al regime di esenzione delle plusvalenze realizzate nei limiti del 95 per cento (art. 87 t.u. imposte redditi).

La razionalità intrinseca e il carattere necessario del sistema - e di conseguenza la irragionevolezza e arbitrarietà di interventi legislativi che, come quello censurato, ne disattivano il funzionamento - si coglierebbero considerando che il regime di esenzione deriva dall'esigenza di evitare la doppia tassazione della medesima ricchezza, in quanto il plusvalore realizzato in occasione della cessione di una partecipazione è costituito da utili che, già conseguiti o conseguibili in futuro dalla partecipata, hanno scontato o sconteranno in via definitiva le imposte presso il soggetto che li ha prodotti.

Quanto all'IRAP, la plusvalenza in questione, anche se iscritta nel conto economico tra i proventi, per effetto della classificazione nel portafoglio di trading imposta dalla normativa censurata, non avrebbe comunque concorso alla formazione della relativa base imponibile, essendo inserita in una voce dello stesso conto economico diversa da quelle che rilevano ai fini IRAP, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

In base alla regola dell'«immodificabilità del regime fiscale a seguito delle riclassificazioni» - funzionale al corretto funzionamento del sistema di tassazione, in quanto diretta a impedire decisioni arbitrarie del contribuente sul trattamento applicabile - le eventuali riclassificazioni delle partecipazioni, operate nel bilancio dopo l'ingresso in un determinato regime fiscale, non sarebbero idonee a modificare tale regime. In applicazione di tale regola, l'art. 87 t.u. imposte redditi cristallizza nel regime PEX le partecipazioni iscritte nel primo bilancio tra le immobilizzazioni finanziarie, anche se successivamente riclassificate tra quelle destinate alla negoziazione. E d'altro canto, dipendendo, secondo i principi contabili, la classificazione delle partecipazioni in bilancio dalla loro effettiva e concreta destinazione, una corretta classificazione ha un ruolo decisivo nell'individuazione del regime fiscale applicabile.



2.2.- Generali Italia spa illustra di seguito il contenuto delle disposizioni censurate, richiamando anche l'interpretazione che ne ha dato l'Agenzia delle entrate - secondo cui la collocazione delle quote di nuova emissione nel portafoglio di trading avrebbe una valenza solo fiscale, indipendente dall'impostazione di bilancio, e comporterebbe un disallineamento tra il maggior valore nominale della partecipazione e quello fiscalmente riconosciuto, che l'applicazione dell'imposta sostitutiva provvede a riallineare - e passa quindi a trattare delle singole questioni.

2.3.- Quanto alla violazione degli artt. 3, 41 e 53 Cost., la parte aderisce ai motivi di censura esposti dal rimettente con riguardo sia all'ipotizzata doppia tassazione della medesima ricchezza, sia al carattere discriminatorio del trattamento riservato ai partecipanti al capitale della Banca d'Italia rispetto a quello previsto per gli «omologhi partecipanti al capitale sociale della generalità degli enti economici e delle società commerciali».

A vantaggio di questi ultimi, infatti, non solo è mantenuto il regime PEX, ma è offerto, dalla stessa legge n. 147 del 2013 (ai commi da 140 a 147 dell'art. 1), un regime opzionale di rivalutazione delle partecipazioni ai fini fiscali, con un'imposta sostitutiva del 12 per cento da versare in tre rate annuali.

Tra le due categorie di partecipazioni non esisterebbero elementi di disomogeneità idonei a giustificare il diverso trattamento censurato. Il regime PEX è riconosciuto, infatti, dall'art. 87 t.u. imposte redditi, sulle plusvalenze da "realizzo" di ogni partecipazione in enti economici soggetti (come la Banca d'Italia) a IRES. Inoltre, la detenzione di partecipazioni immobilizzate "plusvalenti", in quanto tale inidonea a rivelare una capacità contributiva, non costituirebbe un fatto specifico dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia.

Il trattamento denunciato dal rimettente sconfinerebbe nell'arbitrio e nell'irragionevolezza, apparendo unicamente finalizzato a soddisfare straordinarie esigenze finanziarie dello Stato, a cui si sarebbe dovuto far fronte con il ricorso all'incremento temporaneo dell'aliquota IRES o agli acconti d'imposta, strumenti entrambi rispettosi del principio della «universalità contributiva».

Nell'attuare un «prelievo multiplo» sulla medesima ricchezza, le norme censurate violerebbero anche il principio di ragionevolezza intrinseca della legge. Sarebbe manifestamente irragionevole, infatti, incidere più volte sugli utili prodotti dalla Banca d'Italia, in una misura complessiva che finirebbe per essere ampiamente superiore al 50 per cento, a fronte di aliquote ordinarie sulle società che si aggirano intorno al 33 per cento (27,5 per cento IRES e 5-6 per cento IRAP).

Tali ragioni di illegittimità costituzionale varrebbero anche per l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, nel testo originario. L'unica differenza sostanziale tra i due «complessi normativi» consisterebbe solo nel «più elevato grado di iniquità» dell'assetto definitivo, che prevede un'aliquota aumentata al 26 per cento e termini di pagamento inferiori a sessanta giorni, sotto quest'ultimo profilo in contrasto anche con l'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

2.4.- Anche per quanto riguarda la violazione dei principi del legittimo affidamento e della tutela della proprietà privata (artt. 3, 41 e 42 Cost.), Generali Italia spa aderisce alle ragioni esposte dal rimettente, riproponendone e sviluppandone le argomentazioni.

Sulla lamentata retroattività, in particolare, è censurato l'improvviso mutamento dell'aliquota dal 12 al 26 per cento, attuato dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in relazione a «un imponente già insorto» e in spregio al principio che esige la conoscenza anticipata da parte del contribuente dell'entità dell'imposizione. Sarebbe stata così «frustrata» la prudenziale condotta di Generali Italia spa, che aveva accantonato, nel bilancio al 31 dicembre 2013, le risorse necessarie ad assolvere all'imposta sostitutiva nella misura del 12 per cento in tre rate annuali, e messa in crisi la programmazione delle uscite di cassa, necessaria per un'equilibrata gestione delle attività della società.

A sostegno delle sue censure, la parte richiama di nuovo l'art. 3 della legge n. 212 del 2000, secondo il cui comma 1 «le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo».

3.- Con atto depositato il 19 luglio 2022 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza delle questioni.

3.1.- Dopo avere ricostruito il quadro normativo, mettendo in evidenza le finalità della riforma dell'assetto partecipativo al capitale della Banca d'Italia, e avere illustrato l'evoluzione del regime fiscale delle partecipazioni in esame, la difesa erariale si sofferma sui caratteri del tutto peculiari di tali partecipazioni. Peculiarità che non consentirebbero di assumere gli istituti fiscali richiamati dal rimettente, e segnatamente la PEX, a parametri di riferimento nel presente giudizio di legittimità costituzionale, se non altro perché, per effetto della classificazione fiscale delle quote del capitale della Banca d'Italia come titoli non immobilizzati disposta dall'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, il regime a essi applicabile sarebbe quello di tassazione ordinaria dei ricavi, e non quello di esenzione delle plusvalenze da "realizzo" di partecipazioni immobilizzate.



Le censure muoverebbero dall'erroneo presupposto che la Banca d'Italia sia una normale società di capitali e che la posizione dei partecipanti al suo capitale sia assimilabile a quella dei soci di diritto comune, anche sotto il profilo del regime fiscale applicabile. Mentre si sarebbe qui in presenza di particolari quote di partecipazione (non riconducibili alle categorie delle azioni, delle obbligazioni o di altri strumenti finanziari), di cui l'intervento legislativo - pur senza risolvere i dubbi sulla loro effettiva natura giuridica - innova il regime fiscale, modificando i diritti dei partecipanti.

L'Avvocatura sottolinea che le quote di nuova emissione, da iscrivere *ex novo* in bilancio ai sensi dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, sarebbero state acquisite in sostituzione delle precedenti e non per effetto di un comune aumento gratuito di capitale.

Anche i poteri dei soci delle società di capitali e quelli dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia sarebbero radicalmente diversi, come emergerebbe dal confronto, su cui l'interveniente si diffonde, tra le norme civilistiche e quelle che regolano la struttura della Banca d'Italia, con particolare riferimento all'atto costitutivo, allo statuto, all'oggetto sociale, all'estinzione della società, al rischio d'impresa e ai poteri dei soci in sede di approvazione del bilancio e di ripartizione degli utili.

A fronte di tali profonde differenze, secondo l'Avvocatura non è corretto ricondurre le vicende relative al capitale della Banca d'Italia (ente pubblico a struttura partecipativa) allo schema ordinario del rapporto tra soci e società di capitali, e pretendere che le relative partecipazioni siano assoggettate al trattamento fiscale delle ordinarie partecipazioni societarie.

Sarebbe decisiva, in particolare, la considerazione che gli utili della Banca d'Italia, con i quali sono alimentate le riserve nel rispetto delle previsioni statutarie, traggono origine dall'esercizio delle attività di interesse pubblico svolte dalla Banca in base alla legge e in regime di esclusività. La peculiare natura degli utili e la loro stretta connessione con le funzioni pubblicistiche della Banca d'Italia giustificerebbero il riconoscimento al legislatore di un'ampia discrezionalità nella definizione del loro regime fiscale.

Nel legittimo esercizio di tale discrezionalità, il legislatore avrebbe dunque assimilato il regime fiscale delle quote di partecipazione alla Banca d'Italia, emesse a seguito di un aumento di capitale realizzato con l'utilizzo di riserve che partecipano della stessa natura degli utili, a quello dei titoli iscritti nel portafoglio di trading.

La sottrazione delle quote al regime PEX non sarebbe irragionevole, tenuto conto che tale regime, sia pure diretto a evitare la doppia tassazione, non si applica indistintamente a tutte le partecipazioni, ma solo a quelle che presuppongono un legame tra il socio e la società tale da far ritenere che il primo abbia investito nella seconda per ritrarne redditi assumendosi il rischio d'impresa. Ciò che si desumerebbe da alcuni dei requisiti richiesti dall'art. 87 t.u. imposte redditi, quali l'ininterrotto possesso delle partecipazioni per almeno dodici mesi prima della cessione e la loro iscrizione nel primo bilancio tra le immobilizzazioni.

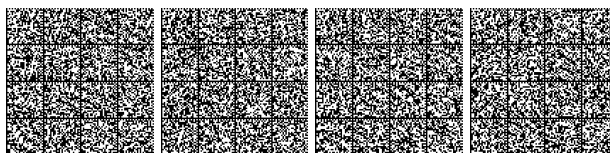
Queste conclusioni sarebbero confermate dalla *ratio* dell'esenzione delle plusvalenze che ispira la PEX, che è quella di consentire i riassetti delle partecipazioni di gruppi societari e di holding, resi così liberi di gestire i propri portafogli senza generare carichi fiscali. Finalità, questa, non rilevante nel caso delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia.

3.2.- L'imposta sostitutiva in esame non appare comunque, secondo l'interveniente, priva di collegamenti con un presupposto economico, onde non violerebbe il principio della capacità contributiva.

La genesi dell'imposta sarebbe connessa alla riforma dei criteri di remunerazione delle quote di partecipazione alla Banca d'Italia e al loro nuovo regime di circolazione, ora tendenzialmente libero. Le quote stesse, come visto, sono iscritte nei bilanci dei partecipanti come nuovi titoli, il cui maggior valore comporta per la ricorrente nel giudizio *a quo* l'iscrizione a conto economico di un utile da "realizzo" pari a circa 290 milioni di euro, idoneo a concorrere a determinare l'utile di esercizio distribuibile ai soci.

Dai maggiori valori iscritti a bilancio emergerebbe perciò un indice di capacità contributiva a cui commisurare il carico d'imposta. La soluzione sarebbe in linea con il costante orientamento di questa Corte secondo cui l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale consente, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva (è citata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2015).

La difesa erariale ricorda altresì che, sempre secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore, nell'assumere un determinato presupposto economicamente valutabile quale indice di nuova capacità contributiva in riferimento solo a determinati soggetti, deve considerare l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato (è citata la sentenza n. 288 del 2019, relativa all'addizionale IRES disposta a carico delle imprese bancarie e assicurative dall'art. 2, comma 2, dello stesso d.l. n. 133 del 2013, come convertito).



La possibilità di istituire un'imposta sostitutiva dell'IRES, dell'IRAP e di eventuali addizionali, con la conseguente "disattivazione" della PEX, non sarebbe dunque preclusa a priori, potendo trovare giustificazione nel quadro di scelte "compensative" operate non irragionevolmente dal legislatore. Scelte individuabili, come visto, per un verso nel mutamento dei diritti economici dei partecipanti, prima limitati a una quota irrisoria degli utili e a un importo aggiuntivo commisurato ai frutti delle riserve, comunque destinati in gran parte ad alimentare le riserve stesse; per altro verso, nella creazione di un mercato delle quote, attraverso l'ampliamento della platea dei potenziali acquirenti e la riduzione della concentrazione delle quote in capo a pochi partecipanti.

Si dovrebbe inoltre considerare che l'aumento di capitale è stato eseguito con l'utilizzo di riserve che non sono nella disponibilità dei partecipanti. Non irragionevolmente, dunque, il legislatore avrebbe escluso la PEX e previsto un'imposta sostitutiva straordinaria, «in contropartita dell'aumento, egualmente straordinario, del capitale della Banca, realizzato con l'impiego di riserve accumulate con utili netti su cui i partecipanti non avrebbero potuto vantare diritti economici».

In altri termini, l'aumento di capitale avrebbe rappresentato un modo per far transitare le riserve nel capitale e da lì, in termini economici, nella sfera dei partecipanti. Tale esito giustificherebbe il trattamento fiscale prescelto, tenuto conto delle «innegabili ripercussioni in termini di maggiore solidità patrimoniale dei soggetti che di tale istituto detengono le quote, ciò comportando un miglioramento del loro rating nei confronti degli investitori, nazionali ed esteri».

Inoltre, l'aumento di capitale, e il conseguente aumento di valore delle singole quote, avrebbe utilizzato una ricchezza che, per quanto preesistente e già tassata presso la Banca d'Italia, non si potrebbe ritenere già esistente in capo ai partecipanti neppure in termini economici, a differenza delle riserve costituite nei bilanci delle società commerciali, che possono sempre essere distribuite ai soci. Ciò, sotto il profilo sostanziale, escluderebbe la violazione del divieto di doppia imposizione lamentata dal rimettente. Tale divieto, peraltro, esprimerebbe un mero «valore orientativo», rilevante soltanto nell'ambito del reddito d'impresa e anche in tale ambito non in tutte le fattispecie, come dimostra l'ipotesi della doppia tassazione dei dividendi percepiti dai soggetti IAS adopters su titoli detenuti in un portafoglio non immobilizzato.

3.3.- Le stesse considerazioni varrebbero a escludere anche la violazione dell'art. 41 Cost. La peculiare natura dell'investimento in quote di capitale della Banca d'Italia potrebbe giustificare un trattamento fiscale che non lede, per il solo fatto di essere differenziato, la libertà di iniziativa economica.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 42 Cost., il lamentato effetto ablatorio della proprietà privata dovrebbe parimenti essere escluso, una volta riconosciuto legittimo l'esercizio della discrezionalità legislativa.

3.4.- Quanto alla lesione del legittimo affidamento, l'Avvocatura ritiene che le norme censurate non siano retroattive, giacché, pur applicandosi a presupposti d'imposta sorti prima della loro entrata in vigore, nell'anno 2013, sarebbero state introdotte in epoca anteriore sia al «momento di liquidazione dell'imposta» (da identificare con quello di presentazione della dichiarazione dei redditi: 30 settembre 2014), sia alla data fissata per il suo versamento (16 giugno 2014), dunque in pendenza del rapporto tributario, senza che dunque si possa ritenere che si sia formato un legittimo affidamento in capo al contribuente.

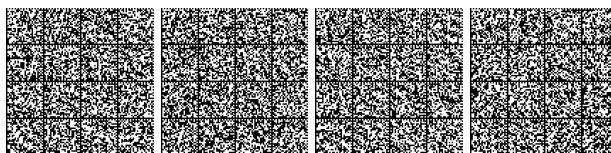
In ogni caso, nemmeno un'eventuale retroattività - comunque non preclusa alle leggi tributarie - avrebbe determinato una lesione della capacità contributiva, non essendosi spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità stessa.

3.5.- La difesa erariale si sofferma infine sulle «ripercussioni economiche» di un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale. Le somme versate a titolo di imposta sostitutiva oggetto della richiesta di rimborso ammonterebbero all'incirca a euro 1.300.000.000. In caso di rimborso resterebbe da versare l'imposta sulle plusvalenze da "realizzo", con importi notevolmente variabili a seconda che, sulla base della sentenza di questa Corte, sia applicabile o meno il regime PEX.

Una pronuncia di accoglimento potrebbe inoltre indirettamente incidere sul trattamento fiscale dei dividendi percepiti dai partecipanti IAS adopters, come le banche, che non sarebbero più soggetti a IRES sull'intero, ma solo sul cinque per cento.

4.- Nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 18 luglio 2022, Banca Carige spa - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia (di seguito: Banca Carige), società incorporante Cassa di Risparmio di Carrara spa, già titolare di quote del capitale della Banca d'Italia.

Banca Carige si afferma legittimata a intervenire per il fatto di avere instaurato un diverso giudizio tributario avente analogo oggetto, al fine di ottenere il rimborso del prelievo della cui legittimità costituzionale si controverte in questa sede.



Secondo la interveniente, la completa assimilazione della sua posizione a quella di Generali Italia spa, parte del giudizio *a quo*, la renderebbe titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, giacché la definizione della questione di legittimità costituzionale risolverebbe direttamente e immediatamente anche la controversia di cui essa è parte.

4.1.- Nel merito, l'interveniente ricostruisce il quadro normativo di riferimento e svolge diffuse considerazioni adesive delle ragioni esposte dal rimettente, aggiungendo, sulla lamentata violazione dell'art. 42 Cost., che l'incremento dell'aliquota dal 12 al 26 per cento e l'eliminazione del pagamento rateale, disposti dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, violerebbero anche l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in assenza di motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare l'imposizione.

5.- Banca Carige ha depositato il 6 marzo 2023 una memoria illustrativa, nella quale precisa di avere medio tempore proposto appello avverso la sentenza di primo grado di rigetto della sua istanza, e, nel merito, replica alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.- Anche Generali Italia spa ha depositato, il 14 marzo 2023, una memoria illustrativa, in cui replica alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri.

Queste non si confronterebbero con il vincolo di coerenza sistematica che limita la discrezionalità del legislatore. Una volta individuato discrezionalmente il presupposto economico dell'imposizione e il modello di tassazione della ricchezza, il prelievo dovrebbe comunque essere coerente con tali scelte, e non potrebbe «svantaggiare» i contribuenti che soddisfino tutti i presupposti applicativi del modello di tassazione adottato, pena la violazione dei parametri costituzionali invocati dal rimettente.

Il sistema di tassazione della ricchezza prodotta dagli enti commerciali prescelto dal legislatore individuerrebbe nel regime di participation exemption dall'IRES un «portato fondamentale dell'ordinamento tributario». Tale regime, pacificamente applicabile, in assenza della novella censurata, anche alle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, prescinderebbe dalla possibile diversa natura degli enti partecipati (purché essi svolgano, come la Banca d'Italia, attività commerciale) e dalle peculiari regole di formazione della loro base imponibile ai fini IRES (che per la Banca d'Italia sono contenute nell'art. 114 t.u. imposte redditi) e interesserebbe tutte le partecipazioni di qualsiasi natura detenute durevolmente da soggetti IRES, purché esse garantiscano una remunerazione derivata esclusivamente dalla partecipazione ai risultati economici dell'emittente.

Si tratterebbe dunque di una regola di «imprescindibile razionalità», in base alla quale la ricchezza prodotta da un soggetto IRES rappresenta una capacità economica unitaria anche quando fluisce in capo al partecipante, e su tale flusso unico di capacità economica non devono gravare più livelli impositivi a titolo di IRES.

La PEX costituirebbe pertanto il regime appropriato per le partecipazioni in Banca d'Italia, né le peculiarità descritte dal Presidente del Consiglio dei ministri (attinenti alle funzioni dell'istituto e ai caratteri dei diritti economici e amministrativi dei partecipanti al capitale) sono idonee a giustificare una distinzione tra la vasta schiera di enti partecipati (soggetti a IRES) e l'altrettanto ampia gamma di strumenti partecipativi.

Quanto all'argomento dell'assenza di un «rischio d'impresa» da parte dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia, la parte osserva che il regime PEX non sarebbe un «premio» per chi rischia, ma un istituto confacente alle varieghe ipotesi in cui il reddito, che ha già «scontato» l'IRES, «venga nuovamente ad esprimersi sul partecipante (di lungo corso)».

Il trattamento delle partecipazioni in esame come destinate al trading, con esclusione della PEX - e la doppia tassazione della stessa ricchezza -, non sarebbe giustificato dalle modifiche statutarie introdotte a seguito della riforma del capitale. Tali modifiche non avrebbero inciso sugli elementi da cui dipende l'applicazione del regime di esenzione ex art. 87 t.u. imposte redditi, sicché sarebbe irragionevole sottoporre i partecipanti al capitale della Banca d'Italia a un prelievo straordinario che non colpisce coloro che partecipano ad altri soggetti IRES.

Non sussisterebbero neppure gli indici di una nuova capacità contributiva individuati dal Presidente del Consiglio dei ministri. A nulla rilevarebbe, infatti, l'iscrizione della plusvalenza a conto economico tra i ricavi, dovuta alla discontinuità fra nuove e vecchie partecipazioni, in quanto ai fini fiscali il provento da «realizzo» avrebbe dovuto sottostare al regime di esenzione, in assenza delle disposizioni censurate.

Quanto all'argomento secondo cui l'aumento di capitale sarebbe stato attuato mediante utilizzo di riserve sulle quali i partecipanti non potevano vantare diritti, la parte osserva che, da un lato, le riserve non apparterrebbero comunque allo Stato, ma al patrimonio della Banca d'Italia, e che, dall'altro lato, l'operazione non avrebbe portato nella sfera economica dei partecipanti alcuna ricchezza ad essi prima non spettante, in quanto «in ogni caso (stante l'attuale od il vecchio Statuto), i partecipanti non possono apprendere le riserve né tanto meno il capitale sociale di Banca d'Italia». All'epoca dei fatti, peraltro, la stessa Banca d'Italia avrebbe smentito che la riforma comportasse un arricchimento dei



partecipanti (è citato il documento intitolato «Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 29 gennaio 2014, n. 5»). Sicché il miglioramento di un indice patrimoniale non sarebbe espressione di nuova ricchezza, ma si limiterebbe a «rappresentare i valori effettivi della situazione di fatto esistente ante novella».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 74 del 2022), la Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, quest'ultimo sia come sostituito dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sia nella versione originaria, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 Cost.

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da Generali Italia spa contro il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle entrate - Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia all'istanza di rimborso della somma versata, a seguito dell'aumento del capitale della Banca d'Italia, e per effetto della conseguente rivalutazione delle relative quote, a titolo di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi delle società (IRES), dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di eventuali addizionali, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

1.1.- Sulla rilevanza, il rimettente osserva che il giudizio *a quo* non potrebbe essere definito senza fare applicazione del combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e dell'art. 1, comma 148, della legge di stabilità 2014, quest'ultimo sia nel testo sostituito dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (che ha elevato l'aliquota dell'imposta al 26 per cento ed eliminato il pagamento rateizzato), sia nel testo originario (che prevedeva l'aliquota del 12 per cento e il pagamento rateale).

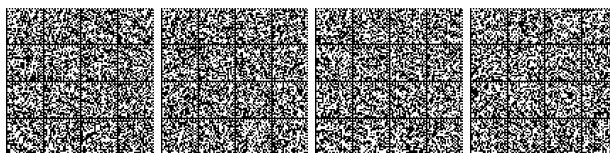
A quest'ultimo riguardo, assume, in particolare, che la previsione dell'imposta sostitutiva sarebbe costituzionalmente illegittima anche nel testo originario - per quanto in esso presentasse un'aliquota inferiore e più favorevoli modalità di pagamento - per vizi analoghi a quelli che inficiano l'imposta stessa nella sua configurazione finale, che semplicemente ne acuirebbe e incrementerebbe i profili di illegittimità costituzionale. Con la conseguenza che l'eventuale «caducazione dell'art. 4, co. 12, DL 66/2014, verso cui il [...] ricorso muove, potendo dare luogo alla r[e]viviscenza del co. 148 dell'art. 1, L. 147/2013 nel testo originale, rende[rebbe] necessario chiarire come anche la norma sostituita sia in contrasto con la Costituzione».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che le norme censurate violino, in primo luogo, l'art. 53 Cost., per mancanza dell'elemento della «capacità contributiva effettiva».

Non solo, infatti, nessuna capacità contributiva potrebbe sussistere «in assenza del materiale apprendimento della ricchezza oggetto di incisione», ma i maggiori valori soggetti all'imposta sostitutiva deriverebbero da un aumento del capitale della Banca d'Italia (di seguito, anche: Banca) realizzato - ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito - mediante l'utilizzo di riserve statutarie costituite da utili già tassati presso la stessa Banca, con la conseguenza di una «doppia tassazione della medesima ricchezza».

Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., per lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, in quanto la «previsione di un obbligo di riclassificazione solo fiscale» delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione determinerebbe l'ingiustificato assoggettamento di tali partecipazioni a un regime fiscale deteriore rispetto a quello delle partecipazioni finanziarie non detenute per la negoziazione, che beneficiano del regime di esenzione, nei limiti del 95 per cento delle plusvalenze realizzate, previsto dall'art. 87 t.u. imposte redditi (cosiddetta «participation exemption» o «PEX»). In conseguenza di ciò, i partecipanti al capitale della Banca sarebbero «chiamati a contribuire in misura di gran lunga maggiore» di quanto non siano gli altri detentori di partecipazioni societarie iscritte tra le «immobilizzazioni finanziarie», subendo «un trattamento svantaggioso e gravemente discriminatorio rispetto a quello riservato agli omologhi partecipanti al capitale sociale della generalità degli enti e società commerciali».

Sussisterebbe anche una grave lesione della libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost., in quanto sarebbe «sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5%».



La normativa censurata contrasterebbe ancora con il principio del legittimo affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, in relazione al quale il rimettente invoca gli artt. 3, 41 e 53 Cost. Rileverebbero in tal senso:

a) la «forzosa esclusione» dal regime PEX di una ricchezza, pari al maggior valore delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, «insorta/maturata» prima dell'introduzione del «censurato intervento normativo»;

b) la «immotivata ridefinizione sostanziale» dell'imposta sostitutiva a opera dell'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sotto il profilo del «grave innalzamento dell'aliquota» dal 12 al 26 per cento e dell'eliminazione della rateazione triennale, con conseguente produzione di «effetti spregiudicatamente retroattivi».

Infine, secondo il giudice *a quo* sarebbe lesa anche il principio di «inviolabilità» della proprietà privata di cui all'art. 42 Cost., in quanto le norme censurate causerebbero «un sostanziale effetto ablatorio» attraverso «una mera spoliazione patrimoniale». Esse non sarebbero dirette a incidere su una nuova ricchezza (cioè una ricchezza «non già rilevata ai fini dell'imposizione»), ma a far acquisire all'erario parte del patrimonio dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia alla data del 31 dicembre 2013, senza riguardo alle esigenze di contemperamento delle indefinite esigenze finanziarie dello Stato con la tutela del patrimonio di tali contribuenti.

1.3.- Nel giudizio costituzionale si è costituita Generali Italia spa, argomentando a sostegno della fondatezza delle questioni, ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la loro manifesta infondatezza.

È altresì intervenuta ad adiuvandum Banca Carige spa, società incorporante Cassa di Risparmio di Carrara spa, già titolare di quote del capitale della Banca d'Italia, che afferma di essere legittimata a intervenire per avere instaurato un diverso giudizio tributario di analogo oggetto al fine di ottenere il rimborso di un prelievo imposto sulla base delle stesse norme della cui legittimità costituzionale si controverte in questa sede.

2.- Prima di affrontare il merito delle questioni, occorre risolvere alcuni profili preliminari.

2.1.- Innanzitutto deve essere confermata l'inammissibilità dell'intervento di Banca Carige, per le ragioni esposte nell'ordinanza emessa all'udienza del 4 aprile 2023, allegata alla presente sentenza.

2.2.- Un secondo profilo attiene alla rilevanza della censura che investe il combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e dell'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 nella sua versione originaria, ossia anteriore alla sua integrale sostituzione a opera dell'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito. Il rimettente fonda la sua censura sul duplice assunto che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione più recente farebbe rivivere la disposizione da essa sostituita, e che quest'ultima - sebbene preveda un'aliquota inferiore e più favorevoli modalità di pagamento - sarebbe comunque a sua volta inficiata nella sostanza dagli stessi vizi.

Il giudice *a quo* evoca dunque il tema della reviviscenza delle norme, rispetto al quale questa Corte ha chiarito con giurisprudenza costante che si tratta di fenomeno circoscritto a casi tassativi, corrispondenti alle ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni (*ex plurimis*, sentenze n. 220 del 2021, n. 10 del 2018 e n. 218 del 2015), di annullamento di una disposizione legislativa per vizio procedurale (sentenze n. 95 del 2020, n. 148 e n. 23 del 2016 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 184 del 2017) e di declaratoria di illegittimità costituzionale di singole parole di una disposizione (sentenze n. 8 del 2022, n. 106 del 2018 e n. 58 del 2006). A nessuna di queste ipotesi può essere tuttavia ricondotto il caso di specie, nel quale l'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non ha disposto la mera abrogazione del comma 148, ma ne ha integralmente sostituito il contenuto, sicché l'eventuale annullamento della disposizione risultante dalla sostituzione (che neppure sarebbe limitato a singole parole, né deriverebbe da un vizio procedurale) non produrrebbe l'effetto di far tornare in vita quella precedente.

Le questioni aventi per oggetto il combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e dell'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 nella versione originaria sono dunque inammissibili per difetto di rilevanza, posto che il giudice *a quo* non sarebbe comunque chiamato a farne applicazione.

2.3.- Sempre in via preliminare va dichiarata l'inammissibilità di alcune delle questioni sollevate per difetto di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza.

2.3.1.- Non risulta motivata, innanzitutto, la lamentata violazione dell'art. 41 Cost. Il ricorrente assume che sarebbe lesa la libertà di iniziativa economica, in quanto verrebbe «sottoposta a tassazione immediata, ad aliquota appena inferiore a quella piena, una ricchezza che, secondo le regole applicabili alla generalità dei contribuenti e necessarie al corretto funzionamento dei principi su cui poggia l'ordinamento tributario, sarebbe rilevata solo al (suo) realizzo effettivo e nella limitata misura del 5%».

L'argomento speso, tuttavia, incentrato sul meccanismo della tassazione e sulla sua misura, non dà conto in alcun modo delle ragioni per cui la lamentata immediatezza della tassazione, con un'aliquota comunque inferiore a quella ordinaria (del 26 a fronte di quella ordinaria del 27,5 per cento), inciderebbe sulla libertà di iniziativa economica. Né tale conseguenza sarebbe, in alcun altro modo, nemmeno implicitamente desumibile dal tenore della censura.



La questione risulta dunque inammissibile alla luce dalla costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'ordinanza di rimessione deve contenere una «autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato» (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2021 e n. 54 del 2020).

2.3.2.- Alle stesse conclusioni si deve pervenire per la censura attinente alla pretesa retroattività delle disposizioni contestate, formulata nell'ambito delle più ampie questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost. in tema di legittimo affidamento.

Il giudice *a quo* lamenta che le modifiche relative all'innalzamento dell'aliquota e alle meno favorevoli modalità di pagamento dell'imposta, apportate dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, avrebbero prodotto «effetti spregiudicatamente retroattivi», ma non chiarisce le ragioni per cui tale supposta retroattività della normativa censurata violerebbe i parametri invocati. Né, del resto, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, è possibile colmare tali lacune facendo ricorso alle integrazioni al riguardo ricavabili dalle memorie delle parti costituite (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2021 e n. 239 del 2019), e segnatamente alle considerazioni svolte sul tema, nel presente giudizio, da Generali Italia spa.

Sempre con riguardo alla censura attinente al principio del legittimo affidamento (per la parte residua), l'invocato parametro dell'art. 41 Cost. risulta inconferente e comunque di esso non è indicata la pertinenza, sicché la questione è *in parte qua* inammissibile anche sotto questo ulteriore profilo.

3.- Passando all'esame del merito delle restanti censure, è necessario dare innanzitutto brevemente conto del contesto normativo nel quale il d.l. n. 133 del 2013, come convertito, si innesta, introducendo, al Titolo II, composto dagli artt. 4, 5 e 6, una nuova disciplina del capitale della Banca d'Italia.

3.1.- A partire dalla qualificazione della Banca d'Italia come istituto di diritto pubblico, operata dall'art. 20, primo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, recante «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia» (in precedenza essa aveva lo status di società di diritto privato), la struttura del suo capitale, le condizioni della partecipazione ad esso nonché i diritti di natura patrimoniale e amministrativa dei partecipanti sono disciplinati dalla legge e dallo statuto della Banca stessa, secondo regole derogatorie rispetto al regime ordinario delle società di capitali.

Il valore nominale del capitale della Banca - rimasto inalterato fino all'emanazione del d.l. n. 133 del 2013, come convertito - era fissato in «trecento milioni di lire» (pari a 156.000 euro), suddiviso in «trecentomila quote di mille lire ciascuna» (0,52 euro ciascuna) (art. 20, secondo comma). Era inoltre previsto che, a fini di tutela del pubblico credito e di continuità di indirizzo dell'Istituto di emissione, le quote potessero appartenere solo a casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico e banche di interesse nazionale, nonché a istituti di previdenza o di assicurazione (art. 20, terzo comma). Lo statuto della Banca stabiliva ancora che la circolazione delle quote non fosse libera, nemmeno tra i soggetti legittimati a detenerle, e che esse potessero essere trasferite solo previo consenso del Consiglio superiore della Banca, su proposta del suo Direttorio, «nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Istituto e della equilibrata distribuzione delle quote» (art. 3 dello statuto ante 2013).

Gli artt. 39 e 40 dello statuto prevedevano poi che ai partecipanti potessero essere distribuiti dividendi per un importo fino al 10 per cento del capitale (dunque, per un importo complessivo non superiore a 15.600 euro), oltre a una somma aggiuntiva prelevata dai frutti annualmente percepiti sugli investimenti delle riserve, non superiore al 4 per cento dell'importo delle riserve medesime.

Va ricordato infine - in quanto rilevante per la soluzione della questione - che la disciplina della Banca d'Italia assoggetta a limitazioni il diritto di voto dei partecipanti al suo capitale ed esclude che questi ultimi possano influenzare le attività istituzionali della Banca, quali la vigilanza bancaria e l'attuazione della politica monetaria.

3.2.- La riforma del 2013 - qui in esame per il trattamento fiscale riservato al disposto aumento di capitale - è intervenuta sul descritto quadro normativo, incidendo sull'assetto partecipativo al capitale della Banca come si era venuto definendo in concreto nel corso del tempo. Un assetto che, per effetto dei processi di concentrazione bancaria verificatisi già a partire dagli anni Novanta del Novecento, aveva visto crescere la percentuale detenuta dai gruppi bancari di maggiori dimensioni.

Il legislatore ha così, innanzitutto, autorizzato la Banca d'Italia ad «aumentare il proprio capitale mediante utilizzo delle riserve statutarie all'importo di euro 7.500.000.000», prevedendo altresì che «a seguito dell'aumento il capitale è rappresentato da quote nominative di partecipazione di nuova emissione, di euro 25.000 ciascuna» (art. 4, comma 2). Ha inoltre riconfigurato i diritti patrimoniali, nel senso che «[a]i partecipanti possono essere distribuiti esclusivamente dividendi annuali, a valere sugli utili netti, per un importo non superiore al 6 per cento del capitale» (art. 4, comma 3).



L'obiettivo di ridurre la concentrazione dei partecipanti al capitale della Banca è stato perseguito attraverso un triplice ordine di misure: l'ampliamento della platea dei potenziali detentori di partecipazioni, la previsione di un limite massimo di quote detenibili, una facilitazione del trasferimento delle quote.

Le quote di partecipazione al capitale possono ora essere detenute da banche aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia, da imprese di assicurazione e riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in Italia, da fondazioni bancarie, da enti e istituti di previdenza e assicurazione aventi sede legale in Italia e da fondi pensione (art. 4, comma 4).

È stata notevolmente diluita la base partecipativa, con la previsione che «[c]iascun partecipante non può possedere, direttamente o indirettamente, una quota del capitale superiore al 3 per cento» (limite innalzato al 5 per cento, con effetto dal 1° gennaio 2022, ai sensi dell'art. 1, commi 715 e 717, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), e che inoltre «[p]er le quote possedute in eccesso non spetta il diritto di voto ed i relativi dividendi sono imputati alle riserve statutarie della Banca d'Italia» (art. 4, comma 5).

Al fine di favorire il rispetto di tali limiti, alla Banca d'Italia è consentito di acquistare temporaneamente le proprie quote di partecipazione e stipulare contratti aventi ad oggetto le medesime, assicurando trasparenza, parità di trattamento e salvaguardia del patrimonio della Banca, con riferimento al presumibile valore di realizzo (art. 4, comma 6). Per il periodo in cui le quote restano nella disponibilità della Banca d'Italia, è previsto inoltre che il relativo diritto di voto sia sospeso e che i dividendi siano imputati alle riserve statutarie della stessa.

La riforma ha così creato un mercato secondario delle quote, favorito sia dalla possibilità di una sollecita ricollocazione attraverso la stessa Banca d'Italia, sia dalla prevista soppressione della clausola statutaria di gradimento (art. 6, comma 5, lettera d).

È stata poi espressamente abrogata la disposizione (art. 19, comma 10, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari») che aveva affidato a un regolamento governativo il compito di ridefinire l'assetto proprietario della Banca d'Italia e di stabilire le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al suo capitale in possesso di soggetti diversi dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 6, comma 4).

3.3.- Le disposizioni censurate disciplinano le conseguenze contabili e fiscali, per i partecipanti, dell'aumento di capitale della Banca d'Italia e sono il risultato di una complessa evoluzione legislativa.

Nel testo anteriore alla conversione in legge, l'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013 prevedeva che, a partire dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del decreto stesso, e quindi dall'esercizio in corso al 30 novembre 2013, «i partecipanti al capitale della Banca d'Italia trasferiscono le quote, ove già non incluse, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori di iscrizione del comparto di provenienza», aggiungendo che, salvo quanto appena riferito, «restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38».

Collegandosi a tale previsione, e mentre era ancora in corso l'iter di conversione, l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 aveva previsto che «[a]l trasferimento previsto dal comma 6 dell'articolo 6 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, si applica l'articolo 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 giugno 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 13 giugno 2011, qualunque sia la categoria di provenienza; ai maggiori valori iscritti in bilancio per effetto del comma 6, primo periodo, dello stesso articolo 6 del citato decreto-legge n. 133 del 2013 si applica un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, con l'aliquota di cui al comma 143, da versarsi nei modi e nei termini previsti dal comma 145».

Con tali rinvii, il legislatore richiamava l'aliquota, le modalità e i termini di versamento dell'imposta sostitutiva prevista nel regime di rivalutazione facoltativa dei beni d'impresa ai fini fiscali, disciplinato ai commi da 140 a 147 dello stesso art. 1.

Per parte sua, il comma 145 prevede che «[l]e imposte sostitutive di cui ai commi 142 e 143 sono versate nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013 in tre rate di pari importo, senza pagamento di interessi, di cui la prima entro il giorno 16 del sesto mese dalla fine del periodo d'imposta, la seconda entro il giorno 16 del nono mese dalla fine del periodo d'imposta e la terza entro il giorno 16 del dodicesimo mese dalla fine del periodo d'imposta». Modalità e termini analoghi (tre rate di pari importo da versare entro il 16 giugno, il 16 settembre e il 16 dicembre 2014) valevano pertanto anche per l'imposta sostitutiva in esame.

La soluzione normativa espressa negli artt. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013 e 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, nella versione appena riferita, muoveva dunque dall'assunto che i destinatari delle partecipazioni derivanti dall'aumento di capitale della Banca d'Italia dovessero operare una riclassificazione delle quote che già avevano iscritto



nei propri bilanci. In particolare, le quote già iscritte tra le partecipazioni immobilizzate (id est, nelle “immobilizzazioni finanziarie” o in comparti assimilabili, come la categoria available for sale, a seconda dei principi contabili seguiti dai partecipanti, diversi per banche e per assicurazioni) dovevano essere riclassificate come attività finanziarie destinate alla negoziazione (cosiddetto “portafoglio di trading”).

Questa impostazione aveva manifestato criticità di varia natura, sul piano contabile e fiscale, cui si è fatto fronte in sede di conversione. L’art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013 è stato così riformulato: «[a] partire dall’esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto [id est, l’esercizio in corso al 30 novembre 2013], i partecipanti al capitale della Banca d’Italia iscrivono le quote di cui all’articolo 4, comma 2, nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione, ai medesimi valori. Restano in ogni caso ferme le disposizioni di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38».

È questa la versione dell’art. 6, comma 6, oggetto di censura da parte del giudice *a quo* nel suo combinato disposto con il comma 148 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013, il quale a sua volta viene qui in considerazione - non nella versione originaria, della cui censura si è esclusa la rilevanza (vedi *supra*, punto 2.2. del Considerato in diritto) - ma nella sua versione definitiva.

Tale ultima versione è frutto dell’intervento legislativo operato con l’art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, che ha sostituito il comma 148 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 nei termini seguenti: «[a]i maggiori valori iscritti nel bilancio relativo all’esercizio in corso al 31 dicembre 2013, per effetto dell’articolo 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, si applica un’imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell’imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2013. Gli importi da versare possono essere compensati ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. L’imposta è pari al 26 per cento del valore nominale delle quote alla suddetta data, al netto del valore fiscalmente riconosciuto. Il valore fiscale delle quote si considera riallineato al maggior valore iscritto in bilancio, fino a concorrenza del valore nominale, a partire dal periodo d’imposta in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Se il valore iscritto in bilancio è minore del valore nominale, quest’ultimo valore rileva comunque ai fini fiscali a partire dallo stesso periodo d’imposta».

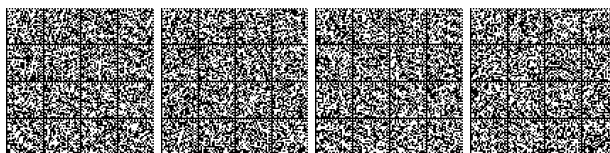
Rispetto alla versione precedente i profili di novità possono essere così sintetizzati: *a)* l’aliquota dell’imposta sostitutiva è aumentata dal 12 al 26 per cento; *b)* il suo versamento deve avvenire in unica soluzione (entro il 16 giugno 2014) e non più in tre rate; *c)* è scomparso il riferimento all’art. 4 del d.m. 8 giugno 2021; *d)* l’imposta sostitutiva è dovuta, a partire dal periodo d’imposta 2014, sul valore nominale delle quote di nuova emissione (25.000 euro ciascuna), al netto del precedente valore fiscale riconosciuto, a prescindere dal valore effettivamente iscritto a bilancio, se minore del primo.

3.4.- Così ripercorso l’*iter* della sua formazione, l’art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, va interpretato - in linea con la tesi sostenuta dall’Agenzia delle entrate nella circolare n. 4/E del 24 febbraio 2014 (Rivalutazione quote di partecipazione al capitale della Banca d’Italia - Articolo 6, comma 6, del decreto legge 30 novembre 2013, n. 133 e articolo 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147) e fatta sostanzialmente propria dal rimettente - nel senso che la collocazione delle quote di nuova emissione nel portafoglio di trading in esso prevista ha una valenza solo fiscale, indipendente dall’impostazione di bilancio, e dunque a prescindere da valutazioni di carattere contabile.

Da un punto di vista esclusivamente fiscale, la disciplina inquadra le quote di partecipazione al capitale della Banca d’Italia nel comparto delle attività finanziarie detenute per la negoziazione e determina un disallineamento tra il maggior valore nominale della partecipazione e quello fiscalmente riconosciuto. La stessa disciplina prevede inoltre che la differenza tra i due valori venga “riallineata” con l’applicazione di un’imposta sostitutiva, caratterizzata da un’aliquota inferiore, anche se di poco, a quella applicabile in caso di tassazione ordinaria.

Occorre precisare, a questo proposito, che l’istituzione dell’imposta sostitutiva comporta la radicale inapplicabilità all’aumento di valore delle quote di capitale della Banca d’Italia del regime PEX, previsto dal citato art. 87 t.u. imposte redditi. In base ad esso sono esentate dall’imposta sul reddito nella misura del 95 per cento le plusvalenze determinate dal realizzo di «azioni o quote di partecipazioni», quando ricorrano alcune condizioni che garantiscono la natura non speculativa dell’operazione. Se tali condizioni non ricorrono, all’intera plusvalenza realizzata - pari alla differenza tra il corrispettivo conseguito e il costo fiscale riconosciuto - si continua invece ad applicare il regime di tassazione ordinaria stabilito dall’art. 86 t.u. imposte redditi.

La (parziale) esenzione assicura alle plusvalenze realizzate un trattamento fiscale simmetrico a quello dei dividendi, che non concorrono a formare il reddito della società o dell’ente ricevente, «in quanto esclusi [...] per il 95 per cento del loro ammontare» (art. 89, comma 2, t.u. imposte redditi). In entrambi i casi, la soluzione prescelta è dunque improntata, al fine di evitare la doppia imposizione, al criterio di tassazione del reddito al momento della produzione e non al momento della sua distribuzione.



L'imposta oggetto di censura colpisce per intero il maggior valore derivante dalla mera iscrizione a bilancio della rivalutazione delle quote di capitale della Banca d'Italia, mentre l'applicazione del regime ordinario - del quale il partecipante a tale capitale non può più beneficiare - comporterebbe, al momento del realizzo (eventuale) della plusvalenza, l'esenzione nella misura del 95 per cento.

3.5.- Così chiarita la portata della normativa contestata, è possibile passare all'esame delle singole censure.

3.5.1.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., per violazione del principio di capacità contributiva e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, sono strettamente connesse e si prestano a una trattazione unitaria, risolvendosi in sostanza in un'unica questione, con cui il rimettente lamenta:

a) l'assenza del presupposto economico dell'imposta, in quanto quest'ultima non inciderebbe su una ricchezza realmente acquisita dai partecipanti al capitale della Banca d'Italia, ricchezza che potrebbe derivare solo dalla effettiva realizzazione della plusvalenza;

b) la sottrazione delle partecipazioni in esame al regime PEX, di cui i detentori avrebbero altrimenti potuto fruire al momento del realizzo della plusvalenza;

c) la conseguente doppia tassazione economica della stessa ricchezza, che il regime PEX mira a evitare, in quanto il maggior valore delle partecipazioni corrisponderebbe a utili già tassati una prima volta presso la Banca d'Italia, che verrebbero assoggettati a imposizione una seconda volta presso i partecipanti al suo capitale;

d) l'ingiustificata disparità di trattamento fra questi ultimi e i detentori di partecipazioni durevoli in altri «enti e società commerciali» a cui si applicherebbe la PEX, trattandosi di situazioni omogenee.

Dei vari profili di quella che risulta essere, nella sostanza, un'unica censura è opportuno un esame unitario anche per la stretta connessione dei due parametri invocati: l'art. 53 Cost. costituisce infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2021, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

3.5.2.- Sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, per «capacità contributiva» ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 1992).

In questo contesto, «al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale, essendogli consentito, “[...] sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza [...]” (sentenza n. 111 del 1997)» (*ex plurimis*, sentenza n. 240 del 2017). Sicché il controllo di questa Corte sul rispetto dei menzionati principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost. si risolve in un giudizio sull'uso ragionevole o meno che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, diretto a verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

La possibilità di imposizioni differenziate, dunque, anche se non vietata dagli artt. 3 e 53 Cost., deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e non irragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 10 del 2015, n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005), e in particolare «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sentenza n. 10 del 2015).

In applicazione di tali principi, questa Corte aveva in precedenza affermato che, così come «l'ampia discrezionalità riservata al legislatore in relazione alle varie finalità cui, di volta in volta, si ispira l'attività di imposizione fiscale [...] consente al legislatore stesso, sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva», allo stesso modo «non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare» (sentenza n. 111 del 1997).

Lo specifico tema dell'ammissibilità delle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi è stato affrontato in tempi più recenti nella sentenza n. 288 del 2019, sull'imposta introdotta con l'art. 2, comma 2, dello stesso d.l. n. 133 del 2013, come convertito, che, in via straordinaria e temporanea, ha gravato di una «addizionale» IRES le imprese creditizie, finanziarie e assicurative.



Nella pronuncia si ribadisce che la pur ampia discrezionalità di cui gode in astratto il legislatore nell'identificare gli indici di capacità contributiva «si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti», dal momento che «[i]n questi casi [...] viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria». Si riconosce, nondimeno, che, ricorrendo determinate condizioni, nelle peculiari caratteristiche del mercato finanziario può essere non irragionevolmente individuato uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, idoneo a giustificare una regola differenziata di determinazione della base imponibile, occorrendo considerare «l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato», ove quest'ultimo «[si collochi] nel contesto di una riforma [...] che ha prodotto significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta».

Di conseguenza, nella citata sentenza questa Corte ha ritenuto non censurabile l'individuazione del presupposto della «addizionale» IRES nell'appartenenza dei soggetti passivi al mercato finanziario, ravvisando in tale dato uno specifico indice di capacità contributiva, anche in ragione del vantaggio derivante a tali soggetti dalla più favorevole disciplina sulla deducibilità delle svalutazioni e delle perdite su crediti verso la clientela, introdotta dall'art. 1, comma 160, della stessa legge n. 147 del 2013 prima della conversione del d.l. n. 133 del 2013.

Come si ricorda nella stessa sentenza, d'altra parte, «su un piano più generale, questa Corte già in altre occasioni ha giudicato infondate, in presenza di oggettive giustificazioni, censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria: nella sentenza n. 201 del 2014 ha ritenuto, infatti, che non fosse ingiustificata la limitazione al solo “settore finanziario” della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo “addizionale” sulle remunerazioni in forma di bonus e stock options; in senso analogo, nella sentenza n. 269 del 2017 si è affermato che “non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato [AGCM] gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche”».

3.5.3.- Non diversamente dal caso appena citato, anche nella vicenda in esame questa Corte è chiamata a verificare se, alla luce dei principi ricordati, esistano adeguate giustificazioni a fondamento di un'imposta che, come quella introdotta dall'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, ha colpito un'unica, ristretta, cerchia di soggetti, ossia i partecipanti al capitale della Banca d'Italia, in relazione ai maggiori valori delle quote da essi iscritti in bilancio per effetto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito.

La verifica conduce a conclusioni affermative, con la conseguenza che le censure prospettate sotto tale profilo in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. non sono fondate.

3.5.4.- La riforma del 2013 del capitale della Banca d'Italia, di cui si sono delineati sopra contenuti e finalità, presenta carattere sistemico ed è diretta a salvaguardare lo svolgimento delle funzioni dell'autorità nazionale di vigilanza, «anche in relazione al livello di rischio emergente dalla natura delle attività istituzionali, rappresentando l'adeguatezza patrimoniale un canone ordinario dell'ordinamento finanziario europeo» (parere della Banca centrale europea CON/2013/96 del 27 dicembre 2013). Per quanto riguarda in particolare la capitalizzazione e l'assetto partecipativo al detto capitale, l'ampliamento della platea dei partecipanti e la riduzione della concentrazione delle quote perseguono l'obiettivo di eliminare ogni potenziale rischio di influenza (anche solo apparente) nella gestione della Banca.

Se le misure assunte sono dirette al perseguimento di tali finalità di tipo specificamente pubblicistico, nondimeno esse comportano effetti sicuramente benefici per i detentori di quote del capitale della Banca d'Italia, derivanti sia direttamente dalla definizione del nuovo, enormemente più elevato, valore del capitale, sia da una serie di modifiche attinenti al regime delle partecipazioni, che si risolvono in un sensibile miglioramento della condizione dei partecipanti.

Innanzitutto, dunque, viene in evidenza il nuovo valore delle quote di 25.000 euro ciascuna (rispetto al precedente valore di euro 0,52), conseguente all'aumento complessivo del capitale a ben 7 miliardi e mezzo di euro (dalla precedente simbolica cifra di euro 156.000). Alla rivalutazione delle quote è conseguito un oggettivo, notevole rafforzamento della struttura patrimoniale dei partecipanti, con effetti positivi per tutti, considerando il loro migliore apprezzamento da parte del mercato, e in special modo a favore delle banche, per le quali tale rafforzamento è particolarmente significativo ai fini del rispetto dei requisiti prudenziali di vigilanza (come è sottolineato nei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2013 e come rileva la stessa Banca d'Italia nel documento intitolato «Conseguenze per la Banca d'Italia della legge 29 gennaio 2014, n. 5»).

Tale maggiore solidità patrimoniale - pur frutto di un'operazione contabile e non implicando di per sé materiale apprensione di ricchezza - consegue alla “straordinaria” imputazione a capitale, per la prima volta dopo settantasette anni dall'istituzione della Banca d'Italia come ente di diritto pubblico, delle riserve statutarie.



Occorre sottolineare a questo proposito che - diversamente da quanto avviene nelle società commerciali - su tali riserve i partecipanti non vantavano (come non vantano tuttora) alcun diritto, data la peculiarità del loro status, non equiparabile a quello dei titolari di partecipazioni in società di diritto ordinario. In nessun caso, infatti, i detentori di quote del capitale della Banca d'Italia possono disporre delle riserve, deliberandone la destinazione a capitale, o anche solo nutrire affidamento sulla loro distribuzione, come è consentito invece dalle norme civilistiche in tema di società di capitali, sia manente società, sia in sede di liquidazione; ipotesi, queste, radicalmente incompatibili con le regole che presidono ai compiti, alla struttura e al funzionamento della Banca d'Italia.

Rileva poi, in secondo luogo, la modifica radicale dei diritti economici connessi alle quote e la parametrizzazione al capitale rivalutato dei dividendi, ora liquidabili nel massimo del 6 per cento (rispetto al precedente 10 per cento) del capitale stesso, con notevolissimo innalzamento (non comparabile con la situazione precedente) del prevedibile flusso dei dividendi annuali. Innalzamento che va ben al di là della mera compensazione della menzionata riduzione percentuale e dell'eliminazione della possibile remunerazione aggiuntiva sui frutti delle riserve (nei limiti del 4 per cento).

Ancora, la riforma ha rimosso le caratteristiche di immobilizzo permanente delle quote (come ha parimenti rilevato la Banca d'Italia nel citato documento), ponendo i presupposti per la creazione di un mercato secondario delle quote stesse, di cui fra l'altro il legislatore ha favorito la sollecita ricollocazione prevedendo sia un ruolo di intermediazione della Banca, sia la soppressione della clausola statutaria di gradimento. Non è dubitabile che tali misure, collegate all'onere per i partecipanti di ridurre le quote eccedenti il limite massimo detenibile (oggi fissato al 5 per cento), pena la non spettanza dei diritti di voto ed economici, abbiano accelerato gli scambi ai maggiori valori, altrimenti difficilmente realizzabili, facendo acquistare alle partecipazioni, grazie alla riforma, una più accentuata potenzialità economica.

I descritti, plurimi, effetti positivi della riforma sulla posizione dei titolari delle quote si risolvono in un indubitabile nuovo valore economico della partecipazione detenuta, valore cui può e deve essere riconosciuto il connotato di elemento rivelatore di nuova ricchezza.

La considerazione che le "plusvalenze" derivanti dall'iscrizione a bilancio dei maggiori valori delle quote hanno carattere solo valutativo (e risultano per questo fiscalmente irrilevanti ai fini dell'IRES, sulla base delle regole desumibili dagli artt. 85, 86 e 87 t.u. imposte redditi), e che il miglioramento dell'indice patrimoniale si limita a rappresentare gli effettivi valori della situazione di fatto, non esclude - come invece sostiene la parte - che nel caso di specie si sia nondimeno in presenza di un fenomeno di nuova ricchezza e dunque di un indice espressivo di capacità contributiva.

L'argomento della natura meramente valutativa della consistenza del capitale non considera invero in tutte le sue implicazioni né il dato, decisivo nella fattispecie, dell'inesistenza di qualsiasi diritto dei partecipanti sulle riserve, imputate a capitale sulla base di una scelta che solo il legislatore avrebbe potuto adottare, né il prodotto della scelta stessa in termini di maggiore solidità patrimoniale dei partecipanti e di prevedibile rilevante aumento dei loro flussi di dividendi, né i vantaggi economici derivanti dalla migliore circolazione delle quote nel mercato.

Se dunque, come visto, rientra nella discrezionalità legislativa desumere la capacità contributiva di un soggetto da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, non appare in sé censurabile che, nell'esercizio di tale ampia discrezionalità, il legislatore della complessiva riforma di cui al Titolo II del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, abbia assunto come presupposto dell'imposizione in capo ai detentori di partecipazioni al capitale della Banca d'Italia il maggior valore delle quote da essi iscritte in bilancio all'esito del disposto aumento del capitale stesso, ravvisando nella descritta vicenda della rivalutazione del capitale della Banca uno specifico indice di capacità contributiva dei detentori delle sue quote.

In conclusione, si deve escludere che la scelta impositiva sia arbitraria - come ritiene il rimettente - per il fatto che i maggiori valori iscritti non costituissero plusvalenze realizzate. Come chiarito, infatti, alla luce della complessiva operazione di riforma del capitale della Banca d'Italia, l'iscrizione dei nuovi valori si è comunque risolta nella evidente creazione di un nuovo valore per i titolari delle quote. In questi termini, anche la vicenda in esame può essere ricondotta a quel novero di nuovi fenomeni che questa Corte ha ricondotto alla più generale categoria degli indici di capacità contributiva, osservando che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica» (sentenza n. 288 del 2019).

3.5.5.- Per le stesse ragioni appena esposte, si deve anche escludere che l'imposta contestata dia luogo a una doppia tassazione della medesima ricchezza, come prospetta il rimettente, secondo il quale il maggior valore delle partecipazioni corrisponderebbe a utili già tassati una prima volta presso la Banca d'Italia, che verrebbero assoggettati a imposizione sul reddito una seconda volta presso i partecipanti al suo capitale.

La capacità contributiva a base dell'imposta censurata - che il legislatore impropriamente, in effetti, qualifica come «sostitutiva» di IRES, IRAP ed eventuali addizionali - è ricollegabile invero a un presupposto diverso dal possesso di un reddito, in relazione al quale soltanto potrebbe assumere rilievo la tassazione degli utili già avvenuta presso la Banca d'Italia.



Tale diversità di presupposto trova la sua causa non nella mera partecipazione al capitale della Banca d'Italia - circostanza, questa, di per sé inidonea a giustificare l'imposta in esame - ma, in linea con le considerazioni svolte sulla scia della citata sentenza n. 288 del 2019, nella descritta specificità del regime normativo in cui l'intervento fiscale è collocato, e tiene conto dei descritti effetti compensativi determinati dalla riforma del capitale della Banca d'Italia.

3.5.6.- Per ragioni non diverse, si deve altresì ritenere che non sussista la lamentata disparità di trattamento rispetto ai detentori di partecipazioni durevoli in altri «enti e società commerciali», alle quali, ricorrendone le condizioni, si applicherebbe il regime di esenzione PEX sulle plusvalenze realizzate, proprio con la finalità di evitare la doppia tassazione economica della stessa ricchezza.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 270 del 2022 e n. 172 del 2021).

Trattandosi, nel caso in esame, di una vicenda del tutto particolare, legata alle peculiari condizioni del capitale partecipato e delle stesse modalità di partecipazione ad esso, il riferimento al regime di esenzione PEX non è pertinente, e la invocata omogeneità è da escludere, in ragione dell'inidoneità del regime riservato ai titolari di partecipazioni ordinarie nelle società e enti commerciali a costituire termine di raffronto, per l'evidente diversità dei presupposti delle due situazioni comparate.

Di conseguenza non sono rilevanti nemmeno le considerazioni svolte da Generali Italia spa sul carattere strutturale di tale istituto tributario.

Per completezza di esame della lamentata disparità di trattamento, si osserva che, nel diverso contesto della censura di violazione del legittimo affidamento (su cui *infra*, punto 3.6.), il rimettente si duole ulteriormente della disparità di trattamento di coloro che sono colpiti dalla nuova imposta rispetto ai partecipanti al capitale della Banca d'Italia che avessero realizzato la stessa plusvalenza entro il 31 dicembre 2013, potendo così beneficiare della PEX. E ciò sull'assunto che il regime di esenzione sarebbe stato "disattivato" dall'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 solo a decorrere dal periodo d'imposta 2014, in cui si considera avvenuto il riallineamento del valore fiscale a quello iscritto in bilancio.

Nemmeno sotto tale profilo, tuttavia, la censura è fondata, alla luce del costante orientamento di questa Corte (espresso anche in materia tributaria) secondo cui, in generale, il fatto che alla stessa categoria di soggetti si applichi, per effetto di un sopravvenuto mutamento di disciplina, un trattamento differenziato non contrasta con il principio di eguaglianza, poiché il trascorrere del tempo costituisce già di per sé un elemento idoneo a giustificare un diverso trattamento (*ex plurimis*, sentenze n. 240 del 2019, n. 104 del 2018 e n. 18 del 1994).

3.5.7.- Si deve ritenere rispettato, infine, anche il requisito della coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo specifico presupposto economico.

Considerata la rilevanza che nel caso di specie assume, quale indice di capacità contributiva, il rafforzamento patrimoniale dei partecipanti, la scelta del legislatore di determinare la base imponibile nei maggiori valori nominali delle quote, al netto del valore fiscalmente riconosciuto in precedenza, risulta plausibile e comunque non arbitraria.

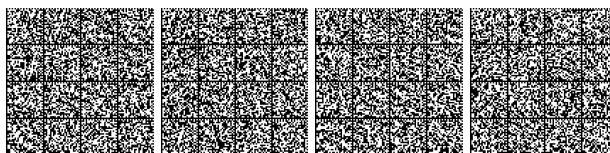
Come visto, all'individuazione della base imponibile si è pervenuti generando, con la previsione di cui all'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, un disallineamento tra il valore nominale e quello fiscale della partecipazione, e prescrivendo, con il comma 148 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, di riallineare il valore disallineato con l'applicazione di un'imposta «sostitutiva», a un'aliquota comunque inferiore, seppur di poco, a quella ordinaria.

Il meccanismo impositivo adottato è dunque parzialmente analogo a quello, già conosciuto dall'ordinamento tributario, per la rivalutazione a fini fiscali dei beni d'impresa, prevista tra l'altro nella stessa legge n. 147 del 2013, all'art. 1, commi da 140 a 147, e consistente nella facoltà per il contribuente di rafforzare la struttura patrimoniale dell'impresa, acquisendo maggiori valori fiscali dietro pagamento proprio di una «imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e di eventuali addizionali» (comma 143).

È vero che per l'imposta sostitutiva qui in esame è esclusa la facoltatività della scelta in capo al contribuente, ma il carattere obbligatorio del riallineamento fiscale è giustificato dalla descritta fisionomia dell'aumento del capitale della Banca d'Italia (costituente la causa economica della rivalutazione), sottratto alla volontà dei partecipanti/beneficiari e rimesso del tutto alla discrezionalità del legislatore.

Nei termini illustrati, l'imposta censurata supera quindi il vaglio della connessione razionale, non avendo il legislatore travalicato il limite dell'arbitrarietà.

3.6.- Le questioni concernenti la violazione del legittimo affidamento prospettano, nella parte in cui restano ammissibili (vedi *supra*, punto 2.3.2. del Considerato in diritto), la «forzosa esclusione» dal regime PEX di una ricchezza, pari al maggior valore delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, «insorta/maturata» prima dell'introduzione



del «censurato intervento normativo». In particolare, la «disattivazione» della PEX avrebbe comportato la «inaspettata introduzione di un trattamento fiscale deleterio, del tutto inverso e irrispettoso del regime che l'ordinamento aveva razionalmente stabilito per l'incremento di valore conseguito sino al 31.12.2013 dalle partecipazioni» in esame.

Quanto già osservato sulla non irragionevolezza dell'imposizione in esame comporta la radicale insussistenza dei presupposti del legittimo affidamento sull'applicazione dell'invocato regime di esenzione.

Ne consegue che, per le stesse ragioni già esposte, nemmeno tali questioni sono fondate.

3.7.- Infine, anche la censura di violazione dell'art. 42 Cost. non è fondata.

Il rimettente assume che, mancando il presupposto dell'imposizione - ossia una nuova ricchezza diversa da quella già incisa dalla tassazione presso la Banca d'Italia - la normativa censurata determini un illegittimo effetto ablatorio della proprietà. Quanto già ampiamente osservato sul collegamento dell'imposta in esame a un diverso indice di capacità contributiva smentisce l'assunto e porta anche in questo caso a escludere la fondatezza della censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella versione originaria, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevate, in riferimento all'art. 41 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, in combinato disposto con l'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013, come sostituito dall'art. 4, comma 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

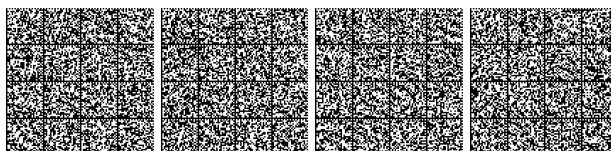
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5 e dell'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», come sostituito dall'art. 4, comma 12, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché del combinato disposto dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, e dell'art. 1, comma 148, della legge n. 147 del 2013 nella versione originaria, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Trieste, seconda sezione, con ordinanza del 27 maggio 2022 (reg. ord. n. 74 del 2022).

Rilevato che nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 18 luglio 2022, Banca Carige spa - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia (società incorporante la Cassa di Risparmio di Carrara spa, titolare di quote del capitale della Banca d'Italia), che si afferma legittimata all'intervento per il fatto di avere instaurato un diverso giudizio tributario, ora pendente in appello, al fine di ottenere il rimborso dell'imposta sostitutiva versata dalla società incorporata in esecuzione delle norme della cui legittimità costituzionale si discute in questa sede;

che, secondo l'interveniente, la completa assimilazione della sua posizione a quella di Generali Italia spa, parte del giudizio *a quo*, la renderebbe titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, giacché la definizione della questione di legittimità costituzionale risolverebbe direttamente e immediatamente anche la controversia di cui essa è parte.

Considerato che l'interveniente sopra indicata non è parte del giudizio principale; che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative);

che a ciò è possibile derogare, senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio, soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, ordinanze n. 225 del 2021, n. 271 e n. 37 del 2020) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 206, n. 159, n. 106, n. 98 e n. 13 del 2019; ordinanze n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 del 2020 e n. 204 del 2019);

che tale interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sentenza n. 159 del 2019, ordinanze n. 271 e n. 111 del 2020);

che non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che, come nella specie, sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire (sentenza n. 106 del 2019; ordinanze n. 225 e n. 191 del 2021 e n. 202 del 2020);

che, infatti, l'intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 71 del 2015, con allegate ordinanze dibattimentali, nonché ordinanze n. 191 del 2021 e n. 202 del 2020);

che l'intervento va pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Banca Carige spa - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia.

F.to: Silvana Sciarra, *Presidente*

T_230108



N. 109

Sentenza 5 aprile - 1° giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Abruzzo - Recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria - Quantificazione e copertura della spesa per le annualità successive al 2022 - Rinvio alle leggi di bilancio annuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7, art. 14, comma 3.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20 giugno 2022, depositato in cancelleria il 26 giugno 2022, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 20 giugno 2022 e depositato il 26 giugno 2022 (reg. ric. n. 41 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).



2.- Il ricorrente rappresenta che la legge regionale oggetto di impugnazione è stata adottata per il recupero, la promozione e la valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, in quanto beni culturali, meritevoli di tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

A tal fine, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 all'art. 1 individua le proprie finalità e con le successive disposizioni prevede: l'adozione di un programma regionale di politica mineraria di durata almeno quinquennale (art. 2); la costituzione, presso il competente servizio della Giunta regionale, di un catasto delle miniere dismesse o abbandonate, per la valutazione di possibili condizioni di pericolo e per le necessità di recupero morfologico e ambientale, e l'istituzione di un apposito canale di finanziamento (art. 5); l'istituzione di un comitato consultivo per la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso, a partecipazione gratuita, il cui funzionamento è garantito dalle risorse previste a legislazione vigente (art. 9); l'eventuale bonifica dei siti (art. 10); l'irrogazione di sanzioni per violazione delle autorizzazioni previste (art. 11); l'emanazione di un apposito disciplinare (art. 12).

3.- L'art. 14 della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 ne stima il fabbisogno finanziario in euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022 (comma 1), disponendone la copertura mediante apposite e speculari variazioni in aumento e in diminuzione delle poste di bilancio (segnatamente, al comma 2, lettera b, è previsto in aumento lo stanziamento per euro 80.000,00 sulla Missione 09, Programma 02, del Titolo 1, a cui è correlata la diminuzione, per pari importo, sul Titolo 1, Missione 20, Programma 03) (comma 2); il Presidente del Consiglio dei ministri impugna il comma 3, in quanto non prevede la quantificazione e copertura della spesa per le annualità successive al 2022, che è rinviata alle leggi regionali di bilancio annuali.

Secondo il ricorrente il rinvio della quantificazione della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, che impongono la copertura finanziaria delle spese pluriennali per ciascuno degli esercizi coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo eccependo la non fondatezza della questione poiché la natura facoltativa delle spese derivanti dalla legge regionale impugnata non genererebbe l'obbligo di stanziare risorse in bilancio.

5.- A sostegno della propria difesa la Regione evidenzia che la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 ha un contenuto prevalentemente regolatorio, derivante dagli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 che si occupano, rispettivamente, della disciplina dei parchi geominerari e delle miniere-museo; della disciplina dei divieti posti a tutela dei siti minerari; dell'istituzione del catasto minerario; dell'autorizzazione per gli interventi di valorizzazione delle miniere dismesse; della disciplina per la sicurezza dei fruitori e dei cantieri minerari; dell'accreditamento regionale degli operatori del settore; dell'istituzione di un comitato consultivo; della disciplina per la bonifica dei siti minerari e, infine, delle funzioni di vigilanza e accertamento delle violazioni.

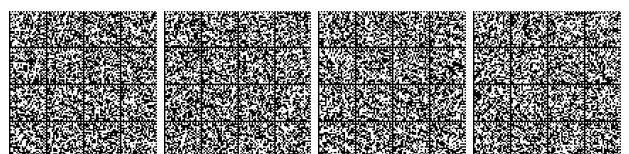
Quanto alle restanti previsioni, esse avrebbero in parte natura programmatica, infatti l'art. 2 rinvia all'adozione di un programma di durata almeno quinquennale per definire una linea di indirizzo generale degli interventi e delle scelte, da attuare gradualmente, e l'art. 12 fa riferimento ad atti attuativi della Giunta regionale.

In ogni caso, le spese continuative e ricorrenti quali quelle relative al catasto e alle attività di bonifica ambientale, previste, rispettivamente, dagli artt. 5 e 10, oltre ad essere di natura discrezionale, troverebbero la fonte di finanziamento nell'art. 11, comma 4, che destina l'introito delle sanzioni conseguenti alle violazioni della stessa legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 al finanziamento delle attività di valorizzazione del patrimonio minerario dismesso.

6.- Inoltre, la resistente sottolinea che la natura obbligatoria delle spese derivanti dalla legge regionale in discussione è esclusa dal fatto che esse non sono riconducibili all'elenco delle spese obbligatorie richiamato dall'art. 39, comma 11, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), né all'esemplificazione di tali spese di cui all'art. 48 dello stesso decreto legislativo; precisa inoltre che la natura facoltativa di esse consentirebbe di provvedere alla copertura rinviando al bilancio dei singoli esercizi finanziari, giusto quanto stabilito dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che impone la copertura delle sole spese obbligatorie.

7.- In conclusione, dunque, secondo la difesa regionale il ricorrente avrebbe errato nel dedurre il mancato rispetto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, dovendo farsi applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, rispetto ai primi, integra una norma speciale e prevalente e comporta la non fondatezza della questione promossa.

8.- Con successiva memoria la Regione resistente ha riproposto le argomentazioni già sviluppate e ha precisato che i capitoli attinenti alla legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 non risultano nell'elenco delle spese obbligatorie allegato al bilancio di previsione 2022-2024, di cui alla legge della Regione Abruzzo 24 gennaio 2022, n. 3 (Bilancio di previsione finanziario 2022-2024), né nell'omologo elenco allegato al bilancio di previsione finanziario 2023-2025.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 41 del 2022) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 che, per coprire il fabbisogno finanziario derivante dal recupero, promozione e valorizzazione dei siti dismessi e dei beni connessi alla cessata attività mineraria, ha stanziato, ai commi 1 e 2, la somma di euro 80.000,00 per il solo esercizio 2022, rinviando, all'impugnato comma 3, per la copertura della spesa successiva alle singole leggi di bilancio annuale; il ricorrente assume il contrasto della predetta disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che impongono la copertura delle spese pluriennali variabili per ciascuno degli esercizi finanziari coinvolti nel bilancio triennale di previsione.

2.- La questione non è fondata.

3.- L'obbligo di quantificazione e di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi finanziari futuri riguarda le sole leggi che, per intrinseca natura o per espresso dettato normativo, generano una spesa obbligatoria; infatti, in caso di spesa non obbligatoria la scelta di compiere o meno l'attività onerosa va rinnovata per ogni nuovo esercizio finanziario, con conseguente autorizzazione alla spesa.

In questo senso, con specifico riferimento alle leggi regionali, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio», e analoga previsione è contenuta nell'art. 30, comma 6, della legge n. 196 del 2009 per le leggi statali.

A fronte, dunque, di oneri di spesa pluriennali sarà la singola legge regionale di bilancio annuale a scegliere, in relazione alle risorse disponibili, quali attività compiere tra quelle non obbligatorie e, quindi, a definire la quantificazione e la copertura delle relative spese.

4.- Ora, la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 reca la disciplina per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e, a tal fine, all'art. 1 individua gli obiettivi da perseguire, tra i quali sono prioritarie, in quanto ontologicamente prodromiche alla successiva attività di valorizzazione, le attività che hanno ad oggetto l'individuazione, il censimento e l'eventuale catalogazione delle aree minerarie dismesse e l'elaborazione dei progetti di valorizzazione dei siti per scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

In questa prospettiva, quale primo atto da compiere per la realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 1, il successivo art. 2 prevede l'adozione del «Programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso» di durata quinquennale, che definisce le linee e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività da compiere sui siti e, ai sensi dell'art. 3, «individua i parchi geominerari quali ambiti territoriali caratterizzati dallo sviluppo delle attività minerarie dismesse»; la stessa disposizione prevede, inoltre, una graduazione degli interventi di tutela e valorizzazione, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza dei vuoti sotterranei delle cessate attività minerarie.

Da quanto detto emerge, dunque, che la legge regionale, di cui è impugnato il solo art. 14, comma 3, ha previsto una attività composita e articolata, per il recupero delle miniere dismesse, che non è attuata in un'unica soluzione, ma che prevede, invece, interventi successivi, la cui ampiezza e portata dovrà essere definita nel corso del tempo, in funzione dei risultati dell'attività precedentemente compiuta e degli esiti dei progetti elaborati.

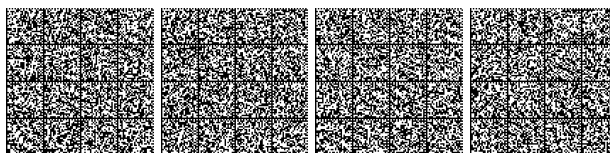
In primo luogo, infatti, è rimessa alla Giunta stabilire il numero dei siti minerari dismessi attraverso la loro individuazione e catalogazione, e la disposizione impugnata prevede uno stanziamento per le attività prodromiche.

Seguirà l'elaborazione dei progetti per la messa in sicurezza delle aree e per loro valorizzazione, tenendo conto dei vari obiettivi da perseguire che, come si è detto, la legge regionale individua in scopi scientifici, culturali e turistici o comunque finalizzati a definire le possibilità di riutilizzo delle aree per fini diversi da quelli minerari.

L'elaborazione di tali progetti è logicamente antecedente ad ogni ulteriore attività, la cui concreta fattibilità è necessariamente misurata attraverso un programma dettagliato di intervento, utile a definirne anche l'esatta portata finanziaria.

Come dispone l'art. 2, comma 5, spetterà alla Giunta regionale formulare la proposta del programma regionale per il recupero e la valorizzazione del patrimonio minerario, che dovrà essere approvato dal Consiglio regionale, previa acquisizione del parere del comitato consultivo istituito dalla stessa legge regionale impugnata.

Pertanto, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge regionale impugnata che stanziava le somme necessarie per l'adozione del programma di recupero dei siti minerari dismessi per l'anno



2022, rinviando agli esercizi successivi lo stanziamento delle somme che si renderanno necessarie per l'attuazione degli interventi programmati, nella misura definita in base agli esiti dell'attività progettuale e in relazione alle risorse che si deciderà di stanziare nei successivi esercizi.

Tale modus operandi è coerente sia con il fatto che la legge reg. Abruzzo n. 7 del 2022 presuppone un'attuazione che avviene progressivamente nel tempo, attraverso interventi successivi, sia con la previsione dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, fermo restando che la realizzazione di ogni successivo progetto indicato nel programma «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2022, n. 7 (Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso e modifiche alla l.r. 36/2013), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230109

N. 110

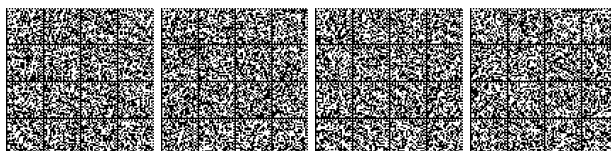
Sentenza 18 aprile - 5 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Partecipazioni pubbliche - Società regionali o locali - Norme della Regione Molise - Stanziamento di euro 100.000,00 per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Istituzione e funzionamento della Scuola regionale di protezione civile - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Molise - Interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano - Condizioni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.



Impiego pubblico - Impiego regionale - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione del personale in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero valorizzazione della professionalità specifica maturata da detto personale - Violazione dei principi del concorso pubblico e di equilibrio dei bilanci - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, artt. 4, 7, commi da 5 a 14 e 18, e 11.
- Costituzione, artt. 3, 9, 81, terzo comma, 97, primo e quarto comma, 117, commi secondo, lettere e), l) ed s), e terzo, e 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici : 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, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 28 luglio 2022, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio del 18 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 luglio 2022 e depositato il 28 luglio 2022 (reg. ric. n. 51 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022).

1.1.- Il ricorrente lamenta in primo luogo il contrasto fra l'art. 4 della legge regionale impugnata e gli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» (di seguito: TUSP), assunto quale norma interposta in quanto espressivo di un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, autorizzando lo stanziamento di 100.000 euro per il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna Molisana spa, di cui la Regione è unico socio, determinerebbe da parte della Regione stessa «un sostanziale accollo dei debiti» della procedura di liquidazione della società, violando così il principio del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.



Dopo aver ricordato che l'art. 2325, primo comma, del codice civile dispone che «[n]ella società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio», e che la scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 ottobre 2009, n. 26806), il ricorrente svolge un esteso esame degli orientamenti della Corte dei conti in materia di divieto di “soccorso finanziario”.

Rammenta innanzi tutto l'Avvocatura generale dello Stato che la *ratio* del principio di cui all'art. 14, comma 5, TUSP, è stata individuata dai giudici contabili nella necessità di abbandonare la logica del «salvataggio a tutti i costi» di società che versano in situazione di dissesto, ponendo «un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale)» (è citata, sul punto, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione del 21 ottobre 2015, n. 279/2015/PAR). La disposizione in esame stabilirebbe dunque «un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità» (è citata Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 17 ottobre 2018, n. 66/2018/PAR).

Nei confronti delle società in liquidazione, in particolare, sussisterebbe, un «divieto assoluto di “soccorso finanziario”», poiché «[t]enuto conto della particolare fase della vita sociale che la liquidazione rappresenta, infatti, l'apporto finanziario richiesto al socio è in re ipsa destituito delle finalità proprie di duraturo riequilibrio strutturale, venendo piuttosto a tradursi sul piano sostanziale in un accollo delle passività societarie, con rinuncia implicita al beneficio della ordinaria limitazione di responsabilità connessa alla separazione patrimoniale, al solo e circoscritto fine di consentire il fisiologico espletamento della fase di chiusura». La Corte dei conti ha infatti più volte affermato che «il divieto di soccorso finanziario opera anche per le società poste in liquidazione, le quali, proprio perché rimangono in vita senza la possibilità di intraprendere nuove operazioni rientranti nell'oggetto sociale, ma al solo fine di risolvere i rapporti finanziari e patrimoniali pendenti, compresi quelli relativi alla ripartizione proporzionale tra i soci dell'eventuale patrimonio netto risultante all'esito della procedura, non possono, per definizione, prospettare alcuna possibilità di recupero o risanamento» (sono richiamate numerose deliberazioni, tra cui, fra le più recenti, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione del 28 febbraio 2019, n. 1/2019/PAR).

Ritiene peraltro il ricorrente che, «[n]ella medesima prospettiva», secondo la Corte dei conti, «un intervento volto ad assumere debiti della partecipata in liquidazione [debba] essere supportato da una congrua e analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria che lo possano eventualmente ed esaustivamente giustificare» (è citata Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione del 9 maggio 2019, n. 47/2019/PAR).

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene conclusivamente che l'assunzione di debiti di una società partecipata da parte dell'ente pubblico sarebbe possibile «solo in presenza di un prevalente interesse pubblico». Nel caso di specie, un simile interesse pubblico non sarebbe ravvisabile, atteso che l'art. 4 della legge reg. Molise n. 8 del 2022 «si limita a prevedere uno stanziamento utile al soddisfo dei creditori della gestione liquidatoria e alla riduzione del numero degli organismi partecipati», ciò che determinerebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

1.2.- Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, per contrasto con l'art. 81, comma terzo, Cost.

La disposizione, dopo aver stabilito al comma 5 che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile in tutto il territorio regionale con l'aggiornamento continuo del personale tecnico e amministrativo impegnato istituzionalmente nel settore della protezione civile, degli amministratori locali, nonché dei volontari delle organizzazioni iscritte nell'Elenco territoriale regionale del volontariato di protezione civile», istituisce, al comma 6, la Scuola regionale di protezione civile.

I commi successivi prevedono che la Scuola svolga le proprie attività formative presso la sede del Servizio regionale di protezione civile di Campochiaro e presso i locali del Consiglio regionale (comma 7), disciplinano il comitato tecnico scientifico della Scuola (commi da 8 a 12) e individuano i compiti della stessa (commi 13 e 14). In particolare, il comma 13 dell'art. 7 stabilisce che la Scuola regionale di protezione civile «a) promuove e organizza, anche mediante l'eventuale coinvolgimento, previa intesa e a titolo gratuito, del corpo nazionale dei vigili del fuoco o anche delle strutture operative e dei soggetti concorrenti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 1/2018, percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza», nonché «b) promuove la diffusione della cultura di protezione civile, la sensibilizzazione e l'educazione civica in materia di protezione civile, portando a conoscenza della collettività, degli enti pubblici e privati e dei tecnici interessati, i comportamenti necessari per mitigare i rischi, affrontare i medesimi, porre in essere misure di autoprotezione e ridurre gli effetti dannosi».



Ai sensi del comma 14, infine, «[i] compiti della Scuola regionale di protezione civile e del Comitato tecnico scientifico sono specificati con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore» della legge.

Il ricorrente ritiene che le disposizioni in esame comportino nuovi e maggiori oneri non quantificati, a fronte dei quali non sarebbe indicata la correlata fonte di finanziamento.

Le disposizioni impugnate si porrebbero pertanto in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che, ricorda l'Avvocatura generale dello Stato, richiede che la copertura di nuove spese sia «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 7, comma 18, «per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza», nonché degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La disposizione impugnata testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Il ricorrente riferisce che alla Regione sono stati richiesti chiarimenti circa il significato da attribuire ad alcune espressioni contenute nella disposizione, attesa la formulazione oscura della stessa. Nello specifico veniva chiesto alla Regione di chiarire a quale tipologia di «piano» la norma facesse riferimento, che cosa dovesse intendersi per «opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare», quale significato dovesse attribuirsi al termine «tematismo», nonché se «V. A.» dovesse essere inteso come «acronimo della valutazione di impatto ambientale o della valutazione ambientale strategica o di entrambe».

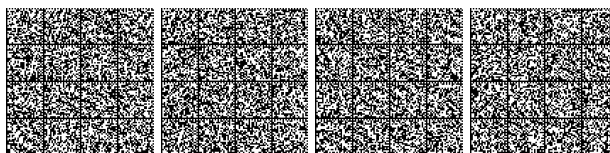
A tali richieste - prosegue il ricorrente - la Regione rispondeva che «le novità legislative si riferiscono al Piano Paesistico Regionale e che le opere ritenute ammissibili sono quelle che vanno a collocarsi in territori già "contaminati" da fabbricati, in presenza di opere già realizzate. Nello specifico, le opere di cui si intende consentire la realizzazione sono quelle che, seppur previste nelle cd "fasce di rispetto", sono progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto: ove, cioè, tra l'elemento oggetto di tutela e il nuovo fabbricato vi siano già dei manufatti allineati sulla medesima proiezione e che comunque l'area oggetto di intervento ospiti già degli insediamenti consolidati. In ogni caso, è sempre fatta salva la Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto».

Ciò premesso, ritiene il ricorrente che la disposizione impugnata «introduca nell'ordinamento una disposizione dal significato non intellegibile, in aperto contrasto con il canone della ragionevolezza, imposto dal rispetto dell'articolo 3 della Costituzione», a causa del ricorso a «espressioni vaghe e suscettibili di varie interpretazioni», senza che i chiarimenti offerti dalla Regione consentano di superare tali incertezze interpretative.

Sottolinea in particolare l'Avvocatura generale dello Stato che la disposizione in esame definisce il proprio ambito di applicazione con riferimento alle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano», senza chiarire né di quali piani si tratti (se territoriali, urbanistici o di settore), né a quali fasce di rispetto si sia inteso fare riferimento, essendo le stesse poste a tutela di beni della più varia natura. In tale non meglio precisato ambito applicativo, la disposizione sottoporrebbe l'ammissibilità di imprecisati «interventi» a una condizione ritenuta del tutto inintelligibile. Sarebbe infatti impossibile comprendere cosa il legislatore regionale abbia voluto intendere facendo riferimento all'acronimo «V. A.», al «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», nonché alla condizione che «lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

Dalla norma impugnata non scaturirebbe, dunque, la mera «possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse, in un certo senso equivalenti l'una all'altra, e tutte ugualmente plausibili secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata», bensì una situazione di «assoluta inconoscibilità del testo normativo», di per sé in contrasto con il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Qualora poi, sulla base delle spiegazioni offerte dalla Regione, si dovesse assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa si porrebbe in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, introducendo nell'ordinamento regionale «una disposizione derogatoria in tema di pianificazione paesaggistica, che agevola la trasformazione edificatoria del territorio, con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio». Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, e in particolare la



sentenza n. 261 del 2021, l'Avvocatura generale dello Stato afferma infatti che gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sancirebbero l'inderogabilità del piano paesaggistico, la sua «cogenza» rispetto agli strumenti urbanistici, nonché la sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica.

1.4.- È infine impugnato l'art. 11 per contrasto:

- con l'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);

- con l'art. 97, primo e quarto comma, Cost.;

- con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche in relazione all'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

- con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; nonché

- con l'art. 119, primo comma, Cost.

La disposizione impugnata autorizza la Giunta regionale a «procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Secondo il ricorrente, un primo profilo di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata consisterebbe nella mancanza di qualsiasi «disposizione di carattere finanziario recante la quantificazione degli oneri assunzionali conseguenti alla previsione in esame e l'indicazione della relativa copertura finanziaria». Ciò determinerebbe il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, che elencherebbe in modo tassativo le modalità con cui assicurare la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ma anche con gli artt. 97, primo comma, Cost., 119, primo comma, Cost., nonché 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La disposizione violerebbe poi l'art. 97, quarto comma, Cost., dal momento che la formulazione della disposizione non chiarisce se le stabilizzazioni ivi previste avverranno nel rispetto della normativa statale in materia, e in particolare nel rispetto del principio del pubblico concorso.

Un terzo profilo di illegittimità costituzionale è infine ravvisato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che la norma regionale inciderebbe «sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata)» e determinerebbe, al contempo, «la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione)», così invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda anche che questa Corte ha più volte qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione del personale «precario» come principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente coordinamento della finanza pubblica (sono citate diverse pronunce, fra cui la sentenza n. 194 del 2020).

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, svolgendo difese limitatamente alle questioni aventi a oggetto gli artt. 4, 7, commi da 5 a 14, e 7, comma 18, della legge regionale impugnata.

2.1.- Con riferimento all'art. 4 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, la Regione sottolinea che la disposizione è stata approvata in ragione del «prevalente interesse pubblico» allo scioglimento della società Sviluppo della Montagna Molisana spa, «in quanto non funzionale alle strategie regionali di programmazione e valorizzazione del comparto montano», dal momento che le sue funzioni sarebbero state assegnate ad altra società pubblica, Funivie Molise spa. Sarebbe pertanto possibile ricondurre la fattispecie a quelle ipotesi, contemplate dal TUSP, «in cui, nonostante la registrazione di perdite da parte di organismi di diritto privato a partecipazione pubblica, alle amministrazioni che vi detengono partecipazioni sono consentiti trasferimenti straordinari di liquidità in presenza di determinate condizioni».

In particolare, secondo la Regione, la giurisprudenza contabile consentirebbe a un ente pubblico di «assorbire a carico del proprio bilancio i debiti della gestione di un organismo partecipato», purché dimostri «la sussistenza di un prevalente interesse pubblico, adeguatamente motivato alla luce degli scopi istituzionali».

Nel caso in esame, premesso che lo stanziamento di cui all'art. 4 della legge regionale impugnata è finalizzato esclusivamente a far fronte alle residuali pendenze della gestione liquidatoria, sussisterebbe in primo luogo un interesse della Regione alla conclusione della procedura di liquidazione della società, quale emergerebbe dalla deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, con cui si è preso atto della sussistenza di «un concreto rischio di crisi aziendale e della necessità di consequenziali decisioni civilistiche ex articolo 2447 c.c. ed ex articolo 14 del d.lgs. n. 175/2016».



In secondo luogo, la fuoriuscita dalla società in questione rappresenterebbe anche il presupposto essenziale per una riduzione numerica delle partecipazioni non ritenute strategiche per la Regione, soprattutto ai fini del contenimento della spesa pubblica. Precisa sul punto la Regione che «lo scioglimento della società è avvenuto a seguito anche di una operazione straordinaria di fusione per incorporazione avviata in forza della l.rg. n. 2/2019, con la quale la “Korai S.r.l.” e la “Consorzio Campitello Matese S.c.p.A.” sono state incorporate nella nuova costituita “Funivie Molise S.p.A.”, che di fatto ha assunto gran parte delle funzioni di programmazione e sviluppo del territorio montano molisano che precedentemente afferivano alla “Sviluppo della Montagna Molisana S.p.A.”». Sarebbe stato pertanto improcrastinabile lo scioglimento di un organismo ormai inutile rispetto agli obiettivi regionali e da tempo inattivo.

Il mancato completamento della liquidazione della società, non solo avrebbe pregiudicato la razionalizzazione degli organismi partecipati dalla Regione, ma avrebbe determinato anche «una perdita di credibilità da parte della Regione Molise in termini di capacità di governo e programmazione del comparto montano, nonché di perdita di affidabilità operativa della società Funivie che di fatto ha sostituito la Sviluppo della Montagna nelle attività che le erano proprie».

Il trasferimento delle risorse necessarie a estinguere le residue pendenze della gestione liquidatoria risponderebbe inoltre, secondo la Regione, al «primario interesse pubblico» di «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla suddetta strategia dismissoria regionale».

Infine, la Regione sottolinea che, alla data del 30 giugno 2022, il debito societario era «rappresentato esclusivamente da spese di natura ordinaria strettamente funzionali alle attività di scioglimento della società - obbligatorie per legge (compensi amministratori, sindaci, tenuta contabilità, oneri di chiusura liquidazione)». Sarebbe così esclusa qualsiasi violazione della par condicio creditorum, così come la natura di «intervento tampone con dispendio di risorse pubbliche a fondo perduto» della disposizione in esame.

2.2.- Rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, la Regione afferma che la disciplina impugnata non prevede costi aggiuntivi per la sua attuazione, dal momento che «non contiene automatismi di spesa, neanche astrattamente ipotizzabili, per cui è priva di impatto sul bilancio regionale, in termini di quantificazione costi, né richiede l'individuazione dei mezzi finanziari su cui far gravare gli oneri». In particolare, non si determinerebbero costi per l'acquisizione di locali da destinare alla sede della istituenda scuola, poiché il legislatore regionale ha disposto che le sue attività si svolgano presso la sede del Servizio regionale di protezione civile di Campochiaro e presso i locali del Consiglio regionale, né per l'attività del comitato tecnico scientifico, poiché l'art. 7, comma 10, espressamente dispone che i membri di tale comitato «non percepiscono alcun compenso». Inoltre, ai sensi del comma 13 del menzionato art. 7, l'attività formativa della scuola sarebbe «promossa ed organizzata con il coinvolgimento di diversi attori preposti, istituzionalmente, alla gestione della materia» «previa intesa e a titolo gratuito».

2.3.- Quanto infine alla censura mossa nei confronti dell'art. 7, comma 18, la difesa regionale riprende testualmente i chiarimenti già forniti dalla Regione e sopra richiamati, affermando che, alla luce degli stessi, dovrebbe escludersi «l'ipotizzata difficoltà di lettura della norma, la quale, comunque, non costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale, bensì presupposto per l'attività dell'interprete nell'applicazione della legge».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso di cui in epigrafe (reg. ric. n. 51 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4; 7, commi da 5 a 14 e 18; e 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

2.- È impugnato, anzitutto, l'art. 4 della legge regionale, che autorizza lo stanziamento di 100.000 euro, individuandone la relativa copertura nel bilancio regionale, «[p]er il completamento della procedura di scioglimento della società Sviluppo della Montagna molisana spa», interamente partecipata dalla Regione.

2.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 14, comma 5, TUSP, che stabilisce un generale divieto di “soccorso finanziario” delle società partecipate da parte degli enti pubblici partecipanti, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

La disposizione in esame determinerebbe infatti un sostanziale accollo «a fondo perduto» dei debiti della procedura di liquidazione della società da parte della Regione, senza che ciò sia giustificato da alcun prevalente interesse pubblico, secondo i criteri elaborati dalla Corte dei conti in materia.



2.2.- La Regione sostiene, invece, che lo stanziamento previsto dalla disposizione impugnata risponderebbe al prevalente interesse pubblico allo scioglimento e alla liquidazione della società, non più funzionale alle strategie regionali di programmazione e valorizzazione del comparto montano e da tempo inattiva.

L'intervento in parola sarebbe, d'altronde, esclusivamente finalizzato a far fronte alle residuali pendenze della gestione liquidatoria, che sarebbero rappresentate essenzialmente da debiti per spese funzionali all'attività di scioglimento della società; e ciò anche per evitare una possibile «perdita di credibilità» della Regione e di «affidabilità operativa» della società Funivie Molise spa, che avrebbe nel frattempo assunto le funzioni già svolte dalla società in liquidazione.

Tale intervento, infine, sarebbe funzionale a evitare ulteriori oneri per la Regione connessi alla liquidazione della società.

2.3.- La questione è fondata.

Le parti danno atto che la società Sviluppo della montagna spa era in liquidazione all'epoca dello stanziamento di 100.000 euro previsto dalla disposizione impugnata. La deliberazione della Giunta regionale del 30 giugno 2022, n. 210, citata dalla difesa regionale, ha poi dato concreta attuazione a tale stanziamento, autorizzando il trasferimento alla società della relativa provvista finanziaria «per far fronte alle residuali pendenze scaturenti dalla gestione liquidatoria di cui trattasi», in modo da «impedire che un inutile decorso del tempo possa generare oneri di funzionamento ulteriori rispetto alla strategia dismissoria regionale»; e ciò a fronte dell'affermata necessità di scongiurare un «impatto finanziario ulteriormente negativo per l'Ente controllante [...] anche in ragione della naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali», stimati in 100.198,50 euro alla data del 14 giugno 2022.

Il ricorrente assume che tale trasferimento violi l'art. 14, comma 5, TUSP, il quale vieta in via generale alle amministrazioni pubbliche di effettuare, tra l'altro, trasferimenti straordinari a favore delle società partecipate «che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio», salvo che non ricorrano le speciali condizioni indicate nel secondo periodo, che presuppongono l'esistenza di un piano di risanamento della società.

Su tale disposizione del TUSP si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario invocato dal ricorrente, la cui *ratio* è stata illustrata da numerose concordi pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favor per i creditori della società partecipata; e dall'altro, quella di limitare «l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR). L'art. 14, comma 5, TUSP rifiuta, in particolare, la «logica del salvataggio “a tutti i costi” degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale», ed esprime un «generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie “a fondo perduto” o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR).

Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

Nessuna delle ragioni addotte dalla Regione Molise appare, tuttavia, idonea a dimostrare la sussistenza di un simile prevalente interesse pubblico in relazione al trasferimento operato con la disposizione impugnata.

Non pare anzitutto a questa Corte che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura di liquidazione della società, con conseguente dismissione delle partecipazioni non più strategiche della Regione, integri di per sé un prevalente interesse pubblico. Attraverso il trasferimento contestato, la Regione ha inteso in sostanza farsi carico dei debiti della società verso i creditori, in gran parte rappresentati - come chiarito dalla difesa regionale in udienza - da compensi non pagati ad amministratori e sindaci, nonché a professionisti in relazione alle attività di contabilità o assistenza legale prestate in favore della società. Accollandosi tali debiti, la legge regionale si è però posta in contrasto con le precipue finalità - tutela della concorrenza, divieto di creazione di un ingiustificato favor per i creditori delle società partecipate, garanzia di un uso efficiente delle risorse pubbliche - sottese al divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP.



Né si comprende in che senso il soccorso finanziario realizzato in favore della procedura di liquidazione della società sarebbe stato necessario al fine di salvaguardare la credibilità della Regione, anche rispetto all'operatività della società partecipata che ha di fatto ereditato le funzioni della società ormai cessata. Nel concludere un contratto con una società partecipata avente la forma giuridica di una società di capitali, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante.

Essenzialmente per la stessa ragione è destituita di fondamento anche l'ulteriore allegazione difensiva, che allude a possibili oneri finanziari derivanti alla Regione dalla stessa procedura di liquidazione; oneri invocati, peraltro, anche dalla citata deliberazione della Giunta regionale n. 210 del 2022, in cui si fa riferimento ad una presunta «naturale traslazione dei debiti residuali della società sulle casse regionali». In realtà - non risultando dagli atti di causa alcuna garanzia prestata dalla Regione a favore della società, e in assenza di alcuna illustrazione da parte della difesa della resistente delle ragioni di fatto e di diritto per le quali si sarebbe dovuta ipotizzare una simile traslazione, nonostante lo specifico quesito formulato in proposito dalla Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - si deve ritenere che l'ulteriore corso della procedura di liquidazione ed eventualmente lo stesso fallimento della società partecipata non avrebbero comportato alcun onere finanziario supplementare per la Regione. Ciò stante il disposto dell'art. 2325, primo comma, cod. civ., a tenore del quale «[n]elle società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio»: principio, quest'ultimo, che vale altresì nella fase di liquidazione della società, ai sensi dell'art. 2495, terzo comma, cod. civ.

In assenza dunque di alcun prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario previsto dalla disposizione impugnata, quest'ultima deve ritenersi in contrasto con l'art. 14, comma 5, TUSP.

Questa Corte ha già affermato che il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate.

Ne consegue che la disposizione impugnata viola un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, e deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento della questione formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

3.- Sono poi impugnati i commi da 5 a 14 dell'art. 7, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile» nel territorio regionale (comma 5), e - in particolare - si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del Ritenuto in fatto.

3.1.- Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., introducendo nuovi oneri non quantificati, e senza che ne siano indicate le relative coperture nel bilancio regionale.

3.2.- La difesa regionale eccepisce che le disposizioni impugnate non prevederebbero alcuna spesa e sarebbero, pertanto, prive di impatto sul bilancio regionale, come dimostrerebbe in particolare l'espressa previsione della gratuità dell'attività dei membri del comitato tecnico scientifico e dell'eventuale coinvolgimento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del servizio della protezione civile.

3.3.- La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, anche di recente ripercorsa (sentenze n. 84 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto; n. 64 del 2023, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 57 del 2023, punto 6.2.1. del Considerato in diritto; n. 48 del 2023, punto 8.3. del Considerato in diritto), è costante nell'affermare che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020, punto 5.4.1. del Considerato in diritto), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013, punto 9.2. del Considerato in diritto).

Ora, le disposizioni impugnate non sono corredate da alcuna clausola di invarianza finanziaria, e al tempo stesso non quantificano gli eventuali oneri da esse derivanti. La difesa regionale sostiene invero che tali disposizioni non comporterebbero alcun onere finanziario, facendo leva su quelle specifiche previsioni che stabiliscono espressamente la gratuità di talune attività previste nell'ambito della Scuola regionale della protezione civile, nonché della partecipazione al comitato tecnico scientifico di cui si prevede la creazione. Che, tuttavia, l'intero spettro dei compiti affidati



alla Scuola - effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 - possa essere svolto a "costo zero" per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento amministrativo e logistico, i quali «non poss[on]o realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Ne consegue che i commi da 5 a 14 dell'art. 7 debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.- Il ricorrente impugna altresì l'art. 7, comma 18, che testualmente recita: «[n]elle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano, in presenza di opere già realizzate e ubicate tra l'elemento da tutelare e l'intervento da realizzare, quest'ultimo è ammissibile previa V. A. per il tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto, purché lo stesso intervento non ecceda, in proiezione ortogonale, le dimensioni delle opere preesistenti o sia compreso in un'area circoscritta nel raggio di mt. 50 dal baricentro di insediamenti consolidati preesistenti».

4.1.- A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

La violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla radicale inintelligibilità della disposizione impugnata, che utilizzerebbe espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni; inintelligibilità che le spiegazioni offerte dalla stessa Regione alle richieste di chiarimenti non sarebbero riuscite a dipanare.

Nell'ipotesi, poi, in cui fosse possibile assegnare alla disposizione il significato di consentire la realizzazione di non meglio precisate opere all'interno delle fasce di rispetto del piano paesistico regionale, essa determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela del paesaggio, derogando allo stesso piano paesaggistico, con conseguente violazione congiunta dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione alle menzionate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

4.2.- La difesa regionale ha osservato, nel proprio atto di costituzione, che la disposizione impugnata si riferirebbe al «piano paesistico regionale», consentendo la realizzazione di opere che dovrebbero andare a collocarsi in territori già «contaminati» da fabbricati», essendo però «progettate in maniera tale che la percezione visiva e di impatto delle stesse siano mitigate dalla proiezione ortogonale del manufatto»; restando poi salva la «Valutazione Ambientale riferita al vincolo esistente sul lotto, che ha originato l'applicazione della fascia di rispetto». In ogni caso, la difesa sostiene che «l'ipotizzata difficoltà di lettura della norma [...] non costituirebbe motivo di illegittimità costituzionale, bensì presupposto per l'attività dell'interprete nell'applicazione della legge».

In udienza, la difesa regionale ha fornito ulteriori elementi finalizzati a chiarire la portata applicativa della disposizione, affermando che essa si inserirebbe nella disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge della Regione Molise 1° dicembre 1989, n. 24 (Disciplina dei piani territoriali paesistico-ambientali), consentendo nuove opere nelle fasce di rispetto sancite da tali piani subordinatamente a una «verifica di ammissibilità» in relazione allo specifico «tematismo» che caratterizzerebbe la fascia di rispetto, alle condizioni stabilite nel dettaglio dalla disposizione medesima.

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

4.3.1.- La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata *supra* (punto 3). Il comma 18, qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.



Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso.

La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30).

D'altra parte, né le spiegazioni fornite dalla Regione delle quali dà atto l'Avvocatura generale dello Stato nel proprio ricorso e che sono riprese testualmente dalla difesa regionale nella propria memoria di costituzione, né quelle più articolate fornite dalla stessa difesa regionale all'udienza, riescono a fornire convincenti chiavi di lettura del contenuto precettivo della disposizione impugnata. La Regione sostiene invero che il comma 18 impugnato intenda riferirsi al «Piano Paesistico Regionale», e più precisamente - come chiarito per la prima volta in udienza - alla disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge reg. Molise n. 24 del 1989, consentendo la realizzazione di nuove «opere» dal ridotto impatto visivo sul paesaggio. Tuttavia, nelle citate spiegazioni, e nella stessa memoria di costituzione, l'acronimo «V. A.» viene sciolto con l'espressione «Valutazione Ambientale» - espressione a sua volta ambigua, come non a torto osserva l'Avvocatura generale dello Stato, potendo riferirsi tanto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) o alla valutazione ambientale strategica (VAS), o a entrambe -; mentre, in udienza, la difesa regionale ha sostenuto che l'acronimo alluderebbe semplicemente alla «verifica di ammissibilità» dell'opera da realizzare nelle fasce di rispetto previste dai piani menzionati.

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 11 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a cominciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

4.3.2.- Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.3.2.1.- In materia penale, questa Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza - in particolare - del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelleggibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottop[er]re una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata da questa Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, questa Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intelleggibilità del precetto penale - che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa - in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In un altro caso, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comporta-



mento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

4.3.2.2.- In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inidonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

4.3.2.3.- Con specifico riferimento a leggi regionali, infine, questa Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «“foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

4.3.3.- Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca ex ante, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

4.3.4.- Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato corpus normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione - nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici - rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole



certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

4.3.5.- A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali.

Secondo la costante giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese, l'accessibilità e l'intelligibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore (decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC, considerato n. 9). I principi in questione sono dedotti, tra l'altro, dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, non potendo esservi effettiva eguaglianza - ad avviso del Conseil - se non quando i cittadini abbiano una «conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili» (decisione 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC, considerato n. 13; per una recente dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge in ragione della sua inintelligibilità, decisione 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC, paragrafi 29 e 30).

Parimenti il Tribunale costituzionale federale tedesco da molti decenni ormai riconosce l'esistenza di un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa», in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: *a)* consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, *b)* disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e *c)* consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti (pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, pagine 53 e 54, e ivi ulteriori riferimenti). Tale mandato, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale (pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400, pagina 420), non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi (pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130, pagina 145), ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale (per recenti applicazioni di tale principio, pronuncia 28 settembre 2022, 1 BvR 2354/13, paragrafi 106 e seguenti, nonché pronuncia 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40, pagine 68 e seguenti, entrambe con estese ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in materia).

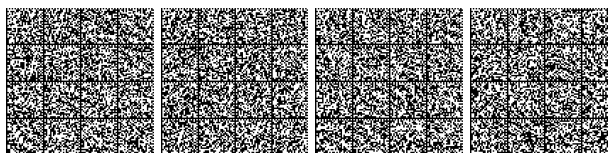
4.3.6.- La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza.

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

4.4.- La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

Restano assorbite le questioni formulate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., il vaglio della cui fondatezza presupporrebbe d'altronde un chiarimento interpretativo circa la portata della disposizione, che è però impossibile per le ragioni sin qui enunziate.

5.- È infine impugnato l'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».



5.1.- Secondo il ricorrente, tale disposizione ometterebbe, anzitutto, di quantificare gli oneri conseguenti alla prevista stabilizzazione e di prevederne la relativa copertura finanziaria. Ciò determinerebbe la violazione, assieme: dell'art. 81, terzo comma, Cost., anche in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009; dell'art. 97, primo comma, Cost.; dell'art. 119, primo comma, Cost.; e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), anche in relazione all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Inoltre, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., omettendo di chiarire se la stabilizzazione debba avvenire nel rispetto del principio del pubblico concorso.

La disposizione - incidendo sulla regolamentazione del rapporto "precario" e prevedendo la sua conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato - invaderebbe poi la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l).

Infine, il ricorrente rammenta come la Corte abbia più volte qualificato le norme statali in tema di stabilizzazione del personale "precario" come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica.

5.2.- La Regione non ha articolato difese rispetto all'impugnazione ora all'esame.

5.3.- È fondata, anzitutto, la questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che il pubblico concorso costituisce «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore» (sentenza n. 34 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto). Le deroghe, è stato parimenti da tempo precisato, debbono essere delimitate «in modo rigoroso» (sentenza n. 363 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), con riferimento a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006, punto 4 del Considerato in diritto).

A tali criteri - anche di recente ribaditi (*ex multis*, sentenza 199 del 2020, punto 8.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori precedenti) - non si conforma la disposizione impugnata.

Quest'ultima non chiarisce con quali modalità e a quali condizioni la Giunta regionale debba procedere alla «stabilizzazione del personale attualmente in servizio» presso la protezione civile regionale, nonché ad ogni altra «procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale». Peraltro, in assenza di ogni richiamo alla legislazione statale che - al ricorrere di rigorose condizioni - consente alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile con la pubblica amministrazione, è giocoforza concludere che le procedure indicate genericamente dalla disposizione impugnata siano finalizzate a immettere personale nei ranghi dell'amministrazione regionale senza richiedere il superamento di alcuna prova concorsuale, in ragione soltanto della esperienza acquisita per mezzo di precedenti incarichi contrattuali, senza neppure alcuna indicazione sul periodo minimo di servizio espletato.

Un simile esito si pone in evidente contrasto con i principi desumibili dalla giurisprudenza di questa Corte, poc'anzi richiamati. La disposizione impugnata introduce, infatti, una deroga rispetto alla regola generale del pubblico concorso, senza disciplinarla «in modo rigoroso», secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte, ed anzi omettendo di articolare una qualsivoglia disciplina, rinviando integralmente a un successivo provvedimento della Giunta. Ciò impedisce, in radice, di valutare se e in che misura una tale deroga, alla luce di un criterio di ragionevolezza, possa essere giustificata in quanto funzionale alla salvaguardia di quelle «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», le quali sole - a prescindere qui dalla diversa questione della compatibilità di una siffatta disciplina derogatoria con i limiti della stessa competenza legislativa regionale - potrebbero assicurarne la compatibilità con l'art. 97, quarto comma, Cost.

5.4.- È altresì fondata la questione promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata comporta infatti, all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Il che, per le stesse ragioni già sopra menzionate (punto 3.3.), integra la violazione del parametro costituzionale in esame.

5.5.- Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per contrasto con gli artt. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

Restano assorbite tutte le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi da 5 a 14, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Molise n. 8 del 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230110

N. 111

Sentenza 6 aprile - 5 giugno 2023

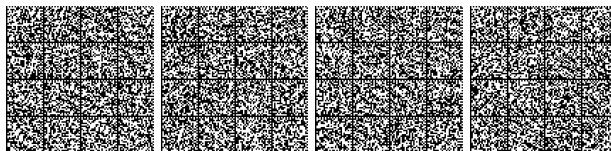
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Applicabilità alle false dichiarazioni rese dall'indagato o imputato in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Denunciata violazione del diritto di difesa e irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Regole generali per l'interrogatorio - Avvisi preliminari - Necessità che essi siano formulati nei confronti dell'indagato o dell'imputato anche prima che vengano loro richieste le informazioni relative ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa, comprensivo del diritto al silenzio - Illegittimità costituzionale.

Reati e pene - Reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri - Esclusione della punibilità per l'indagato o imputato che abbiano reso false dichiarazioni relative ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa, comprensivo del diritto al silenzio - Illegittimità costituzionale.

- Codice penale, art. 495; codice di procedura penale, art. 64, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 495 del codice penale e, in via subordinata, dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, nonché dello stesso art. 495 cod. pen., promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di M. G., con ordinanza del 4 luglio 2022, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2022, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 495 del codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p.».

In via subordinata, il medesimo Tribunale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento al solo art. 24 Cost., dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale», nonché dello stesso art. 495 cod. pen., «nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni - in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. - rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere».

1.1.- Il rimettente si trova a giudicare, in sede dibattimentale, della responsabilità penale di M. G., imputato tra l'altro del delitto di cui all'art. 374-*bis* cod. pen., per avere dichiarato al personale della Questura di Pisa - in sede di identificazione, elezione di domicilio e nomina del difensore nell'ambito di un procedimento penale - di non avere riportato condanne penali in Italia, avendo invece il medesimo M. G. già riportato due condanne divenute ormai definitive.

Un tale fatto, osserva il Tribunale, integra in realtà - secondo la costante giurisprudenza di legittimità (sono citate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 26 febbraio-3 maggio 2016, n. 18476; 8 luglio-16 settembre 2015, n. 37571; 9-23 luglio 2014, n. 32741; 6 marzo-15 maggio 2007, n. 18677) - il più grave delitto di cui all'art. 495 cod. pen. (Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri), per il quale l'imputato dovrebbe dunque essere condannato.

Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione.

1.2.- Osserva anzitutto il giudice *a quo* che l'art. 495 cod. pen., il quale punisce «chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona», è stato considerato applicabile dalla Corte di cassazione non solo all'ipotesi di false dichiarazioni in ordine ai propri precedenti penali (sono citate Corte di cassazione, sentenze n. 18476 del 2016, n. 37571 del 2015, n. 32741 del 2014 e n. 18677 del



2007), ma anche alle false dichiarazioni relative ad altre circostanze indicate nell'art. 21 delle Norme di attuazione del codice di procedura penale (sono citate Corte di cassazione, sezione feriale, sentenza 4-11 settembre 2012, n. 34536, in relazione alla falsa dichiarazione relativa al titolo di studio in sede di interrogatorio davanti al giudice per le indagini preliminari, nonché Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 14-24 gennaio 2022, n. 2497, in relazione alla generalità delle dichiarazioni circa le proprie condizioni e qualità personali).

Aggiunge poi il rimettente che l'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., nel dettare un'articolata disciplina relativa agli avvisi che devono essere formulati alla persona sottoposta a indagini prima che sia sottoposta ad interrogatorio, comprensivi dell'avviso della facoltà di non rispondere ad alcuna domanda, fa salvo espressamente quanto disposto dall'art. 66, comma 1, cod. proc. pen.; disposizione, quest'ultima, a tenore della quale «[n]el primo atto cui è presente l'imputato, l'autorità giudiziaria lo invita a dichiarare le proprie generalità e quant'altro può valere a identificarlo, ammonendolo circa le conseguenze cui si espone chi si rifiuta di dare le proprie generalità o le dà false».

L'art. 66 cod. proc. pen. - prosegue il rimettente - è a sua volta richiamato dall'art. 21 norme att. cod. proc. pen., il quale dispone che, «[q]uando procede a norma dell'articolo 66 del codice, il giudice o il pubblico ministero invita l'imputato o la persona sottoposta alle indagini a dichiarare se ha un soprannome o uno pseudonimo, se ha beni patrimoniali e quali sono le sue condizioni di vita individuale, familiare e sociale. Lo invita inoltre a dichiarare se è sottoposto ad altri processi penali, se ha riportato condanne nello Stato o all'estero e, quando ne è il caso, se esercita o ha esercitato uffici o servizi pubblici o servizi di pubblica necessità e se ricopre o ha ricoperto cariche pubbliche».

Rileva il rimettente, da un lato, che secondo la giurisprudenza di legittimità la persona sottoposta a indagini o indagata avrebbe l'obbligo di rispondere in modo veritiero soltanto alle domande relative alle proprie generalità e a quelle strettamente finalizzate all'identificazione, con esclusione delle dichiarazioni relative ai precedenti penali e alle altre circostanze elencate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen. Rispetto a tali circostanze, il soggetto potrebbe in effetti legittimamente rifiutarsi di rispondere senza incorrere in responsabilità penale. Laddove però decidesse di rispondere e rendesse false dichiarazioni, si renderebbe responsabile del delitto di cui all'art. 495 cod. pen. (sono citate le sentenze della Corte di cassazione n. 37571 del 2015, n. 32741 del 2014 e n. 18677 del 2007, nonché la sentenza n. 108 del 1976 di questa Corte, con riferimento alla disciplina all'epoca vigente).

Dall'altro lato, il rimettente rileva che, secondo la giurisprudenza di legittimità, le garanzie previste in via generale dall'art. 64 cod. proc. pen. nei confronti della persona sottoposta a indagini o dell'imputato, e segnatamente l'obbligo di formulare gli avvertimenti di cui al comma 3 di tale disposizione, non opererebbero in sede di identificazione ed elezione di domicilio (è citata Corte di cassazione, sentenza n. 18476 del 2016). In particolare, non vi sarebbe secondo la Corte di cassazione alcun obbligo di far precedere le domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. dagli avvisi di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., dal momento che tali domande si riferirebbero all'identità e allo stato civile e giuridico dell'imputato, e non al fatto di cui egli sia accusato (sono citate Corte di cassazione, sentenze n. 2497 del 2022; sezione seconda penale, 3-10 novembre 2020, n. 31463; sezione sesta penale, 20 settembre-13 ottobre 2016, n. 43337; sezione quinta penale, 6 marzo-26 giugno 2013, n. 28020). Cionondimeno, osserva ancora il rimettente, le risposte fornite dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato a quelle domande potrebbero poi essere utilizzate dal giudice «ai fini cautelari o del merito» a pregiudizio della persona indagata o imputata.

1.3.- Tutto ciò premesso, il rimettente dubita - in via principale - della legittimità costituzionale dell'art. 495 cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui - secondo il diritto vivente sin qui ricostruito - si applica anche alle false dichiarazioni, rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato, rispetto ai propri precedenti penali e alla generalità delle circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.

Anche rispetto a tali circostanze opererebbe infatti il diritto al silenzio, riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come corollario del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. (sono citati l'ordinanza n. 117 del 2019 e gli ulteriori precedenti ivi menzionati).

A parere del rimettente, il legislatore - «se pur non si trattava (forse) di una scelta costituzionalmente o convenzionalmente obbligata» - avrebbe declinato tale diritto riconoscendo, in via generale, che la persona sottoposta a indagini, e poi l'imputato, non solo non hanno l'obbligo di rispondere al giudice o all'autorità che procede, ma hanno anche il diritto di mentire ad essi nell'esercizio della propria difesa. Al punto che, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, dal mero mendacio dell'imputato il giudice non può normalmente trarre conseguenze per lo stesso pregiudizievoli, e in particolare negargli su tale base circostanze attenuanti o benefici (sono citate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 17 gennaio-5 giugno 2020, n. 17232 e 14 settembre-28 dicembre 2017, n. 57703; sezioni unite penali, sentenza 24 maggio-20 settembre 2012, n. 36258).

Sarebbe pertanto necessario valutare se l'eccezione rappresentata dalle false dichiarazioni rese dalla persona sottoposta ad indagini in ordine alle circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. sia ragionevole.



In proposito, il rimettente osserva che «molto spesso le informazioni riferite con riguardo alle condizioni familiari ed economiche dell'indagato hanno un'evidente rilevanza ai fini della valutazione delle accuse: si pensi ad esempio alla maggiore o minore verosimiglianza della contestazione di un furto o di altro reato contro il patrimonio a seconda che l'indagato/imputato abbia o meno una regolare fonte di reddito o un consistente patrimonio; o, alla stessa stregua, alla valutazione della detenzione in casa di un quantitativo di stupefacente non irrisorio, come destinata al proprio consumo personale o piuttosto allo spaccio».

Con riguardo poi ai precedenti penali, prosegue il rimettente, essi a volte sono addirittura elementi costitutivi del reato (come nel caso della contravvenzione di cui all'art. 707 cod. pen.), e in ogni caso assumono rilevanza ai fini della possibile contestazione della recidiva e del trattamento sanzionatorio ex art. 133 cod. pen., nonché della concessione di benefici.

D'altra parte, «la dichiarazione da parte dell'indagato di avere o meno precedenti penali (così come quella di avere un'occupazione lavorativa o di convivere con una persona dotata di un reddito stabile o di avere altro procedimento pendente, magari con una misura cautelare in corso di esecuzione)» potrebbe «incidere sulla valutazione delle esigenze cautelari, diverso essendo chiaramente il significato che assume il delitto per cui si procede in presenza di un soggetto incensurato o, piuttosto, di un soggetto gravato da plurimi precedenti specifici».

Secondo il rimettente, nel rispondere a tutte queste domande il soggetto si starebbe in effetti già difendendo, «cercando di fornire una propria versione che, anche con riguardo ai precedenti penali e alle altre qualità e condizioni di cui all'art. 21 disp. att. c.p.p., renda meno verisimili le accuse o faccia apparire meno gravi i fatti o meno stringenti le esigenze cautelari».

Sarebbe, pertanto, «eccessivamente formalistico e quindi irragionevole distinguere tra domande preliminari, che non sarebbero coperte dal diritto di mentire, e domande rientranti nell'interrogatorio/esame vero e proprio, alle quali l'imputato potrebbe rispondere liberamente, senza timore di incorrere in ulteriori responsabilità penali». All'opposto, sarebbe costituzionalmente necessario declinare in modo unitario il contenuto del diritto al silenzio rispetto tanto all'oggetto della contestazione, quanto alle ulteriori domande che possono rilevare, tra l'altro, in relazione alle circostanze del reato, al trattamento sanzionatorio, ai benefici, alle esigenze cautelari, escludendo dunque la responsabilità penale per ogni falsa dichiarazione resa in proposito dalla persona sottoposta alle indagini o dall'imputato.

1.4.- Nell'ipotesi in cui questa Corte non ritenesse di accogliere le questioni così prospettate in via principale, il rimettente solleva - in via subordinata - questioni di legittimità costituzionale, questa volta in riferimento al solo art. 24 Cost.:

- dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati alla persona sottoposta a indagini e all'imputato prima di qualunque tipo di audizione nell'ambito del procedimento penale - e dunque anche prima delle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. -; nonché

- del medesimo art. 495 cod. pen., nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità in caso di false dichiarazioni sui propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere.

Laddove, dunque, non fosse ritenuto irragionevole negare alla persona sottoposta a indagini o all'imputato la facoltà di mentire, e conseguentemente prevedere la sua punibilità per il delitto di cui all'art. 495 cod. pen. per il caso di false dichiarazioni alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., ad avviso del rimettente resterebbe tuttavia necessario assicurare adeguata tutela al diritto al silenzio del soggetto interessato, fondato sull'art. 24 Cost.

E ciò mediante - anzitutto - il suo previo ed espresso avviso relativo a tale diritto, ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., in mancanza del quale egli verrebbe di fatto indotto a rispondere, «magari mentendo per difendersi», alle domande che gli vengano poste dall'autorità di polizia o giudiziaria.

Una tale necessità sussisterebbe tanto nell'ipotesi in cui la persona sottoposta a indagini o imputata sia già assistita da un difensore, quanto - a maggior ragione - allorché non lo sia, non essendovi in tal caso alcuno che possa altrimenti renderla edotta dei suoi diritti.

Al fine poi di garantire effettività all'obbligo di formulare gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. prima delle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., occorrerebbe, inoltre, sancire la non punibilità ai sensi dell'art. 495 cod. pen. di chi abbia reso false dichiarazioni in risposta a tali domande senza ricevere gli avvisi medesimi, analogamente a quanto già oggi previsto dall'art. 384, secondo comma, cod. pen. rispetto a chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di astenersi dal rendere informazioni, testimonianza, perizia, consulenza o interpretazione.

1.5.- Il rimettente esclude, infine, che ai risultati auspicati sia possibile pervenire in via ermeneutica, mediante una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, stante l'ostacolo opposto dal diritto vivente; ciò che renderebbe imprescindibile la prospettazione delle odierne questioni.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza di tutte le questioni sollevate dal rimettente.

Le dichiarazioni della persona sottoposta a indagini o imputata relative ai propri precedenti penali sarebbero, anzitutto, del tutto ininfluenti sul piano dell'esercizio del diritto di difesa, dal momento che il pubblico ministero fin dalla fase delle indagini preliminari acquisisce sempre le informazioni contenute nel casellario giudiziale; dal che deriverebbe «l'assoluta inattività del tentativo dell'indagato di fuorviare gli organi inquirenti dichiarando falsamente di non aver precedentemente commesso reati».

D'altra parte, le domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. concernerebbero, nel loro complesso, «fatti e circostanze agevolmente conoscibili dall'autorità procedente, ragion per cui un eventuale rifiuto di rispondere non condurrebbe ad alcun effettivo vantaggio sul piano difensivo», come sarebbe riconosciuto dalla stessa giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sentenza n. 2497 del 2022).

Conseguentemente, la mancata previsione della non punibilità per il delitto di cui all'art. 495 cod. pen. nel caso in cui - in mancanza dei necessari avvisi - l'imputato o indagato abbia reso false dichiarazioni in relazione ai propri precedenti penali e alle altre circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. non potrebbe essere ritenuta in contrasto con l'art. 24 Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 495 cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., «nella parte in cui si applica alle false dichiarazioni rese nell'ambito di un procedimento penale dalla persona sottoposta ad indagini o imputata in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p.».

In via subordinata, il medesimo Tribunale ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento al solo art. 24 Cost., dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che gli avvisi ivi previsti debbano essere formulati nei confronti della persona sottoposta alle indagini/imputata prima di qualunque tipo di audizione della stessa nell'ambito del procedimento penale», nonché dello stesso art. 495 cod. pen., «nella parte in cui non prevede l'esclusione della punibilità per il reato ivi previsto in caso di false dichiarazioni - in relazione ai propri precedenti penali e in generale in relazione alle circostanze indicate nell'art. 21 disp. att. c.p.p. - rese nell'ambito di un procedimento penale da chi avrebbe dovuto essere avvertito della facoltà di non rispondere».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato non ha formulato eccezioni di inammissibilità delle questioni.

2.1.- In effetti, le questioni - sollevate in via principale e subordinata - aventi a oggetto l'art. 495 cod. pen. sono certamente ammissibili, dal momento che di tale disposizione il giudice *a quo* è direttamente chiamato a fare applicazione nel giudizio penale.

2.2.- Ammissibile è, peraltro, anche la questione - prospettata in via subordinata - avente a oggetto la disposizione di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., della quale pure il rimettente lamenta, propriamente, la mancata applicazione da parte dell'autorità di polizia in sede di identificazione della persona sottoposta a indagini ai sensi dell'art. 349 cod. proc. pen.

Il rimettente invoca infatti da parte di questa Corte un intervento complessivo - a suo avviso imposto dalla logica di una tutela effettiva del diritto al silenzio, discendente dall'art. 24 Cost. - con il quale si dovrebbe incidere, a un tempo, sul diritto penale sostanziale e processuale. Sul diritto penale sostanziale, attraverso l'esclusione della punibilità ex art. 495 cod. pen. in caso di false dichiarazioni rese in risposta alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. dalla persona sottoposta a indagini o imputata che non sia stata previamente avvertita della facoltà di non rispondere a tali domande; e sul diritto penale processuale, attraverso l'introduzione dell'obbligo di avvertire la persona medesima di tale facoltà, nelle forme già previste in via generale dall'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., prima che le siano rivolte le domande di cui allo stesso art. 21.

I due corni dell'intervento auspicato sono, nella prospettiva del rimettente, inscindibilmente connessi, non avendo significato una pronuncia di parziale illegittimità costituzionale della norma incriminatrice di cui all'art. 495 cod. pen., che ne dichiari la non applicabilità alle ipotesi in cui siano stati omessi gli avvisi di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., senza che al tempo stesso sia sancito, sul terreno del diritto processuale, l'obbligo di formulare tali avvisi anche in relazione alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. Pertanto, l'addizione normativa auspicata non potrebbe che realizzarsi su entrambe le disposizioni: in caso di accoglimento delle questioni prospettate in via subordinata, le disposizioni indicate verrebbero a costituire un'unica coerente disciplina, i cui riflessi sul terreno del diritto penale



sostanziale condurrebbero al risultato dell'assoluzione dell'imputato dal reato di cui all'art. 495 cod. pen., il quale non sia stato previamente avvertito, ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., della propria facoltà di non rispondere in relazione ai propri precedenti penali.

3.- Nel merito, le questioni ora portate all'esame di questa Corte ruotano attorno all'estensione del diritto al silenzio della persona sottoposta a indagini o imputata nel corso del procedimento penale. Più in particolare, il rimettente assume che il diritto al silenzio copra non solo le circostanze attinenti al fatto del quale la persona sia sospettata o accusata, ma anche quelle - cui si riferisce l'art. 21 norme att. cod. proc. pen. - che riguardano la sua persona, al di fuori delle generalità in senso stretto (nome, cognome, luogo e data di nascita).

3.1.- Sin da tempi risalenti, questa Corte ha ritenuto che il diritto al silenzio - definito dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) come la garanzia, spettante a ogni individuo accusato di un reato, «a non essere costretto a deporre contro sé stesso o a confessarsi colpevole» - costituisca corollario implicito del diritto inviolabile di difesa, sancito dall'art. 24 Cost.

Già la sentenza n. 236 del 1984 afferma che nel diritto di difesa del soggetto nei cui confronti siano emersi indizi di reato «rientra certamente il diritto di rifiutarsi di rispondere (tranne ovviamente che alle richieste attinenti all'identificazione del soggetto medesimo)» (punto 12 del Considerato in diritto). Nella sentenza n. 361 del 1998 si legge, in termini ancora più espliciti, che «l'intangibilità del diritto di difesa, sotto forma del rispetto del principio *nemo tenetur se detegere*, e conseguentemente del diritto al silenzio, si manifesta nella garanzia dell'esclusione [...] dell'obbligo di rispondere in dibattimento a domande che potrebbero coinvolgere responsabilità proprie» (punto 2.1. del Considerato in diritto). Ancora, l'ordinanza n. 291 del 2002, testualmente ripresa sul punto dalle ordinanze n. 451 e n. 485 del 2002, e poi dall'ordinanza n. 202 del 2004, definisce il principio *nemo tenetur se detegere* come un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa».

Più recentemente, l'ordinanza n. 117 del 2019 - fondando il diritto in questione, assieme, sull'art. 24 Cost. e sulle fonti di diritto internazionale vincolanti per l'ordinamento italiano, tra le quali il menzionato art. 14 PIDCP e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione fornite dalla Corte di Strasburgo (punto 7.2. del Considerato in diritto) - lo ha definito come il «diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*)» (punto 3 del Considerato in diritto).

In risposta poi alle questioni pregiudiziali formulate da questa Corte con la stessa ordinanza n. 117 del 2019, relativa al rilievo del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente punitivo, la grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 2 febbraio 2021, in causa C-481/19, D. B. contro Consob, ha parimenti riconosciuto che il diritto al silenzio è implicitamente garantito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in armonia con la costante giurisprudenza della Corte EDU in materia di art. 6 CEDU, precisando che tale diritto «risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato di deporre» (paragrafo 39), e che esso «comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione inflitta a tale persona» (paragrafo 40). Affermazioni, queste ultime, puntualmente riprese dalla successiva sentenza n. 84 del 2021 di questa Corte, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione sanzionatoria del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui si applicava anche a chi si fosse rifiutato di rispondere a domande della CONSOB dalle quali potesse emergere una sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, o addirittura per un reato.

3.2.- La vigente disciplina del processo penale tutela il diritto al silenzio della persona sottoposta alle indagini essenzialmente per il tramite dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., a tenore del quale l'autorità che procede deve, prima che abbia inizio l'interrogatorio, formulare una serie di avvertimenti, tra cui in particolare quello previsto dalla lettera b), relativo alla «facoltà di non rispondere ad alcuna domanda». Il successivo comma 3-bis dispone, poi, che l'omissione di tale avvertimento «rende inutilizzabili le dichiarazioni rese dalla persona interrogata». Gli avvertimenti di cui al comma 3 debbono essere formulati anche in ogni caso di interrogatorio durante il processo, nonché, di regola, in sede di sommarie informazioni alla polizia giudiziaria (art. 350, comma 1, cod. proc. pen.).

Sul versante del diritto penale sostanziale, d'altra parte, né il silenzio né le false informazioni rese dalla persona sottoposta alle indagini o dall'imputato in sede di interrogatorio danno luogo di per sé a responsabilità penale, fatte salve le ipotesi - in particolare - in cui essi accusino falsamente altri di avere commesso il reato (art. 368 cod. pen.) ovvero affermino falsamente essere avvenuto un reato in realtà mai realizzato (art. 367 cod. pen.).



3.3.- Il codice di rito, peraltro, allo stato non riconosce alla persona sottoposta alle indagini e all'imputato il diritto al silenzio rispetto alle domande relative alle proprie «generalità» e a «quant'altro può valere a identificar[li]»: domande che, ai sensi dell'art. 66, comma 1, cod. proc. pen., debbono essere loro rivolte nel primo atto in cui essi sono presenti. Ciò si desume sia dallo stesso art. 66, comma 1, cod. proc. pen., che impone all'autorità procedente l'obbligo di avvertire la persona sottoposta alle indagini delle «conseguenze cui si espone chi si rifiuta di dare le proprie generalità o le dà false»; sia dall'art. 64, comma 3, lettera b), cod. proc. pen. che, nel prescrivere l'obbligo di avvertire la persona circa la facoltà di non rispondere, fa espressamente «salvo quanto disposto dall'articolo 66, comma 1», cod. proc. pen.

Parallelamente, nell'ambito del diritto penale sostanziale l'art. 651 cod. pen. prevede come contravvenzione il rifiuto di fornire le proprie generalità; e l'art. 495 cod. pen. commina la pena della reclusione da uno a sei anni a carico di chi «dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona». Secondo la costante giurisprudenza di legittimità, tale ultima disposizione - oggetto delle odierne censure - si applica anche alla persona sottoposta alle indagini e all'imputato che fornisca false generalità (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 6 dicembre 2021-7 febbraio 2022, n. 4264 e 20 luglio-5 settembre 2016, n. 36834).

3.4.- Come anticipato, le questioni oggi all'esame di questa Corte non concernono però le domande relative alle generalità della persona sottoposta alle indagini e dell'imputato, bensì quelle ulteriori che l'autorità procedente - in forza dell'art. 21 norme att. cod. proc. pen. - è tenuta a formulare quando procede ai sensi dell'art. 66, comma 1, cod. proc. pen. Si tratta, in particolare, di ulteriori domande relative al soprannome o allo pseudonimo, alla eventuale disponibilità di beni patrimoniali, alle condizioni di vita individuale, familiare e sociale, nonché dell'invito, rivolto all'identificando, di dichiarare se sia sottoposto ad altri processi penali, se sussistano a suo carico condanne nello Stato o all'estero, e se eserciti o abbia esercitato uffici o servizi pubblici, servizi di pubblica necessità o cariche pubbliche.

3.4.1.- Questa Corte fu investita, nel 1976, di questioni analoghe a quelle oggi all'esame, formulate in riferimento all'art. 24 Cost., e aventi a oggetto tanto la previgente versione dell'art. 495, secondo comma, cod. pen. che parimenti incriminava la falsa dichiarazione dell'imputato sulla propria identità, sul proprio stato e sulle proprie qualità personali, quanto l'art. 25 del regio decreto 28 maggio 1931, n. 602 (Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale). Tale ultima disposizione, funzionalmente omologa all'attuale art. 21 norme att. cod. proc. pen., statuiva tra l'altro l'obbligo a carico del giudice di chiedere preliminarmente all'imputato se fosse sottoposto ad altri procedimenti penali e avesse riportato condanne in Italia o all'estero.

Nel giudicare non fondate quelle questioni, che assumevano il contrasto delle disposizioni censurate con il diritto dell'imputato di «astenersi da qualsivoglia dichiarazione a lui pregiudizievole», questa Corte ritenne non essere dubbio «che, se l'imputato, alla domanda rivoltagli dall'inquirente sui suoi precedenti penali risponde in modo contrario al vero, egli incorre nelle sanzioni previste dall'art. 495 del codice penale. Ma non è esatto che, a tale domanda, egli sia tenuto a rispondere, essendo certo che può rifiutarsi di fornire le notizie, che in proposito gli vengano richieste, senza incorrere in alcuna responsabilità penale». Dall'analisi del citato art. 25 delle disposizioni di attuazione allora vigenti questa Corte dedusse, in effetti, «che l'imputato, solo alla richiesta delle proprie generalità è tenuto a fornire risposta, incorrendo in responsabilità penale qualora si rifiuti di rispondere, o dia false generalità», dovendosi intendere per generalità soltanto «il nome, il cognome, la data e il luogo di nascita»: con esclusione dunque delle altre circostanze indicate dalla disposizione allora censurata, tra le quali gli eventuali precedenti penali (sentenza n. 108 del 1976, punto 4 del Considerato in diritto).

3.4.2.- Nel vigore del nuovo codice di procedura penale, la giurisprudenza di legittimità ha, da un lato, confermato che rispetto alle circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. non sussiste per la persona sottoposta alle indagini o imputata un obbligo di rispondere, a differenza di quanto accade rispetto alle proprie generalità; dall'altro, continua a ritenere che, ove la persona interrogata risponda e affermi il falso, sia ravvisabile nei suoi confronti il delitto di cui all'art. 495, primo comma, cod. pen., nella versione oggi vigente (in relazione alle false affermazioni sui propri precedenti penali, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 8 giugno-8 luglio 2022, n. 26440 e n. 18476 del 2016; relativamente alla falsa affermazione di essere laureato in giurisprudenza, Corte di cassazione, sentenza n. 34536 del 2012).

Peraltro, questa stessa giurisprudenza nega che le domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. abbiano attinenza con il diritto costituzionale di difesa della persona sottoposta alle indagini o imputata, e pertanto non richiede che la persona medesima sia avvertita della facoltà di non rispondere a tali domande ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., ben potendo - anzi - tali domande essere formulate subito dopo l'ammonimento, previsto dall'art. 66, comma 1, cod. proc. pen., circa le conseguenze cui si espone chi si rifiuta di dare le proprie generalità o le dà false (Corte di cassazione, sentenza n. 2497 del 2022).



Inoltre, la Corte di cassazione non ravvisa alcun ostacolo nell'utilizzare anche contra reum, in sede cautelare o di merito, le dichiarazioni rese dalla persona sottoposta alle indagini o imputata in risposta alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.: ad esempio, valorizzando le dichiarazioni sulla situazione reddituale e patrimoniale ai fini della sussistenza dei presupposti di un sequestro preventivo finalizzato alla confisca in casi particolari di cui all'art. 240-bis cod. pen. (Corte di cassazione, sentenza n. 31463 del 2020), ovvero per escludere la finalità di uso personale di sostanze stupefacenti (Corte di cassazione, sentenza n. 2497 del 2022, nonché sentenza n. 43337 del 2016, ove si afferma non sussistere «alcun limite di utilizzabilità [...] in ordine alle risposte fornite dall'imputato sulle proprie condizioni di vita e personali, in quanto non attengono al merito del procedimento, né possono qualificarsi dichiarazioni contra se solo in ragione della valutazione operata dal giudice»).

3.5.- Questa Corte ritiene che l'assetto appena descritto del diritto vivente non assicuri sufficiente tutela al diritto al silenzio della persona sottoposta a indagini o imputata di cui all'art. 24 Cost., letto anche alla luce degli obblighi internazionali vincolanti per il nostro Paese e del diritto dell'Unione (*supra*, punto 3.1.).

Ciò in quanto, da un lato, il diritto costituzionale al silenzio si estende, a giudizio di questa Corte, anche alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. (*infra*, punto 3.5.1.); e, dall'altro, perché una tutela effettiva di questo diritto non può prescindere dalla formulazione di un previo avvertimento alla persona sottoposta alle indagini o imputata della facoltà di non rispondere anche a tali domande (*infra*, punto 3.5.2.).

3.5.1.- Anzitutto, se il diritto al silenzio è diritto dell'individuo «a non essere costretto» non solo a «confessarsi colpevole», ma anche «a deporre contro sé stesso», come recita l'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, tale diritto è necessariamente in gioco allorché l'autorità che procede in relazione alla commissione di un reato ponga alla persona sospettata o imputata di averlo commesso domande su circostanze che, pur non attenendo direttamente al fatto di reato, possano essere successivamente utilizzate contro di lei nell'ambito del procedimento o del processo penale, e siano comunque suscettibili di avere «un impatto sulla condanna o sulla sanzione» che le potrebbe essere inflitta (Corte di giustizia, sentenza D. B. contro Consob, paragrafo 40).

Una tale situazione si verifica, per l'appunto, rispetto alle domande indicate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen., che concernono bensì condizioni personali del sospetto reo o dell'imputato diverse dalle sue generalità, ma la cui conoscenza da parte dell'autorità procedente può generare conseguenze per lui pregiudizievoli nel corso del procedimento penale, ovvero ai fini della condanna e della commisurazione della pena. E ciò stante l'insussistenza - secondo il diritto vivente di cui si è appena dato conto - di alcun divieto di utilizzare contra reum le risposte a tali domande.

Cominciando con i precedenti penali, essi talvolta - come correttamente osserva il rimettente - integrano elementi costitutivi del reato, come nel caso della contravvenzione di cui all'art. 707 cod. pen.; e sono comunque suscettibili di integrare, ove cristallizzati in sentenze passate in giudicato, la circostanza aggravante della recidiva, che può comportare aumenti di pena anche assai significativi. Inoltre, le informazioni sugli altri procedimenti penali cui la persona sia sottoposta o sulle condanne anche non definitive che abbia eventualmente riportato, in Italia o all'estero - queste ultime normalmente non conoscibili tramite il casellario giudiziale -, ben potranno essere utilizzate dal pubblico ministero e poi dal giudice per valutare la pericolosità sociale, a tutti i fini per i quali è richiesta tale valutazione: dalla decisione su un'eventuale misura precautelare e cautelare o sulla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, sino alle determinazioni relative all'eventuale proscioglimento per particolare tenuità del fatto o alla quantificazione della pena, comprensive della commisurazione della pena in senso stretto (art. 133, secondo comma, numero 2, cod. pen.), dell'applicabilità di talune attenuanti (e in particolare delle attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen.), nonché della possibile sospensione condizionale della pena (alla luce di quanto previsto dall'art. 164, primo comma, cod. pen.).

Poco rileva, allora, che le informazioni sui precedenti penali possano essere agevolmente ricavate - come osserva l'Avvocatura generale dello Stato - dall'esame del casellario giudiziale, con conseguente «inattività del tentativo dell'indagato di fuorviare gli organi inquirenti dichiarando falsamente di non aver precedentemente commesso reati». Trattandosi infatti di circostanze potenzialmente pregiudizievoli per la persona sottoposta alle indagini o imputata, per di più suscettibili in molti casi di integrare una circostanza aggravante che può determinare drastici innalzamenti di pena, l'onere di dimostrare la sussistenza di tali circostanze - così come di tutte le altre dalle quali dipende la responsabilità penale dell'imputato - non può che gravare sul pubblico ministero, risultando frontalmente incompatibile con l'art. 24 Cost. ogni assetto normativo che miri a imporre alla persona sospettata o accusata di un reato un dovere di fornire informazioni idonee non solo a contribuire alla propria condanna, ma anche ad aggravare la pena applicabile, ovvero a determinare l'adozione di misure limitative dei suoi diritti nell'ambito del procedimento e poi del processo penale.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per tutte le altre circostanze oggetto delle domande indicate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen. La conoscenza del soprannome o dello pseudonimo di una persona - che, a differenza del nome e del cognome, vale a identificarla non già al cospetto dell'intera comunità civile, ma esclusivamente nella cer-



chia delle sue relazioni private - può essere di cruciale importanza ai fini investigativi, ad esempio in presenza di intercettazioni in cui la persona sottoposta a indagini o imputata sia stata indicata, come spesso avviene, con il soprannome: la domanda relativa a tale circostanza equivalendo, in simili casi, alla sollecitazione di una vera e propria confessione.

Ancora, come la dottrina processualpenalistica non ha mancato di sottolineare, le informazioni sui beni patrimoniali posseduti dalla persona sottoposta a indagini o imputata, sulle sue condizioni di vita individuale, familiare e sociale, nonché sull'esercizio di uffici o servizi pubblici - lungi dall'essere meramente funzionali all'identificazione del soggetto - possono anch'esse assumere rilievo, durante le indagini e il processo, nella prospettiva della valutazione delle esigenze cautelari (in particolare del pericolo di fuga o di reiterazione del reato) che sorreggono le misure cautelari personali, nonché dei presupposti delle misure cautelari reali (ad esempio in relazione all'entità del patrimonio ai fini del sequestro conservativo); così come, in esito al processo, ai fini della commisurazione della pena detentiva (art. 133, secondo comma, numero 4, cod. pen.) e pecuniaria (art. 133-*bis* cod. pen.), nonché delle misure interdittive che abbiano ad oggetto l'esercizio di uffici o servizi pubblici.

Rispetto alla generalità di queste circostanze, la dimensione costituzionale del diritto al silenzio osta a che possa ravvisarsi un dovere della persona medesima di fornire le relative informazioni all'autorità procedente, e in tal modo di collaborare nelle indagini e nel processo a proprio carico.

3.5.2.- Se dunque le circostanze di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. debbono ritenersi coperte dal diritto al silenzio di cui all'art. 24 Cost., resta da valutare se il diritto vivente sia congegnato in modo da assicurare adeguata tutela a tale diritto.

Al riguardo, conviene preliminarmente rammentare che una violazione del diritto al silenzio si verifica non solo quando la persona sia costretta mediante violenza o intimidazione a rendere simili dichiarazioni, ma anche quando essa sia indotta a farlo sotto minaccia di una pena o comunque di una sanzione di carattere punitivo, come nel caso deciso dalla sentenza n. 84 del 2021.

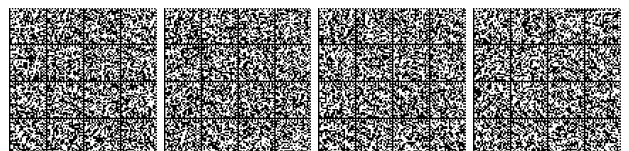
Ora, è vero che il diritto penale sostanziale vigente - esattamente come all'epoca della richiamata sentenza n. 108 del 1976 - non considera penalmente rilevante il mero silenzio della persona sottoposta alle indagini o imputata serbato sulle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., ritenendo punibili soltanto le false dichiarazioni rese in quel contesto, che secondo la giurisprudenza integrano il delitto di cui all'art. 495 cod. pen.

Tuttavia, è altrettanto vero che il diritto processuale, come interpretato dalla costante giurisprudenza di legittimità (*supra*, punto 3.4.2.), non richiede che la persona venga avvertita della facoltà di non rispondere prima che le vengano rivolte le domande indicate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen., le quali - anzi - sono normalmente formulate subito dopo l'ammonimento, previsto dall'art. 66, comma 1, cod. proc. pen., circa le conseguenze cui si espone chi rifiuti di dare le proprie generalità.

E nulla vieta poi - come riconosciuto da quella stessa giurisprudenza di legittimità - che le dichiarazioni rese in risposta a tali domande possano essere utilizzate contro il dichiarante, per i più diversi scopi, nel corso del procedimento e poi del processo penale. Ciò che, del resto, deriva pianamente dall'art. 64, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., il divieto di utilizzazione ivi previsto applicandosi soltanto nei casi in cui siano stati illegittimamente omessi gli avvisi previsti dal precedente comma 3: avvisi, per l'appunto, che la giurisprudenza non ritiene debbano precedere le domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.

Un tale assetto normativo e giurisprudenziale determina una situazione di insufficiente tutela del diritto al silenzio, alla luce del generale principio di effettività della garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, particolarmente valorizzato da questa Corte proprio in relazione al diritto di difesa, rientrante in quel «novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana» (ordinanza n. 117 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto; sull'effettività del diritto di difesa nei suoi vari corollari, *ex multis*, di recente, sentenze n. 18 del 2022, punti 4.3. e 4.4.2. del Considerato in diritto; n. 10 del 2022, punto 9.2. del Considerato in diritto; n. 157 del 2021, punto 8.1. del Considerato in diritto).

In effetti, come evidenziato dalla Corte Suprema degli Stati Uniti in una delle sue più note decisioni del secolo scorso (Corte Suprema degli Stati Uniti, *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 [1966], pagina 467), la garanzia effettiva del diritto a non contribuire alla propria incriminazione esige la previsione di idonei strumenti procedurali per assicurarne il rispetto da parte della polizia e dell'autorità giudiziaria. Per controbilanciare la pressione psicologica che inevitabilmente è connessa ad un interrogatorio compiuto in un tribunale o in un ufficio della procura, e che può comprensibilmente indurre la persona interrogata a rendere dichiarazioni che non avrebbe reso in diverse circostanze, è necessario - argomentò in quell'occasione la Corte Suprema - che la persona sia «adeguatamente ed effettivamente informata dei suoi diritti», attraverso i ben noti “warnings” enunciati dalla stessa sentenza, pressoché letteralmente ripresi dallo



stesso legislatore italiano nel codice di procedura penale vigente; ed è, altresì, necessario che l'ordinamento preveda, correlativamente, la sanzione processuale dell'inutilizzabilità di tutte le dichiarazioni rese dall'interessato, allorché detto obbligo procedurale sia stato violato (nel senso della necessità, ai fini del rispetto del diritto al silenzio desumibile dall'art. 6 CEDU, di un previo avvertimento relativo alla facoltà di non rispondere, altresì Corte EDU, sentenze 24 ottobre 2013, Navone e altri contro Monaco, paragrafo 74; 27 ottobre 2011, Stojković contro Francia e Belgio, paragrafo 54; 14 ottobre 2010, Brusco contro Francia, paragrafo 54).

Tale obbligo procedurale e tale sanzione processuale non sono attualmente previsti in relazione alle circostanze cui si riferiscono le domande previste dall'art. 21 norme att. cod. proc. pen., nonostante la loro indubbia idoneità ad essere utilizzate *contra reum* nel corso del procedimento e poi del processo penale. Ne deriva che la persona interessata non è oggi posta in grado di esercitare consapevolmente il proprio diritto al silenzio, e non è in alcun modo tutelata allorché tale diritto sia stato violato.

Il che concreta il lamentato *vulnus* all'art. 24 Cost.

4.- Ciò posto, il rimedio individuato dal rimettente con il primo gruppo di questioni è, tuttavia, per un verso eccedente lo scopo (*infra*, punto 4.1.), e per un altro verso insufficiente rispetto a questo stesso scopo (*infra*, punto 4.2.).

4.1.- Il giudice *a quo* sottolinea correttamente che il legislatore italiano ha ritenuto, in via generale, di non prevedere alcuna sanzione penale a carico della persona sottoposta alle indagini o imputata che renda false dichiarazioni a propria difesa; e ritiene quindi che la punizione, ai sensi dell'art. 495 cod. pen., delle specifiche false dichiarazioni in risposta alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. violi gli artt. 3 e 24 Cost. Conseguentemente, il rimettente chiede che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 495 cod. pen., nella parte in cui include anche tali dichiarazioni fra le condotte penalmente rilevanti.

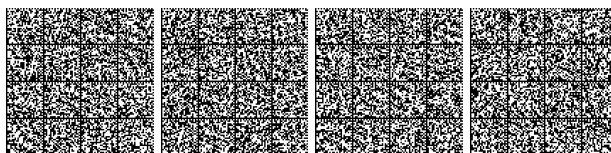
Con ciò - si noti - il rimettente non assume che il diritto al silenzio di cui all'art. 24 Cost. includa anche un vero e proprio diritto a mentire, che di per sé renda costituzionalmente illegittima la punizione delle false dichiarazioni della persona sottoposta alle indagini o imputata. Un simile assunto, d'altronde, non solo non corrisponderebbe alla nozione internazionalmente riconosciuta del diritto al silenzio, ma sarebbe a ben guardare sfornito di alcun preciso supporto nella stessa giurisprudenza di questa Corte, dal momento che la cursoria affermazione, talvolta valorizzata dalla dottrina, contenuta nella sentenza n. 179 del 1994 - «l'imputato non solo gode della facoltà di non rispondere, ma non ha nemmeno l'obbligo di dire la verità» (punto 5.1. del Considerato in diritto) - assolve in quel contesto una mera funzione descrittiva del sistema disegnato dal legislatore, senza intendere con ciò precisare il contenuto del diritto al silenzio costituzionalmente tutelato.

Piuttosto, nella prospettiva del rimettente sarebbe in gioco un mero imperativo di coerenza del legislatore, rilevante sotto il profilo dell'art. 3 Cost., nel declinare la tutela del diritto di cui all'art. 24 Cost. nella concretezza dell'ordinamento: una volta che il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, abbia ritenuto in via generale che le esigenze di tutela di tale diritto escludano la punibilità delle dichiarazioni di chi, sospettato o imputato di un reato, abbia detto il falso alle autorità nel tentativo di difendersi, sarebbe costituzionalmente insostenibile la differenza di trattamento fra situazioni analoghe, quali le dichiarazioni relative al fatto di reato, da un lato, e quelle relative alle circostanze personali del suo possibile autore, dall'altro.

Non pare tuttavia a questa Corte che le esigenze di coerenza interna al sistema, pur in via di principio rilevanti al metro dell'art. 3 Cost., possano spingersi sino a precludere al legislatore l'adozione di soluzioni differenziate in relazione a situazioni egualmente riconducibili all'area del diritto al silenzio, ma fra loro non del tutto omogenee.

La scelta legislativa di non prevedere, di regola, sanzioni penali a carico della persona sospettata o imputata di un reato che menta nel tentativo di difendersi poggia su ragioni solide, e corrisponde a un'antica tradizione nel nostro Paese; ma il fatto che il legislatore non abbia previsto una sanzione penale per una data condotta non significa necessariamente che tale scelta corrisponda a una valutazione di liceità della condotta medesima (e tanto meno all'avere considerato quella condotta come espressione di un diritto di rango costituzionale).

L'ordinamento vigente già conosce, d'altronde, situazioni in cui la persona sottoposta a indagini o imputata - che non si sia avvalsa del diritto al silenzio di cui è costituzionalmente titolare - può essere punita ove renda dichiarazioni menzognere che riguardino la responsabilità di altri (art. 64, comma 3, lettera c, cod. proc. pen.), ovvero affermi essere stato commesso un reato in realtà inesistente (*supra*, punto 3.2.). In simili ipotesi, l'ordinamento considera necessaria la pena in funzione di un'efficace tutela degli interessi - pubblici e privati - protetti dagli artt. 367 e 368 cod. pen., valutando come recessive le ragioni che, normalmente, rendono non opportuna, o non necessaria, la pena a carico della persona che tali dichiarazioni abbia reso nell'intento di difendersi dalle accuse che le siano state rivolte.



Né sussiste, come anticipato, una perfetta sovrapposibilità tra le false dichiarazioni relative al fatto di reato - ritenute in via generale non penalmente rilevanti dal legislatore - e quelle relative alle circostanze personali del sospetto reo, potenzialmente abbracciate dall'art. 495 cod. pen. Fermo restando che il diritto al silenzio si estende alle une come alle altre, non appare a questa Corte irragionevole che - laddove l'interessato rinunci consapevolmente a esercitare quel diritto - il legislatore possa vietargli di rendere dichiarazioni false sulle circostanze relative alla propria persona e prevedere una sanzione penale nel caso di inosservanza di tale divieto. Che l'autorità procedente possa confidare, in particolare, sulla veridicità di queste dichiarazioni, liberamente rese dall'interessato, appare, del resto, funzionale anche all'interesse di questi a non vedere adottate, nei propri confronti, misure cautelari inutili, o comunque eccessive, rispetto alle reali esigenze di contenimento della sua pericolosità, o del periculum attinente ai beni potenzialmente oggetto di misure reali.

Da ciò deriva che l'auspicata dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 495 cod. pen., nella parte in cui comprende anche le false dichiarazioni rese da chi sia stato previamente avvertito della facoltà di non rispondere alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen., conseguirebbe un risultato eccedente lo scopo di assicurare la conformità a Costituzione del vigente assetto normativo e giurisprudenziale.

4.2.- Il rimedio indicato sarebbe, per altro verso, inadeguato rispetto a tale scopo, intervenendo soltanto sul versante della punibilità delle false dichiarazioni, ma non su quello - che ne costituisce un prius dal punto di vista tanto logico quanto cronologico - dell'imposizione alle autorità procedenti dell'obbligo di avvisare la persona interrogata della propria facoltà di non rispondere anche alle domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.: obbligo senza il quale, come poc'anzi osservato, lo stesso diritto al silenzio rispetto a tali domande resterebbe svuotato di ogni effettività.

4.3.- Ne consegue la non fondatezza delle questioni prospettate in via principale.

5.- Sono fondate, invece, le questioni formulate dal rimettente in via subordinata.

5.1.- Merita accoglimento, anzitutto, la questione avente a oggetto l'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. in riferimento all'art. 24 Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità (*supra*, punto 3.4.2.), gli avvertimenti ivi previsti non devono necessariamente essere formulati alla persona sottoposta alle indagini o imputata prima che le vengano rivolte le domande di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen. Conseguentemente, non opera rispetto alle dichiarazioni rese dalla persona interessata in risposta a tali domande la regola generale della loro inutilizzabilità, posta dal successivo comma 3-*bis*, per il caso in cui gli avvertimenti siano stati omessi.

Per le considerazioni già svolte (*supra*, punto 3.5.2.), tale assetto normativo e giurisprudenziale non è conforme alle esigenze di tutela del diritto al silenzio, come riconosciuto dall'art. 24 Cost., che esige invece che la persona sottoposta alle indagini o imputata sia debitamente avvertita, segnatamente, del proprio diritto di non rispondere anche alle domande relative alle proprie condizioni personali diverse da quelle relative alle proprie generalità, e della possibilità che le sue eventuali dichiarazioni siano utilizzate nei suoi confronti.

L'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli avvertimenti ivi indicati siano rivolti alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato prima che vengano loro richieste le informazioni di cui all'art. 21 norme att. cod. proc. pen.

Per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale, le relative dichiarazioni rese dall'interessato che non abbia ricevuto gli avvertimenti di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen. resteranno, ai sensi del comma 3-*bis*, non utilizzabili nei suoi confronti.

5.2.- Fondata è altresì, nei termini prospettati in via subordinata, la questione avente a oggetto l'art. 495 cod. pen., anch'essa in riferimento all'art. 24 Cost.

La punibilità delle false dichiarazioni relative alle «qualità della propria o dell'altrui persona» ai sensi dell'art. 495 cod. pen. deve ritenersi non in contrasto con l'art. 24 Cost. soltanto ove la persona sottoposta alle indagini o imputata abbia previamente ricevuto l'avvertimento circa il suo diritto a non rispondere ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen.; restando poi libero il legislatore di valutare se estendere la non punibilità anche all'ipotesi in cui l'interessato, avendo ricevuto l'avvertimento, renda comunque dichiarazioni false allo scopo di evitare conseguenze a sé pregiudizievoli nell'ambito del procedimento e poi del processo penale.

Anche l'art. 495, primo comma, cod. pen. deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude la punibilità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen. senza che siano stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., abbiano reso false dichiarazioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che gli avvertimenti ivi indicati siano rivolti alla persona sottoposta alle indagini o all'imputato prima che vengano loro richieste le informazioni di cui all'art. 21 delle Norme di attuazione del codice di procedura penale;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 495, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato che, richiesti di fornire le informazioni indicate nell'art. 21 norme att. cod. proc. pen. senza che siano stati loro previamente formulati gli avvertimenti di cui all'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., abbiano reso false dichiarazioni;

3) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 495 cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_230111

N. 112

Sentenza 23 marzo - 6 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale - Incremento del massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nelle materie della tutela della salute e delle professioni - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Personale privo di specializzazione, che abbia maturato almeno quattro anni di servizio - Proroga, fino al 31 gennaio 2024, della possibilità di accesso alle procedure concorsuali indette dagli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) per la disciplina della medicina d'urgenza - Abrogazione della necessità, per i medici così assunti, di accedere in soprannumero alla relativa scuola di specializzazione - Violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Veneto - Laureati in medicina e chirurgia abilitati - Possibilità per il triennio 2022-2024 di prestare, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale (SSR) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12, artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettere a) ed l), e terzo.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 luglio 2022, depositato in cancelleria il 27 luglio 2022, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Enrico Minnei e Gaia Stivali per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 luglio 2022 e depositato il successivo 27 luglio, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2, e 21, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali).

1.1.- L'impugnato art. 12, comma 2, modifica l'Allegato alla legge della Regione Veneto 28 dicembre 2018, n. 48 (Piano socio-sanitario regionale 2019-2023), aggiungendovi il sottoparagrafo intitolato «Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale», del seguente tenore: «[i]n relazione alla contingente carenza di medici di medicina generale, aggravata dagli effetti della recente emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di scongiurare la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale, le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo. Le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda saranno computabili quali attività pratiche del corso».

1.1.1.- La disposizione in questione recherebbe anzitutto *vulnus* all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con il principio fondamentale nelle materie di competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e «professioni», secondo il quale la partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale è incompatibile con qualsiasi attività lavorativa.

L'invocato principio fondamentale è desunto dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, come modificato dall'art. 12, comma 3-*bis*, lettera



a), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52; dall'art. 2-*quinquies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27; dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE).

1.1.2.- Rileva il ricorrente che gli unici casi in cui la normativa statale consente di derogare alla regola, posta dall'art. 24 del d.lgs. n. 368 del 1999, che stabilisce l'incompatibilità della formazione specifica in medicina generale con lo svolgimento di attività lavorative, sarebbero quelli previsti dall'art. 2-*quinquies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dall'art. 9, commi 1 e 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito.

La prima di tali disposizioni stabilisce che, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale (comma 1) e l'assunzione di incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale (comma 2).

La efficacia di dette previsioni è stata prorogata dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2022, n. 15.

L'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, modificato, come già precisato, dall'art. 12, comma 3-*bis*, lettera a), del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, dispone, al comma 1, che, fino al 31 dicembre 2024, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono, a determinate condizioni, partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali e che le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999, prevedono la limitazione del massimale degli assistiti in carico fino a mille, anche con il supporto dei tutori di cui all'art. 27 del medesimo d.lgs. n. 368 del 1999, o del monte ore settimanale, e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo, in ogni caso, che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale.

Secondo la difesa statale, tali previsioni, essendo giustificate da una situazione contingente di carenza di medici di medicina generale, hanno carattere «speciale ed eccezionale» e sono, quindi, di stretta applicazione. Esse indicano in modo puntuale i presupposti in presenza dei quali i medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale possono assumere, rispettivamente, incarichi temporanei destinati a trasformarsi in rapporti a tempo indeterminato a decorrere dal conseguimento del diploma di formazione, e incarichi a tempo determinato (incarichi provvisori di sostituzione) che il medico ricopre limitatamente al periodo di assenza del titolare.

1.1.3.- L'art. 12, comma 2, della legge regionale impugnata, nel prevedere che al medico in formazione in medicina generale, a partire dal secondo anno di corso, possano essere assegnati fino a milleduecento assistiti, violerebbe la regola, espressiva di un principio fondamentale, di cui al richiamato art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, generando il rischio di erogazione di prestazioni sanitarie di livello non adeguato e incidendo sul percorso formativo dei medici.

Inoltre, la disposizione regionale, introducendo un regime diversificato rispetto a quello delineato dalla disciplina statale, lederebbe il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., il quale impone che le regole fondamentali sui rapporti in scrutinio siano uniformi sul territorio nazionale.

1.2.- Il ricorso impugna poi l'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Le disposizioni oggetto di impugnazione, nel prevedere procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti medici che prescindono dalla verifica del possesso del requisito della specializzazione, si discosterebbero dalla disciplina sul concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza sanitaria dettata dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Quest'ultima disposizione prevede che alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come disciplinato dal d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), il quale, all'art. 24, precisa che i requisiti specifici di ammissione



a detto concorso sono la laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso stesso e l'iscrizione all'albo dell'ordine dei medici-chirurghi, attestata da certificato in data non anteriore a sei mesi rispetto a quella di scadenza del bando.

La difesa dello Stato ritiene che le disposizioni impugnate, pur volte a far fronte alla carenza di personale nei servizi della medicina d'urgenza, incidano sulle condizioni che assicurano il buon andamento dell'amministrazione e la qualità dell'attività assistenziale erogata in tale settore.

Sottolinea, al riguardo, il ricorrente che le previsioni che impongono il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale esprimono un principio fondamentale della legislazione statale, considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni (viene citata la sentenza n. 38 del 2020 di questa Corte).

Le norme di cui si tratta - argomenta, ancora, la difesa statale - non solo prorogano di ulteriori tre anni, fino al 31 gennaio 2024, la possibilità, già prevista dall'art. 23, comma 1, della legge della Regione Veneto 24 gennaio 2020, n. 1 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali), di indire procedure concorsuali per assumere medici privi di specializzazione, e tuttavia destinati a prestare servizio a tempo indeterminato, ma, al contempo, dispongono l'abrogazione del comma 2 dello stesso art. 23 della citata legge reg. Veneto n. 1 del 2020, il quale, consentendo il contestuale avvio del necessario percorso formativo attraverso l'accesso immediato del medico in soprannumero al corso di specializzazione in medicina di emergenza-urgenza, ove mantenuto, avrebbe attenuato gli effetti della operata deroga alla disciplina statale.

1.2.1.- L'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 contrasterebbe, altresì, con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe per la sola Regione Veneto una procedura concorsuale diversificata rispetto a quella prevista dalla disciplina nazionale.

1.2.2.- Sarebbe, infine, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il regime di accesso alle procedure concorsuali delineato dalla norma regionale, coinvolgendo la disciplina del rapporto di lavoro dei medici, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, impugna, infine, l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, a mente del quale, per il triennio 2022-2024 i laureati in medicina e chirurgia abilitati possono, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione e fatte salve le disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999, prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario regionale mediante contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile. In tal modo, la disposizione *de qua* introdurrebbe una deroga al regime delle incompatibilità previste per il medico in formazione specialistica, in contrasto con l'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

1.3.1.- La disposizione impugnata si porrebbe in contrasto, pertanto, anzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.2.- Inoltre, la norma, in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 21, offrendo un canale di accesso alla professione che prescinde dalla specializzazione, porrebbe una disciplina irragionevolmente diversa da quella nazionale, in contrasto con l'art. 3 Cost.

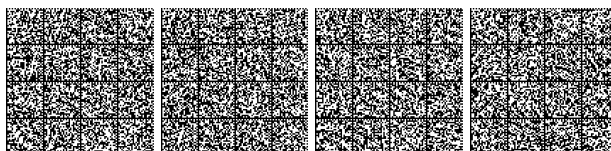
1.3.3.- Essa violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., in quanto interverrebbe a disciplinare una materia di diretta derivazione europea.

1.3.4.- Ad avviso del ricorrente, sarebbe, infine, lesa l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo pronunciarsi l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse o, in via subordinata, dichiararsi le disposizioni regionali impugnate «provvisoriamente costituzionali o latentemente incostituzionali con monito al legislatore di provvedere al più presto».

2.1.- In premessa, la resistente ha sottolineato la necessità che, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, lo scrutinio delle odierne questioni sia condotto non in termini astratti, ma tenendo conto del concreto contesto in cui le disposizioni impugnate sono destinate a operare e delle profonde trasformazioni che in tempi recenti hanno interessato la disciplina sanitaria risalente agli anni Novanta (viene richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 36 del 2022).

Ha, quindi, diffusamente argomentato sulle ragioni della disciplina denunciata, evidenziando come la stessa sia diretta a fronteggiare le relevantissime difficoltà in cui versano i settori della medicina generale e d'urgenza, nei quali la comprovata carenza di personale, aggravata dagli effetti della emergenza epidemiologica da COVID-19, è particolarmente avvertita, rappresentando che il deficit di medici di prima assistenza e dell'emergenza-urgenza è tale da mettere a rischio la concreta erogazione di prestazioni sanitarie essenziali sul territorio regionale.



2.2.- Quanto all'art 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, la difesa regionale ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per carente ricostruzione del quadro giuridico-fattuale di riferimento.

2.2.1.- La difesa regionale premette che l'adozione della norma in esame è stata imposta dalla necessità di reperire una soluzione organizzativa alla grave situazione venutasi a creare in conseguenza della mancata assegnazione, attraverso le procedure di reclutamento ordinarie, del sessanta per cento degli incarichi destinati a coprire ambiti carenti di assistenza primaria.

La resistente ricorda, quindi, che gli incarichi temporanei in tale settore di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale sono previsti anche dalla legislazione statale - e segnatamente dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, modificato dall'art. 12, comma 3-bis, lettera a), del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, e dall'art. 2-quinquies, comma 1, del d.l. n. 18 del 2021, come convertito -, evidenziando come la disposizione regionale impugnata sia in tutto conforme al modello statale, fatta eccezione per l'innalzamento del massimale degli assistiti da mille a milleduecento.

La Regione Veneto avrebbe introdotto tale incremento, nell'esercizio del proprio potere discrezionale di organizzazione del servizio sanitario sul territorio, allo scopo di scongiurare la paralisi di un servizio essenziale.

Ad avviso della resistente, il massimale di mille assistiti stabilito dalla normativa statale non esprime, infatti, un principio fondamentale non derogabile neanche in via temporanea e in presenza di situazioni di emergenza.

Ciò troverebbe conferma nella disciplina degli incarichi di assistenza primaria provvisori e di sostituzione, nella quale non si rinvencono limiti come quello in esame.

Osserva, ancora, la difesa regionale che l'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, impone che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale e concede alle Regioni la possibilità di organizzare i corsi anche a tempo parziale.

Da tali dati normativi si desumerebbe che spetta alle regioni valutare, sulla base delle esigenze imposte dal numero delle sedi carenti di medicina primaria, l'eventuale superamento del limite quantitativo indicato dallo Stato e, ove ciò avvenga, fare in modo che i corsi di formazione assicurino sempre un percorso formativo adeguato.

2.2.2.- La resistente rileva, poi, l'inconferenza del richiamo alla materia «professioni», sostenendo che la disciplina in scrutinio ricade nella materia «tutela della salute», e la non fondatezza della censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost., non avendo il ricorrente tenuto conto della specifica situazione di carenza di medici di medicina generale della Regione Veneto, né considerato che all'esigenza di rispetto di regole omogenee su tutto il territorio nazionale corrisponde l'eguale godimento del fondamentale diritto alla salute ex art. 32 Cost.

2.3.- In merito alle censure rivolte all'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, la resistente evidenzia, anzitutto, come tale disposizione, insieme all'art. 23, comma 1, della legge reg. Veneto n. 1 del 2020, di cui la prima ha prorogato la vigenza fino al 31 gennaio 2024, interviene a modificare quanto già previsto dal «Piano socio sanitario regionale 2019-2023», approvato con la legge reg. Veneto n. 48 del 2018, il quale, tuttavia, non è stato impugnato dallo Stato.

2.3.1.- Secondo la difesa regionale, l'impugnato art. 21, comma 1, è una norma «eccezionale, emergenziale e a efficacia temporale definita», come reso evidente dalla finalità di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, in un contesto di grave carenza di personale nonostante il reiterato tentativo di reclutamento di medici muniti di specializzazione; dal limitato ambito di applicazione oggettivo, costituito dall'emergenza-urgenza; dall'efficacia a termine (fino al 2024); dal sistema delle cautele e dei controlli espressamente previsto.

Inoltre, la norma in scrutinio sarebbe diretta a prevenire o limitare l'esternalizzazione dei servizi sanitari di cui si tratta, al fine di non disperdere la professionalità del personale medico che, benché privo di specializzazione, ha acquisito nel servizio sanitario regionale una importante esperienza di pronto soccorso in forza di contratti a tempo determinato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa e altri rapporti in convenzione.

Ancora, in linea con le indicazioni offerte da questa Corte nella sentenza n. 36 del 2022, la disposizione regionale in esame sarebbe coerente con il quadro evolutivo della normativa statale sull'emergenza sanitaria e con la «relativa flessibilizzazione dei requisiti» di reclutamento.

2.3.2.- Ad avviso della resistente, poiché nel ricorso non è stato in alcun modo dato conto dell'evoluzione del quadro normativo nel senso chiarito, anche la censura in esame sarebbe inammissibile in ragione dell'incompleta ricostruzione del quadro giuridico-fattuale e per la mancata individuazione delle norme statali in grado di fungere da parametro interposto rispetto alle asserite violazioni.



2.3.3.- Le censure riguardanti l'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 sarebbero comunque non fondate, perché basate sull'erroneo presupposto della esistenza di un principio fondamentale statale nella materia concorrente della tutela della salute, in base al quale sarebbe sempre necessario il possesso della specializzazione per l'accesso al Servizio sanitario nazionale, laddove, al contrario, lo stesso principio assumerebbe, in condizioni emergenziali, carattere recessivo a fronte della preminente esigenza di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

La disposizione impugnata compenserebbe la mancanza del titolo di specializzazione con il requisito dell'esperienza specifica presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale.

D'altro canto - osserva la resistente - è lo stesso ordinamento a riconoscere ai medici laureati e abilitati all'esercizio della professione di medico chirurgo la facoltà di svolgere tutti gli atti medici senza alcun limite e con il solo obbligo di rispettare le regole proprie dell'esercizio dell'attività professionale, né è rinvenibile una disposizione, comunitaria o nazionale, che impedisca al medico abilitato privo di specializzazione di esercitare la professione sanitaria in qualunque ambito.

2.3.4.- Quanto alla prospettata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la Regione eccepisce l'inconferenza del parametro evocato.

A tal fine, la resistente richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'ambito in cui ricadono le disposizioni impuginate è quello della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 174 e n. 38 del 2020), evidenziando come, in ogni caso, le disposizioni regionali impuginate operano «a livello di macro-organizzazione, a monte rispetto alla stipula dei contratti di lavoro dei sanitari interessati».

2.3.5.- Ad avviso della resistente, la censura con la quale è dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. è inammissibile, in quanto non considera che la disciplina dell'organizzazione e gestione del servizio sanitario regionale può essere oggetto di differenziazione sui vari territori regionali, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

2.4.- Quanto, infine, all'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, la difesa regionale ripropone, in primo luogo, le considerazioni svolte a sostegno dell'eccezione di inammissibilità delle censure rivolte all'art. 21, commi 1 e 2, della medesima legge regionale.

Il Governo non avrebbe considerato la tendenza evolutiva del quadro normativo nazionale desumibile dall'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, e dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), come modificati dall'art. 12 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60.

In particolare, il ricorrente non avrebbe tenuto conto delle disposizioni statali che hanno introdotto deroghe al generale regime di incompatibilità delle attività lavorative dei medici iscritti ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale (art. 2-*quinquies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, modificato dall'art. 12, comma 3-*bis*, lettera a), del d.l. n. 24 del 2022, come convertito), né dell'inutile esperimento, da parte della Regione, di ogni tentativo di reclutare personale medico munito di specializzazione.

2.4.1.- Ad avviso della difesa regionale, le censure con cui è denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) ed l), Cost. sarebbero inammissibili per inconferenza dei parametri evocati.

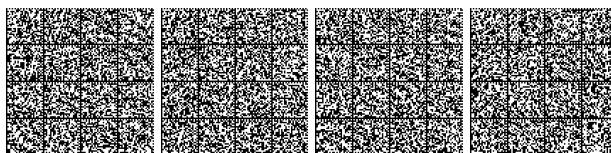
2.4.2.- Palesemente non fondata sarebbe, invece, la doglianza relativa all'art. 117, terzo comma, Cost.

Evidenza, al riguardo, la resistente che, contrariamente a quanto assunto dall'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999 non impone al medico in formazione specialistica un divieto assoluto di svolgere attività professionale al di fuori dell'orario dedicato alla formazione, ma, anzi, consente ai tirocinanti l'attività libero professionale intra moenia.

La disposizione regionale in scrutinio si porrebbe, comunque, in linea con la legislazione nazionale già richiamata, la quale, nel contesto dell'emergenza da COVID-19, ha consentito ai medici iscritti ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale l'instaurazione di rapporti convenzionali o il conferimento di incarichi provvisori o di sostituzione valevoli come attività pratiche ai fini del conseguimento del titolo affatto incompatibili con il percorso formativo.

2.4.3.- In ultimo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della censura che lamenta la violazione dell'art. 3 Cost.

Essa non terrebbe conto delle deroghe al requisito del possesso della specializzazione contemplate nella legislazione statale, così equivocando sul *tertium comparationis*, e attribuirebbe alla norma interposta recata dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999 un contenuto di cui è priva.



2.4.4.- Il motivo sarebbe, comunque non fondato, perché non terrebbe conto della situazione di carenza di medici di medicina di emergenza-urgenza in cui versa la Regione Veneto.

3.- Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative nell'imminenza dell'udienza pubblica.

3.1.- La Regione ha insistito nelle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio, rilevando, altresì, che lo *ius superveniens* costituito dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, nella quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), ha aggiunto, all'art. 4 di tale decreto-legge, il comma 9-*quater*, il quale ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 le disposizioni di cui all'art. 2-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che consentono ai laureati in medicina e chirurgia abilitati di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale, nonché ai medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria di assumere, durante il percorso formativo, incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il servizio sanitario nazionale.

Assume la resistente che la proroga delle disposizioni statali che realizzano la «flessibilizzazione dei requisiti», cui ha fatto riferimento questa Corte nella sentenza n. 36 del 2022, ai fini del reclutamento del personale sanitario anche attraverso il ricorso ai medici privi della specializzazione o non ancora in possesso di essa, confermerebbe il quadro normativo descritto nell'atto di costituzione, al quale si uniforma la disposizione regionale impugnata dal Governo.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato e sviluppato nella memoria difensiva le argomentazioni adottate nel ricorso, ribadendo le conclusioni ivi assunte e replicando analiticamente alle eccezioni e deduzioni svolte dalla difesa regionale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge reg. Veneto n. 12 del 2022.

2.- È anzitutto impugnato l'art. 12, comma 2, della citata legge regionale, il quale modifica l'Allegato alla legge reg. Veneto n. 48 del 2018, aggiungendovi il sottoparagrafo, intitolato «Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale», secondo cui «[i]n relazione alla contingente carenza di medici di medicina generale, aggravata dagli effetti della recente emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di scongiurare la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale, le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo. Le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda saranno computabili quali attività pratiche del corso».

2.1.- La disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale nelle materie «tutela della salute» e «professioni» - desumibile dall'art. 9, commi 1 e 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, modificato dall'art. 12, comma 3-*bis*, lettere a) e b), del d.l. n. 24 del 2022, come convertito; dall'art. 2-*quinquies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 -, in base al quale la partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale è incompatibile con qualsiasi attività lavorativa.

2.1.1.- Ad avviso del ricorrente, tale precetto sarebbe derogabile nei soli casi previsti, rispettivamente, dall'art. 2-*quinquies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito - secondo cui, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, i medici in formazione specifica in medicina generale possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica - e dall'art. 9, commi 1 e 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, ai sensi del quale, fino al 31 dicembre 2024, i medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale possono assumere incarichi temporanei di assistenza primaria, con un massimale limitato a mille assistiti, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999.

2.2.- Pertanto, l'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, consentendo alle aziende del servizio sanitario regionale di innalzare fino a milleduecento il numero massimo di pazienti che, a partire dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici in formazione in medicina generale, si porrebbe in contrasto con l'anzidetto principio fondamentale della legislazione statale, generando il rischio di erogazione di prestazioni di livello non adeguato e incidendo sul percorso formativo degli esercenti la professione sanitaria.



2.3.- Inoltre, la disposizione impugnata, introducendo una disciplina differenziata rispetto a quella di fonte statale, violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., declinato come uniformità sul territorio nazionale della regolamentazione della fattispecie in scrutinio.

3.- Deve, preliminarmente, essere esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, in quanto le censure non terrebbero conto del concreto contesto in cui le norme impugnate sono destinate a operare, né delle profonde trasformazioni che la disciplina sanitaria di fonte statale ha subito nel corso del tempo.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

3.1.1.- Il ricorso dà conto della recente normativa eccezionale, sia pure per trarne, mediante argomentazioni non implausibili, conclusioni opposte rispetto a quelle assunte dalla resistente.

Nelle previsioni statali valorizzate dalla difesa regionale il ricorrente individua, infatti, discipline di portata «speciale ed eccezionale» e quindi insuscettibili di essere ulteriormente derogate dalla legislazione regionale.

3.1.2.- Neppure può imputarsi al ricorrente di aver trascurato il quadro fattuale in cui si inscrivono le norme regionali in esame, rinvenendosi, al contrario, tanto nel ricorso, quanto nella memoria illustrativa, riferimenti alla finalità, perseguita dal legislatore veneto, di contenimento degli effetti della mancanza di personale sanitario, che notoriamente affligge i settori, oggetto delle norme in scrutinio, della medicina generale e dei servizi di emergenza-urgenza.

Nondimeno, il Governo menziona dette carenze per evidenziare come di esse si sia fatto carico lo stesso legislatore nazionale mediante previsioni che, in quanto temporanee e contingenti, sono di stretta applicazione e, quindi, non consentono alle regioni di introdurre nuove eccezioni alle regole di fonte statale che assicurano il buon andamento dell'amministrazione e la qualità delle prestazioni sanitarie.

In aggiunta, nella memoria difensiva, il ricorrente rileva che i dati più recenti mostrano una tendenza all'incremento del personale medico del Servizio sanitario nazionale e che le risorse finanziarie specificamente destinate alla formazione specialistica e in medicina generale dal piano nazionale di ripresa e resilienza consentono di prevedere il superamento delle descritte emergenze nel volgere di pochi anni.

3.2.- Sempre in via preliminare, deve rilevarsi che la doglianza con la quale è stata denunciata la violazione del principio di uguaglianza non ha dignità di censura autonoma, rappresentando un aspetto della denunciata violazione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della tutela della salute e delle professioni (sentenza n. 6 del 2022).

4.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è fondata.

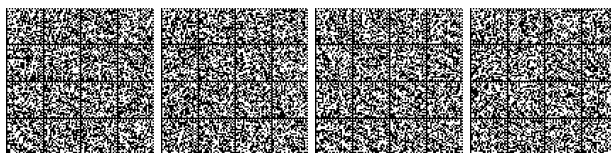
4.1.- Il ricorrente lamenta che l'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, fissando in milleduecento il numero massimo di assistiti che, dal secondo anno di corso, possono essere affidati ai medici di medicina generale in formazione - a fronte di un massimale di mille assistiti previsto dal legislatore statale - si discosterebbe dal principio fondamentale dell'incompatibilità della partecipazione al suddetto percorso formativo con lo svolgimento di attività lavorative, al di fuori dei limiti in cui la disciplina nazionale consente di derogarvi.

4.2.- È opportuno premettere, in sintesi, la descrizione del quadro normativo in cui si innestano le previsioni regionali impuginate.

4.2.1.- Il principio della formazione a tempo pieno trae origine dalla disciplina europea sulla formazione specifica dei medici di medicina generale approntata al dichiarato fine di garantire, a livello comunitario, un grado di preparazione adeguato a soddisfare i bisogni formativi peculiari dei professionisti destinati a operare nell'area delle cure primarie. L'istituzione di un apposito corso di formazione post lauream mira, inoltre, a favorire la libera circolazione dei professionisti in ambito comunitario, assicurando standard di formazione professionale uniformi per il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli tra gli Stati membri.

La prima enunciazione della regola dell'impegno formativo a tempo pieno si rinviene negli artt. 2, paragrafo 1, lettera b), e 5, della direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale, attuata in Italia con il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212), il quale, all'art. 1, comma 2, disponeva che «[i]l corso, della durata di anni due, articolato secondo la previsione di cui all'art. 3, comporta un impegno a tempo pieno dei partecipanti con obbligo della frequenza alle attività didattiche sia pratiche che teoriche e si conclude con il rilascio dell'attestato di formazione in medicina generale, conforme all'allegato modello».

Successivamente il principio della partecipazione a tempo pieno al corso di formazione in medicina generale è stato riaffermato dall'art. 31 della direttiva 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli.



Di seguito, tale fonte normativa è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, il cui art. 28, paragrafo 3, ha riprodotto la modalità del tempo pieno, disponendo che «[l]a formazione specifica in medicina generale avviene a tempo pieno sotto il controllo delle autorità od organi competenti ed è di natura più pratica che teorica».

Nell'ordinamento italiano i principi espressi dalla direttiva 93/16/CEE, come successivamente modificata, hanno trovato attuazione con il d.lgs. n. 368 del 1999, il quale ha abrogato il d.lgs. n. 256 del 1991 e ha ridisegnato la disciplina della formazione dei medici di medicina generale collocandola, in un sistema più ampio ed organico, accanto a quella dei corsi di formazione specialistica.

Nel nuovo assetto normativo, la modalità della formazione in medicina generale a tempo pieno è consacrata nell'art. 24 del citato decreto legislativo, il quale, al comma 2, dispone che il corso di formazione specifica in medicina generale, della durata di tre anni e riservato ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale, «comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno con obbligo della frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche, da svolgersi sotto il controllo delle regioni e province autonome e degli enti competenti»; mentre, al comma 3, prevede che «[l]a formazione a tempo pieno, implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno».

Detta modalità è, infine, ribadita nell'art. 11, comma 1, del decreto del Ministro della salute 7 marzo 2006 (Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale), a mente del quale «[i]l corso è strutturato a tempo pieno. La formazione a tempo pieno implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno».

Conseguentemente, aggiunge la citata disposizione, «è inibito al medico in formazione l'esercizio di attività libero-professionali ed ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo. Durante la frequenza del corso e', altresì, esclusa la contemporanea iscrizione o frequenza a corsi di specializzazione o dottorati di ricerca, anche qualora si conseguano tali stati successivamente all'inizio del corso di formazione specifica in medicina generale».

4.2.2.- La modalità espressa dal plesso normativo così ricomposto persegue la finalità di indirizzare le energie professionali e di apprendimento dei medici iscritti al corso di medicina generale «nell'esclusivo impegno di studio, frequenza ed affinamento professionale richiesto dal corso formativo» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 dicembre 2013, n. 5784).

L'esclusività dell'impegno richiesto risponde, quindi, all'esigenza di garantire un adeguato livello qualitativo della preparazione professionale dei medici di base - da cui dipende la sicurezza e l'efficacia delle cure che gli stessi sono chiamati a dispensare - e costituisce una delle condizioni minime dettate dall'ordinamento comunitario ai fini del rilascio dei titoli comprovanti la formazione specifica in medicina generale e del reciproco riconoscimento degli stessi da parte degli stati membri (artt. 21 e 28 della direttiva 2005/36/CE).

4.2.3.- La frequenza a tempo pieno identifica, peraltro, la modalità di svolgimento ordinaria, ma non esclusiva della formazione dei medici di medicina generale.

Il legislatore comunitario, dapprima con la direttiva 86/457/CEE (art. 5) e poi con quella 93/16/CE (art. 34), ha, infatti, previsto, accanto al modello organizzativo generale imperniato sulla esclusività dell'impegno degli iscritti, la possibilità, per le autorità nazionali, di autorizzare la formazione a tempo ridotto, alla duplice condizione che siano rispettati determinati limiti quantitativi e sia, in ogni caso, assicurato un livello qualitativo equivalente a quello conseguibile mediante il corso a tempo pieno.

Tale possibilità è stata poi ribadita dall'art. 22 della richiamata direttiva 2005/36/CE, la quale, come già riferito, ha abrogato e sostituito quelle del 1986 e del 1993.

Questa tipologia alternativa di formazione è stata recepita anche dal legislatore nazionale, come è reso evidente dalla formulazione dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 - a mente del quale «[l]e regioni e le province autonome possono organizzare corsi a tempo parziale purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) il livello della formazione corrisponda qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno; b) la durata complessiva della formazione non sia abbreviata rispetto quella a tempo pieno; c) l'orario settimanale della formazione non sia inferiore al 50% dell'orario settimanale a tempo pieno» - e dall'analogha previsione contenuta nell'art. 12 del d.m. 7 marzo 2006.



4.2.4.- La legislazione più recente ha ulteriormente articolato le modalità della partecipazione a tempo pieno, mediante disposizioni che, sia pure in via transitoria e al precipuo scopo di far fronte a situazioni di grave carenza di personale sanitario, hanno previsto la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti convenzionali a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, di assumere incarichi temporanei di assistenza primaria o incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, nonché di iscriversi negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica.

I richiamati incarichi temporanei sono stati introdotti, anteriormente all'emergenza pandemica da COVID-19, dall'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, il quale, nella originaria formulazione, disponeva, al comma 1, che, fino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, potessero partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

Lo stesso art. 9, al comma 2, precisava che «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, possono prevedere limitazioni del massimale di assistiti in carico ovvero organizzare i corsi a tempo parziale, prevedendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale».

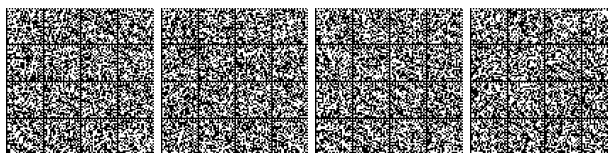
Tale comma, dopo aver subito alcune modifiche, è stato sostituito dall'art. 12, comma 4, lettera b), del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, nei seguenti termini: «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, prevedono limitazioni del massimale degli assistiti in carico o del monte ore settimanale da definire nell'ambito dell'accordo collettivo nazionale, e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale».

4.2.5.- Di seguito, il 17 maggio 2022 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* l'accordo collettivo nazionale per i medici di medicina generale, il quale, all'art. 38, comma 10, ha previsto che «[i]n attuazione di quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12 nonché dall'articolo 12, comma 4, del D.L. 30 aprile 2019, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 2019, n. 60, le Regioni, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368, possono prevedere limitazioni del monte ore settimanale o del massimale di assistiti in carico, ovvero organizzare i corsi a tempo parziale, prevedendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale. A tal fine, per il concomitante periodo di frequenza del corso a tempo pieno, si applica un limite di attività oraria pari a 24 ore settimanali. Per l'attività a ciclo di scelta si applica il massimale di 500 assistiti, fatta salva la possibilità per le Regioni, in base alla loro programmazione, di incrementare tale limite fino ad un massimo del 30% secondo modalità da definire con l'AIR».

Da ultimo, il d.l. n. 24 del 2022, come convertito, ha sostituito il comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, con il seguente: «[p]er le finalità di cui al comma 1, le regioni e le province autonome, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, prevedono la limitazione del massimale degli assistiti in carico fino a 1.000 assistiti, anche con il supporto dei tutori di cui all'articolo 27 del medesimo decreto legislativo n. 368 del 1999, o del monte ore settimanale e possono organizzare i corsi anche a tempo parziale, garantendo in ogni caso che l'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali non pregiudichino la corretta partecipazione alle attività didattiche previste per il completamento del corso di formazione specifica in medicina generale. Le ore di attività svolte dai medici assegnatari degli incarichi ai sensi del comma 1 devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'articolo 26, comma 1, del citato decreto legislativo n. 368 del 1999».

4.2.6.- Inoltre, la possibilità, per i medici in formazione in medicina generale, di instaurare rapporti di convenzione a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale è stata riconosciuta, nell'ambito delle misure urgenti rivolte a fronteggiare l'emergenza pandemica, dall'art. 2-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Esso dispone, al comma 1, che, per la durata dell'emergenza epidemiologica, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai medici iscritti al corso di formazione in medicina generale è consentita l'instaurazione di un rapporto convenzionale a tempo determinato con il Servizio sanitario nazionale, con la precisazione che le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo, previsto dall'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999.



Il comma 2 dispone, invece, che «[p]er la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza».

4.2.7.- Entrambe le disposizioni anzidette sono state prorogate fino al 31 dicembre 2023 in forza dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 228 del 2021, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 2022 e, successivamente, dall'art. 4, comma 9-*quater*, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito.

4.3.- Ad avviso del ricorrente, le richiamate previsioni emergenziali, pur derogando, in via temporanea, al vincolo della formazione a tempo pieno, introducono, proprio al fine di salvaguardare tale regola, specifici limiti i quali, al pari di essa, esprimono principi fondamentali nella materia della tutela della salute e delle professioni.

Per tale ragione, la fissazione, da parte dell'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, qui in esame, di un massimale di assistiti in carico ai medici in formazione più elevato rispetto a quello stabilito dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, non trovando copertura nella norma statale, determinerebbe, di per sé sola, il denunciato vulnus costituzionale.

4.3.1.- Tale ricostruzione non può, tuttavia, essere condivisa, in quanto non coglie la *ratio* del limite quantitativo fissato dalla norma statale interposta.

L'abbassamento del massimale degli assistiti costituisce - al pari della riduzione del monte ore degli incarichi di continuità assistenziale pure contemplata dalla norma statale - uno strumento inteso a contenere l'incidenza che l'impegno in attività di assistenza primaria, pur imposta dalla carenza di personale sanitario, può avere sul percorso didattico dei medici in formazione.

Alla medesima finalità di contemperamento delle diverse esigenze risponde la previsione della possibilità che, per gli assegnatari degli incarichi in questione, il corso sia organizzato secondo il modulo del tempo parziale.

Tale finalità era particolarmente evidente nella originaria formulazione dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, volta a conciliare le diverse istanze, formativa e di contenimento degli effetti della carenza di personale sanitario, ammettendo espressamente la possibilità alternativa di limitare il numero degli assistiti in carico al medico in formazione - pur senza fissare precisi limiti quantitativi - oppure di organizzare il corso di medicina generale secondo la modalità a tempo parziale.

I lavori preparatori confermano che, nella prospettiva del legislatore, la modulazione dell'articolazione oraria e l'organizzazione delle attività assistenziali avrebbero dovuto combinarsi in modo da non pregiudicare la corretta partecipazione del medico alle attività didattiche prescritte per il completamento del corso.

4.3.2.- Si tratta di una soluzione aderente alla logica di fondo della disciplina statale della formazione in medicina generale, che è quella di imporre l'obiettivo dell'acquisizione, da parte degli esercenti la professione sanitaria, di una preparazione teorico-pratica di livello adeguato e uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea, indicando nella frequenza a tempo pieno la modalità organizzativa preferenziale per il suo raggiungimento.

D'altro canto, come già evidenziato, nel disegno del legislatore comunitario, recepito dall'art. 24 del d.lgs. n. 368 del 1999, l'articolazione a tempo pieno rappresenta la forma ottimale, ma non esclusiva, in cui può essere strutturato il corso di medicina generale, ben potendo optarsi, a fronte di specifiche esigenze, per il modulo del tempo ridotto, purché venga garantito un risultato qualitativo equivalente.

4.4.- È dunque nell'obiettivo della qualità della formazione - e non nella regola strumentale che indica nella frequenza a tempo pieno la formula organizzativa più idonea a conseguirla - che deve individuarsi un principio fondamentale della materia «tutela della salute».

Portata strumentale deve, parimenti, attribuirsi alla norma, espressa dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, che fissa in mille assistiti il limite quantitativo dell'assegnazione di incarichi di assistenza primaria ai medici in formazione.

Essa non prescrive una modalità organizzativa vincolante, ma piuttosto indica un possibile criterio di contemperamento tra l'esigenza contingente, dettata dalle scoperture dell'ambito sanitario in esame, di impiegare nell'attività assistenziale i medici che ancora frequentano il corso, e la necessità di perseguire il risultato della qualità della loro formazione.

Si tratta, dunque, di una previsione di dettaglio strumentale, ma non coesistente, alla norma-principio stabilita dall'art. 24 del d.lgs. n. 368 del 1999 e ribadita dalla stessa previsione speciale recata dall'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, la quale impone che l'organizzazione della formazione in medicina generale soddisfi l'interesse nazionale alla competenza e professionalità del medico in quanto incidenti sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni sanitarie e, quindi, sulla salute dei cittadini.



4.5.- In definitiva, attesa la portata, come sopra chiarita, del limite quantitativo indicato dalla norma statale, l'istituzione, ad opera del legislatore veneto, di un massimale di incarichi più elevato non contrasta con il principio fondamentale fissato dal legislatore statale nella materia, che è costituito dal vincolo a garantire adeguati standard qualitativi di formazione, individuando modalità di organizzazione dell'attività formativa adeguate allo scopo (e quindi comprensive della possibilità di una formazione a tempo parziale).

5.- Passando all'esame delle questioni relative all'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, la prima delle due disposizioni impugnate stabilisce che «[a]l fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il comma 1 dell'articolo 23 della legge regionale 24 gennaio 2020, n. 1 "Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali" è prorogato fino al 31 gennaio 2024. Il servizio previsto dal comma medesimo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da rapporti in convenzione o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero le attività documentate da un numero di ore equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, possono essere maturati fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale».

Il successivo comma 2 dispone che è abrogato il comma 2 dell'art. 23 della legge regionale n. 1 del 2020, il quale, dopo aver previsto, al comma 1, che, «[a]l fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero un documentato numero di ore di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario regionale, accede alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di "Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza", ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione», al comma 2, stabiliva che «[u]na volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra Regione e Università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'Università delle attività teoriche e presso l'Azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio».

5.1.- Ad avviso del ricorrente, le predette previsioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., discostandosi dalla disciplina statale sul pubblico concorso per l'accesso alla dirigenza sanitaria dettata dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992. A mente di tale disposizione, alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come regolato dal d.P.R. n. 483 del 1997, che, all'art. 24, prescrive, tra i requisiti specifici di ammissione al concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso stesso.

La difesa dello Stato assume che le previsioni che impongono il possesso del diploma di formazione specialistica, essendo poste a presidio della formazione dei medici, e dunque del buon andamento dell'amministrazione e della qualità dell'attività assistenziale erogata, esprimono un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Sottolinea, ancora, il ricorrente che, in contrasto con tale precetto, l'art. 21, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, sia pure al fine di porre rimedio alla carenza di medici nel settore dell'emergenza-urgenza, per un verso, proroga di ulteriori tre anni la possibilità di indire procedure concorsuali per assumere medici privi di specializzazione, e tuttavia destinati a prestare servizio a tempo indeterminato, e, per l'altro, abroga il comma 2 dell'art. 23 della legge reg. Veneto n. 1 del 2020, il quale, disponendo che i medici assunti mediante la descritta procedura accedessero in soprannumero al corso di specializzazione in medicina di emergenza-urgenza, attenuava gli effetti della operata deroga alla disciplina statale.

5.2.- La normativa regionale impugnata, introducendo una disciplina della procedura concorsuale per il reclutamento del personale medico diversificata rispetto a quella nazionale, lederebbe anche il principio di uguaglianza.

5.3.- Sarebbe, infine, violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il regime di accesso alle procedure concorsuali delineato dall'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, riguardando il rapporto di lavoro dei medici, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

6.- L'eccezione di inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, che la Regione ripropone anche in relazione a questo motivo di impugnazione, deve essere disattesa per le ragioni già esposte in riferimento al primo nucleo di censure.



7.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

7.1.- Occorre, anzitutto, precisare che, diversamente da quanto ritenuto dalla resistente, la mancata impugnazione dell'art. 23 della legge reg. Veneto n. 1 del 2020, di cui la norma denunciata dispone la proroga, non incide sulla questione di legittimità costituzionale all'odierno esame, in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la disposizione contestata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (ex aliis, sentenze n. 107 e n. 25 del 2021).

7.2.- Ciò posto, il sistema di reclutamento delineato dalla disciplina in scrutinio, valorizzando, in luogo del diploma di specializzazione, l'esperienza concretamente maturata dal candidato nell'ambito dei servizi di emergenza-urgenza, non solo deroga alle disposizioni statali - segnatamente all'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e all'art. 24 del d.P.R. n. 483 del 1997 -, che condizionano l'accesso al concorso per l'immissione nel ruolo della dirigenza medica al possesso del titolo di formazione specialistica, ma eccede la stessa disciplina che, in deroga alle citate previsioni generali, ammette alla procedura concorsuale i medici iscritti al terzo anno del corso di specializzazione, sia pur subordinando il consolidamento del rapporto di impiego così instaurato con il Servizio sanitario nazionale al conseguimento, da parte del vincitore del concorso, del diploma di specializzazione.

7.2.1.- In particolare, l'art. 21, comma 1, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 proroga al 31 gennaio 2024 le previsioni dell'art. 23 della legge reg. n. 1 del 2020, secondo il quale il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della stessa legge, avesse maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, ovvero un numero di ore, anche non continuative, di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio presso i sistemi di emergenza-urgenza ospedalieri, poteva accedere alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di «Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza», ancorché non fosse in possesso di alcuna specializzazione.

Inoltre, la disposizione impugnata amplia l'arco temporale entro il quale può essere maturato il servizio di emergenza-urgenza utile alla partecipazione al concorso («fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti»).

Il comma 2 dello stesso art. 21, poi, abroga il comma 2 dell'art. 23 della citata legge reg. Veneto n. 12 del 2022, il quale prevedeva che, una volta assunti, i medici accedessero in soprannumero al corso di specializzazione. In tal modo, la disposizione impugnata cancella la disciplina volta al conseguimento, da parte dei medici privi di specializzazione che avessero superato il concorso per la disciplina dell'emergenza-urgenza, sia pure successivamente all'istaurazione del rapporto di servizio, il titolo di formazione specialistica.

7.3.- Così disponendo, la norma regionale si discosta, innanzitutto, dal principio generale espresso dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, come disciplinato dal d.P.R. n. 483 del 1997. Questo, all'art. 24, precisa che, per il concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico i requisiti specifici di ammissione al concorso sono la laurea in medicina e chirurgia, la specializzazione nella disciplina oggetto del concorso e l'iscrizione all'albo dell'ordine dei medici-chirurghi, attestata da certificato in data non anteriore a sei mesi rispetto a quella di scadenza del bando.

7.3.1.- Diversamente da quanto sostenuto dalla resistente, il possesso del diploma di specializzazione costituisce un requisito indefettibile per l'accesso al ruolo della dirigenza sanitaria.

Di ciò si ha conferma non solo da quanto disposto dal citato art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e dalle norme, di ascendenza comunitaria, sulla formazione specialistica contenute nel d.lgs. n. 368 del 1999, ma dalla stessa disciplina emergenziale dettata dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge n. 145 del 2018, la quale, pur ammettendo, in deroga alla regola generale, l'ingresso del medico nel Servizio sanitario nazionale in via anticipata rispetto alla conclusione del percorso di formazione specialistica, stabilisce un vincolo di condizionamento tra l'assunzione a tempo indeterminato e il conseguimento del titolo.

7.3.2.- La disciplina nazionale che impone il possesso del titolo di formazione specialistica quale requisito per accedere al ruolo della dirigenza medica, essendo volta a garantire la professionalità e la competenza tecnico-scientifica degli esercenti la professione sanitaria e, di conseguenza, la qualità delle prestazioni dagli stessi rese all'utenza, concerne in via ordinaria un aspetto basilare dell'organizzazione del servizio sanitario così inscrivendosi tra i principi fondamentali della materia della tutela della salute.

7.3.3.- Al riguardo, questa Corte ha precisato che «i requisiti di professionalità del personale medico prescritti dalla legge statale [...] integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, poiché la competenza e la professionalità del personale sanitario sono idonee ad incidere sulla qualità e sull'adeguatezza delle prestazioni erogate e, quindi, sulla salute dei cittadini (ex multis, sentenze n. 9 del 2022, n. 179 del 2021 e n. 38 del 2020). Esse, pertanto, vanno garantite in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza possibilità di deroga da parte della legislazione regionale di dettaglio nell'esercizio della propria competenza concorrente (sentenze n. 179 e n. 36 del 2021)» (sentenza n. 106 del 2022).



Questa Corte ha, poi, riconosciuto la natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute, derogabile soltanto dal legislatore statale, alla previsione dell'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, il quale condiziona l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale al possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale (sentenza n. 38 del 2020).

7.4.- La normativa regionale impugnata travalica, altresì, la portata precettiva delle stesse disposizioni emergenziali recate dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis, della legge n. 145 del 2018, le quali, come ricordato, in deroga alla disciplina generale, consentono agli iscritti al corso di specializzazione, a partire dal terzo anno, di partecipare al concorso per l'accesso alla dirigenza medica, collocandoli, all'esito positivo della selezione, in una graduatoria separata.

Tale disciplina subordina, infatti, l'assunzione a tempo indeterminato dei medici risultati idonei e utilmente collocati in detta graduatoria al conseguimento del diploma di specializzazione e all'esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando (comma 548), prescrivendo, altresì, che l'interruzione definitiva del percorso di formazione specialistica comporta la risoluzione automatica del contratto di lavoro (comma 548-bis).

8.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992.

8.1.- Né le ragioni che sorreggono la presente statuizione di illegittimità costituzionale possono ritenersi oblitrate dalla sopravvenienza del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2023, n. 56.

Questo, a fronte della grave carenza di personale medico nel Servizio sanitario nazionale, all'art. 12, comma 1, con una formulazione che, invero, riecheggia quella della disposizione impugnata, ha stabilito che «[f]ino al 31 dicembre 2025, allo scopo di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e valorizzare l'esperienza professionale acquisita, il personale medico, che alla data di pubblicazione del presente decreto, nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2013 ed il 30 giugno 2023, abbia maturato, presso i servizi di emergenza-urgenza del Servizio sanitario nazionale, almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di convenzione o altre forme di lavoro flessibile, ovvero abbia svolto un documentato numero di ore di attività, equivalente ad almeno tre anni di servizio del personale medico del SSN a tempo pieno, anche non continuative, presso i predetti servizi, è ammesso a partecipare ai concorsi per l'accesso alla dirigenza medica del SSN nella disciplina di Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, ancorché non in possesso di alcun diploma di specializzazione. Il servizio prestato ai sensi del presente comma è certificato, su istanza dell'interessato, dalla struttura presso la quale è stato svolto, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda».

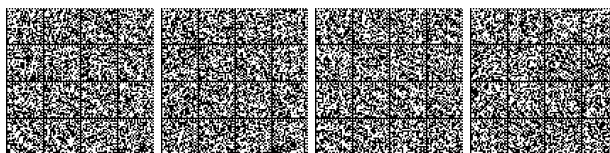
Nonostante la forte analogia contenutistica, la disposizione statale sopravvenuta non fa venir meno il contrasto con la Costituzione del regime introdotto dalla norma di fonte regionale.

La valutazione della legittimità costituzionale di una disciplina regionale adottata in una materia di competenza concorrente, che sia in contrasto con i principi fondamentali vigenti al momento della sua adozione e in linea con quelli sopravvenuti, deve essere effettuata alla luce dei principi fondamentali vigenti alla data dell'entrata in vigore della normativa regionale impugnata (con riferimento al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impone alle Regioni ad autonomia speciale e province autonome, sentenze n. 23 del 2022 e n. 262 del 2021).

8.2.- Restano assorbite dalla pronuncia di illegittimità costituzionale la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., priva, del resto, come già chiarito, di una sua autonomia funzionale, e quella concernente il lamentato vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.- Da ultimo, il ricorso impugna l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, a mente del quale «[p]er il triennio 2022-2024 i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 "Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE.", possono prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile».

9.1.- Ad avviso del ricorrente, la previsione regionale confliggerebbe con il principio di uguaglianza, delineando, per un verso, un canale di accesso alla professione differenziato rispetto a quello previsto per l'intero territorio nazionale, e introducendo, per l'altro, una deroga al regime delle incompatibilità per il medico in formazione specialistica definito dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.



9.2.- Inoltre, la disposizione impugnata, disciplinando una materia di derivazione europea, quale è quella oggetto del citato d.lgs. n. 368 del 1999, invaderebbe un ambito di competenza esclusiva dello Stato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.

9.3.- La stessa disposizione inciderebbe, al contempo, sul regime del rapporto di lavoro dei medici, pure riservato alla potestà legislativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

9.4.- Sarebbe, infine, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia «tutela della salute» espresso dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999, secondo il quale la formazione specialistica deve essere svolta a tempo pieno.

10.- Quanto ai rilievi di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro fattuale e normativo, articolati dalla resistente anche in relazione alle censure ora in esame, valgono le considerazioni svolte in premessa allo scrutinio del primo motivo di impugnazione.

10.1.- La censura relativa alla presunta violazione dell'art. 3 Cost. non ha dignità di censura autonoma, rappresentando un aspetto della denunciata violazione del principio di uniforme regolazione statale sul territorio nazionale della tutela della salute e delle professioni (ancora sentenza n. 6 del 2022).

10.2.- Non attiene all'ammissibilità, ma al merito, cui si rinvia, l'eccezione di inconferenza del parametro evocato dalla censura che lamenta l'invasione, da parte del legislatore veneto, della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (*ex aliis*, sentenze n. 248 del 2022 e n. 198 del 2021).

10.3.- Merita, infine, accoglimento l'eccezione di inammissibilità della questione con la quale è dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.

10.3.1.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nell'impugnazione in via principale, il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto sviluppando un'argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa. Nei giudizi promossi in via principale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini addirittura più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 135 e n. 71 del 2022).

10.3.2.- Nel caso di specie, la difesa statale si è limitata a enunciare il titolo di competenza esclusiva dello Stato e l'invasione dello stesso ad opera del legislatore regionale, senza, tuttavia, spiegare le ragioni del preteso vulnus.

La rilevata carenza argomentativa si traduce, quindi, in un difetto di motivazione che inficia l'ammissibilità della questione.

11.- Nel merito, la censura con cui è denunciata la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *l*), Cost., non è fondata.

11.1.- L'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, disponendo che, per il triennio 2022-2024, gli specializzandi, nel rispetto di specifiche condizioni, possono prestare attività di supporto presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, autorizza un impiego *extra ordinem* di medici in formazione nell'erogazione del servizio sanitario, peraltro in linea con quanto previsto dalla legislazione statale in materia sanitaria per far fronte ad esigenze straordinarie e urgenti (sentenza n. 36 del 2022, punto 6.2. del Considerato in diritto).

In questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario.

11.1.1.- L'art. 21, comma 3, della legge in scrutinio investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale, come ripetutamente affermato da questa Corte, costituisce componente fondamentale della tutela della salute (*ex aliis*, sentenze n. 113 e n. 9 del 2022, n. 192 del 2017).

Il ricorrente, assumendo che la disposizione in esame invaderebbe l'ambito della potestà legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», invoca, dunque, un parametro inconferente, con conseguente non fondatezza della questione (*ex aliis*, sentenza n. 248 del 2022).

12.- Non è fondata neanche la censura con la quale è denunciato il contrasto dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022 con il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

12.1.- La disposizione statale evocata a parametro interposto stabilisce che, per la durata della formazione a tempo pieno, al medico è inibito l'esercizio di attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si effettua la formazione e ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private, precisando che l'impegno richiesto per la formazione specialistica è pari a quello previsto per il personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno e che deve essere assicurata la sola facoltà dell'esercizio della libera professione intramuraria (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 368 del 1999).



È, inoltre, previsto che il medico in formazione specialistica, ove sussista un rapporto di pubblico impiego, è collocato, compatibilmente con le esigenze di servizio, in posizione di aspettativa senza assegni, secondo le disposizioni legislative contrattuali vigenti, con la precisazione che il periodo di aspettativa è utile ai fini della progressione di carriera e del trattamento di quiescenza e di previdenza (art. 40, comma 2, d.lgs. n. 368 del 1999).

12.2.- La regola dell'esclusività dell'impegno formativo del medico iscritto alla scuola di specializzazione trae origine dalla direttiva 93/16/CEE - già citata con riferimento alla formazione dei medici di medicina generale - la quale, tra le condizioni essenziali per il conseguimento del diploma, certificato o altro titolo di medico specialista, poneva lo svolgimento della formazione «a tempo pieno e sotto il controllo delle autorità o degli enti competenti» [art. 24, paragrafo 1, lettera c)], salvo, poi, precisare all'art. 25, paragrafo 1, che «[f]ermo restando il principio della formazione a tempo pieno, enunciato nell'articolo 24, paragrafo 1, lettera c), e in attesa delle decisioni che il Consiglio deve prendere conformemente al paragrafo 3, gli Stati membri possono autorizzare una formazione specializzata a tempo ridotto, alle condizioni ammesse dalle autorità nazionali competenti, quando, per casi singoli giustificati, non sia realizzabile una formazione a tempo pieno».

Il principio della formazione a tempo pieno è stato, poi, ribadito dalla direttiva 2005/36/CE, la quale, all'art. 25, paragrafi 2 e 3, ha stabilito che la formazione medica specializzata comprende un insegnamento teorico e pratico, effettuato in un centro universitario, un centro ospedaliero universitario o, anche, un istituto di cure sanitarie a tal fine autorizzato da autorità od organi competenti, avviene sotto il controllo di autorità od organi competenti, comporta la partecipazione personale del candidato medico specialista all'attività e alle responsabilità dei servizi in questione ed è svolta «a tempo pieno in luoghi appositi riconosciuti dalle autorità competenti e implica la partecipazione a tutte le attività mediche del dipartimento in cui essa avviene, anche alle guardie, in modo che lo specialista in formazione dedichi alla formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per tutta la durata della settimana di lavoro e per tutto l'anno, secondo modalità fissate dalle competenti autorità».

12.3.- L'impegno a tempo pieno risponde all'esigenza di assicurare le condizioni affinché il medico acquisisca conoscenze teoriche avanzate e abilità pratiche di elevato livello qualitativo e, quindi, una specifica idoneità professionale che gli consenta di fornire, al termine del percorso formativo, prestazioni sicure ed efficaci.

Nella disciplina statale la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, per gli specializzandi, di esercitare attività libero-professionale all'esterno delle strutture assistenziali in cui si svolge la loro formazione, nonché di instaurare «ogni rapporto convenzionale o precario con il servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche e private» (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 368 del 1999).

12.4.- Tali prescrizioni non hanno, tuttavia, carattere assoluto, come dimostrano le numerose eccezioni contemplate dalla disciplina statale in materia.

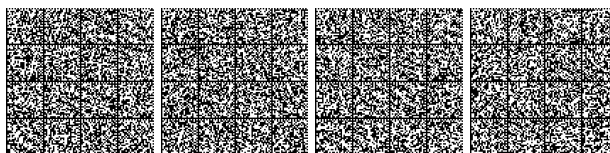
12.4.1.- Come precisato dallo stesso art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, è, anzitutto, compatibile con la formazione a tempo pieno l'esercizio della libera professione intramuraria.

Inoltre, l'art. 19, comma 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», stabilisce che i partecipanti al corso di specializzazione possono sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica, ma occupati solo in caso di carente disponibilità di medici già iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica.

La stessa disposizione, come modificata dall'art. 20-ter, comma 2, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, prevede che, «[f]atte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368», al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, gli specializzandi possono prestare la propria collaborazione volontaria a titolo gratuito e occasionale agli enti e alle associazioni che, senza scopo di lucro, svolgono attività di raccolta di sangue ed emocomponenti sulla base di convenzioni stipulate con le Regioni o con gli enti del Servizio sanitario nazionale.

12.4.2.- La recente legislazione statale, già anteriormente all'insorgere dell'epidemia da COVID-19, ha introdotto ulteriori deroghe alla regola della esclusività dell'impegno richiesto ai medici in formazione specialistica.

Anzitutto, come già ricordato, a norma dell'art. 1, comma 547, della legge n. 145 del 2018, a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica, i medici regolarmente iscritti sono ammessi alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina bandita e collocati, all'esito positivo delle medesime procedure, in graduatoria separata.



A norma dell'art. 1, comma 548-*bis*, della stessa legge, gli specializzandi utilmente collocati in detta graduatoria, «fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea relativamente al possesso del titolo di formazione specialistica», sono, quindi, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale in ragione delle esigenze formative, disciplinato dal d.lgs. n. 502 del 1992.

Tale contratto non può avere durata superiore alla durata residua del corso di formazione specialistica, fatti salvi, per i medici specializzandi, i periodi di sospensione previsti, e può essere prorogato una sola volta fino al conseguimento del titolo di formazione specialistica e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi.

Lo stesso art. 1, comma 548-*bis*, dispone che gli specializzandi, che svolgono attività assistenziali coerenti con il livello di competenze e di autonomia raggiunto e correlato all'ordinamento didattico di corso, alle attività professionalizzanti nonché al programma formativo seguito e all'anno di corso di studi superato, per la durata del rapporto di lavoro a tempo determinato, restano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e «la formazione specialistica è a tempo parziale in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005».

12.4.3.- Ancora, nell'ambito della legislazione volta a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art 2-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha previsto, al comma 2, che i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica e occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza.

Lo stesso art. 2-*quinquies*, al comma 4, stabilisce che, per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

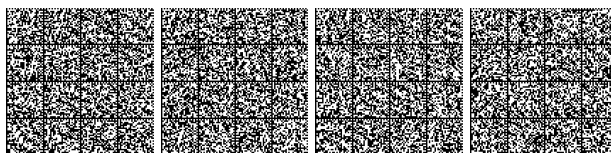
Ancora, l'art. 2-*quinquies* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, al comma 2, puntualizza che le ore di attività svolte dai suddetti medici devono essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computare nel monte ore complessivo previsto dall'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999 e che, in caso di assunzione di incarico provvisorio che comporti l'assegnazione di un numero di assistiti superiore a ottocento, l'erogazione della borsa di studio è sospesa.

È, inoltre, stabilito che il periodo di attività, svolto dai medici specializzandi esclusivamente durante lo stato di emergenza, è riconosciuto ai fini del ciclo di studi che conduce al conseguimento del diploma di specializzazione e che le università, ferma restando la durata legale del corso, assicurano il recupero delle attività formative, teoriche e assistenziali, necessarie al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Va, infine, evidenziato che l'efficacia di tali previsioni, originariamente limitata alla durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, come stabilita dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, è stata prorogata al 31 dicembre 2023. Infatti, la legge n. 14 del 2023, di conversione del d.l. n. 198 del 2022, ha aggiunto all'art. 4 di tale decreto il comma 9-*quater*, il quale ha riformulato l'art. 4, comma 2, del d.l. n. 228 del 2021, come convertito, nei seguenti termini: «[1]e disposizioni di cui all'articolo 2-*quinquies* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, relative alla possibilità per i laureati in medicina e chirurgia abilitati di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale, nonché alla possibilità per i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria, durante il percorso formativo, di assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il servizio sanitario nazionale, sono prorogate al 31 dicembre 2023».

12.5.- In ultimo, occorre precisare che la previsione che, nell'ambito della formazione a tempo pieno, inibisce al medico di svolgere le attività indicate nell'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, non istituisce vere e proprie ipotesi di incompatibilità, la quale postula un dovere di esclusività che, nella specie, mancando un rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale, non è, all'evidenza, configurabile.

La giurisprudenza di legittimità ha, infatti, ripetutamente chiarito che l'attività svolta dai medici iscritti alle scuole di specializzazione universitarie non è inquadrabile nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato, né del lavoro autonomo, ma costituisce una particolare ipotesi di contratto di formazione-lavoro, oggetto di specifica disciplina (ex aliis, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 27 luglio 2017, n. 18670).



12.6.- Tanto premesso, l'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, nel prevedere che, per il triennio 2022-2024, i medici specializzandi possono prestare attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile, introduce una disciplina che, ancorché eccezionale, non deroga al principio fondamentale stabilito dalle norme statali, da individuarsi nel perseguimento dell'obiettivo della qualità della formazione medica specialistica, da attuarsi, di regola, attraverso lo svolgimento a tempo pieno delle attività teorico-pratiche prescritte dal programma del corso.

La disposizione regionale contiene, infatti, una clausola di salvaguardia che fa salve le disposizioni del d.lgs. n. 368 del 1999 e precisa che l'attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri deve essere prestata dagli iscritti al corso di specializzazione «al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi».

La norma, abilitando gli specializzandi a prestare un'attività che si colloca al di fuori dell'impegno formativo e assoggettandone lo svolgimento alla condizione del pieno rispetto degli obblighi imposti dal corso di formazione specialistica, risulta, in definitiva, aderente alla *ratio* dei divieti posti dall'art. 40 del d.lgs. n. 368 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 27 maggio 2022, n. 12 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge reg. Veneto n. 12 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 40 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 113

Sentenza 6 aprile - 6 giugno 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Divieto, inserito in sede di conversione di decreto-legge, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni - Effetti della violazione - Sanzione amministrativa pecuniaria, sequestro amministrativo del veicolo e possibile confisca amministrativa - Violazione dei principi relativi alla decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Casi consentiti - Rilascio del foglio di via - Sanzioni in caso di violazione - Disposizioni strettamente connesse ad altre dichiarate costituzionalmente illegittime - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Codice della strada, art. 93, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

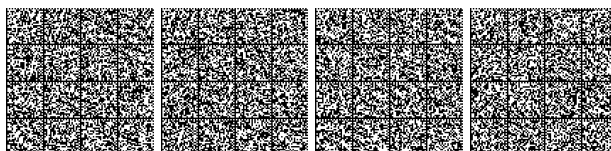
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra G. C. e M. M. e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli, con ordinanza del 14 febbraio 2022, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 aprile 2023.

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

udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 6 aprile 2023.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2022, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- Il rimettente premette di essere stato adito da G. C. e M. M., opposenti all'ordinanza con cui il Prefetto di Napoli ha ingiunto il pagamento di euro 1.424,00 a titolo di sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, del d.lgs. n. 285 del 1992, in quanto G. C., in data 14 aprile 2019, circolava alla guida di un motociclo immatricolato all'estero senza essere in possesso di alcun documento relativo al noleggio del veicolo, alla sua concessione in leasing, locazione senza conducente o comodato d'uso rilasciato da impresa con sede in altro Stato membro dell'Unione europea o nello Spazio economico europeo.

2.- Il Tribunale, rigettati tutti i motivi di ricorso avanzati dagli opposenti, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*.

Non sarebbe d'ostacolo alla rimessione della questione l'avvenuta abrogazione delle disposizioni censurate ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020), non avendo la stessa effetto retroattivo. Di conseguenza, le disposizioni censurate continuerebbero a trovare applicazione nel giudizio *a quo* in ossequio al principio *tempus regit actum*, da applicare in tema di legittimità dei provvedimenti amministrativi.

Né alcun effetto potrebbe essere dispiegato nel medesimo giudizio dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 16 dicembre 2021, in causa C-274/20, GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara, in cui sarebbe stato ravvisato un contrasto tra le previsioni in esame e l'art. 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale sentenza secondo il rimettente, sarebbe infatti «riferita ad altra situazione fattuale, ossia a quella in cui il veicolo immatricolato estero è destinato ad essere essenzialmente utilizzato in altro Stato membro, essendo la sua presenza in Italia meramente occasionale».

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, l'ordinanza riferisce che le disposizioni censurate sono state introdotte in sede di conversione dall'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, e inserite nel Capo II del Titolo II del provvedimento, contenente «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa».

Esse, tuttavia, sarebbero «del tutto estranee al fenomeno mafioso o alla materia della sicurezza pubblica», come dimostrato dalla circostanza del loro inserimento nel codice della strada, che non mostrerebbe «alcuna attinenza con le altre materie disciplinate dal decreto legge».

L'effettiva finalità delle disposizioni in esame sarebbe, ad avviso del rimettente, quella di contrastare il fenomeno della cosiddetta esteroinvestizione dei veicoli, ossia la condotta di chi, residente in Italia, utilizza veicoli immatricolati all'estero e intestati, spesso fittiziamente, a terzi, al fine di evitare il pagamento dell'imposta di bollo in Italia e degli oneri fiscali connessi all'assicurazione per la responsabilità civile, nonché «di rendere più difficile la riscossione delle sanzioni amministrative per gli illeciti connessi alla circolazione del veicolo e, più in generale, di sfuggire ai controlli del fisco, occultando indici della propria capacità contributiva, evidentemente difforme da quella dichiarata».

A fronte, pertanto, della necessità che venga rispettato il «nesso di interrelazione funzionale» fra decreto-legge e legge di conversione, predicata nella giurisprudenza di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 22 del 2012), risulterebbe evidente l'estraneità delle disposizioni inserite in sede di conversione rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

In via preliminare, l'interveniente osserva che questa Corte, con l'ordinanza n. 137 del 2022, in una fattispecie analoga alla presente, ha restituito gli atti al giudice rimettente, al fine di rivalutare i termini della controversia alla luce di quanto statuito dalla Corte di giustizia, nella richiamata sentenza 16 dicembre 2021.

In ogni caso, ad avviso dell'Avvocatura la questione non sarebbe fondata, perché la finalità perseguita dalle disposizioni censurate sarebbe quella di «impedire che, mediante l'utilizzo nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti in Italia o che lavorano nel nostro Paese, possano commettere illeciti o comunque di evitare



che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli venga resa particolarmente difficoltosa per le Forze di polizia deputate al controllo».

Tale finalità, pertanto, non risulterebbe affatto estranea a quelle di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica perseguite dal d.l. n. 113 del 2018.

Questa Corte avrebbe già affermato che la sicurezza stradale costituisce un «segmento» della materia «ordine e sicurezza pubblica», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (è richiamata la sentenza n. 428 del 2004).

Inoltre, l'oggetto del d.l. n. 113 del 2018, nel testo precedente alla conversione in legge, avrebbe investito materie ulteriori rispetto a quelle ricomprese nel titolo del provvedimento, come nel caso dell'art. 15, recante «Disposizioni in materia di giustizia», o dell'art. 23, rubricato «Disposizioni in materia di blocco stradale».

In presenza di un decreto-legge ab origine eterogeneo, pertanto, l'urgente necessità del provvedere andrebbe rife-rita, nel caso dell'art. 29-*bis* e delle misure da esso introdotte, alla finalità di approntare un rimedio urgente a quelle medesime situazioni straordinarie poste a fondamento del decreto-legge (anche l'Avvocatura richiama, sul punto, la sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del d.lgs. n. 285 del 1992, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

1.1.- Il rimettente è chiamato a pronunciarsi sull'opposizione avverso l'ordinanza con cui il Prefetto di Napoli ha ingiunto a G. C., residente da più di sessanta giorni in Italia, trovato alla guida di un ciclomotore immatricolato all'estero, il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 1.424,00, in applicazione delle disposizioni censurate.

Il comma 1-*bis* dell'art. 93 cod. strada, inserito dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 113 del 2018 in sede di conversione, stabilisce che «[s]alvo quanto previsto dal comma 1-*ter*, è vietato, a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, circolare con un veicolo immatricolato all'estero». Il divieto in parola è punito, secondo quanto prescrive il comma 7-*bis* dell'art. 93 cod. strada, anch'esso inserito dal citato art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numero 2) e censurato nel presente giudizio, con una sanzione pecuniaria da euro 711 a euro 2.842, unitamente al sequestro del veicolo e alla confisca del medesimo nel caso in cui, entro sei mesi, il proprietario non provveda a immatricolare il veicolo in Italia o a condurlo all'estero tramite il foglio di via. L'unica eccezione a tale obbligo di immatricolazione è prevista nel comma 1-*ter* del medesimo art. 93 cod. strada, con riguardo al veicolo «concesso in leasing o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva»; affinché tali presupposti rendano lecita la circolazione dei veicoli con targa estera - prosegue l'art. 93, comma 1-*ter*, cod. strada - «a bordo del veicolo deve essere custodito un documento, sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo. In mancanza di tale documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al conducente».

Il medesimo art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, ha poi dettato ulteriori disposizioni strettamente collegate, per materia e per finalità, a quelle ora richiamate.

Con il comma 1, lettera a), numero 1), è stato introdotto anche il comma 1-*quater* nell'art. 93 cod. strada, che disciplina le modalità di rilascio del foglio di via «al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine», e con il successivo numero 2) è stato introdotto, sempre all'interno dell'art. 93 cod. strada, anche il comma 7-*ter*, che disciplina le sanzioni per la mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 1-*ter* del medesimo articolo.

Con il comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), sono stati, rispettivamente, aggiunti ulteriori periodi al comma 1 dell'art. 132 cod. strada ed è stato sostituito il comma 5 dello stesso articolo, in relazione, rispettivamente, al trattamento da riservare al veicolo non immatricolato all'estero comunque circolante in Italia da più di un anno e alle sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni.



Per effetto della successiva lettera *c)* del citato comma 1, infine, è stato modificato l'art. 196 cod. strada, adeguando il regime di responsabilità solidale per le violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria al regime introdotto negli artt. 93, commi 1-*bis* e 1-*ter*, e 132 cod. strada.

Da ultimo, è necessario dare conto che, con l'art. 16-*ter* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, è stato inserito nell'art. 93 cod. strada il comma 1-*quinqüies*, che ha previsto una serie di fattispecie alle quali non si applicano le prescrizioni di cui ai precedenti commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*.

1.2.- Il rimettente censura il richiamato art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, cod. strada, lamentando unicamente che la sua introduzione, avvenuta per effetto dell'approvazione - in sede di conversione - dell'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, contrasta con il requisito della necessaria omogeneità tra il decreto-legge e la successiva legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

2.- La questione è ammissibile.

Pur in assenza di specifiche eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, è necessario rilevare che su una questione analoga a quella oggi in esame questa Corte si è pronunciata con l'ordinanza n. 137 del 2022. Con tale pronuncia è stata decisa la restituzione degli atti al giudice *a quo* in ragione del sopraggiungere, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale e per effetto della sollevazione del rinvio pregiudiziale disposta dal medesimo giudice rimettente, della citata sentenza della Corte di giustizia UE 16 dicembre 2021.

Con la sentenza indicata, la Corte di giustizia ha statuito che «[l]'articolo 63, paragrafo 1, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che vieta a chiunque abbia stabilito la propria residenza in tale Stato membro da più di 60 giorni di circolarvi con un autoveicolo immatricolato in un altro Stato membro, a prescindere dalla persona alla quale il veicolo è intestato, senza tener conto della durata di utilizzo di detto veicolo nel primo Stato membro e senza che l'interessato possa far valere un diritto a un'esenzione, qualora il medesimo veicolo non sia destinato ad essere essenzialmente utilizzato nel primo Stato membro a titolo permanente né sia, di fatto, utilizzato in tal modo».

L'applicazione del diritto dell'Unione europea, nell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, risulta quindi condizionata dalla fattispecie di una sanzione irrogata nei confronti del conducente che dimostri un collegamento non occasionale con lo Stato in cui è immatricolato il veicolo, essendo, in tal caso, il giudice nazionale chiamato a verificare la natura del comodato «e la natura dell'utilizzazione effettiva dei veicoli presi in prestito» nello Stato diverso da quello di immatricolazione (oltre alla citata sentenza, paragrafo 35, si veda anche la successiva ordinanza 19 ottobre 2022, in causa C-777/21, VB contro Comune di Portici).

Consapevole del dictum pronunciato dalla Corte di giustizia, il giudice *a quo* osserva come tale condizione non ricorra nel giudizio sottoposto al suo esame, considerato che il veicolo di proprietà dell'opponente G. C. risulta stabilmente in Italia, né questi ha dato conto che esso si trovi a circolare solo temporaneamente nel territorio italiano. Per il fatto, pertanto, di trovarsi a giudicare di una fattispecie priva dei caratteri di transnazionalità, cui è condizionata l'operatività del parametro di diritto dell'UE, il giudice rimettente ha dimostrato in modo non implausibile di dover applicare le disposizioni censurate.

Ciò è sufficiente al fine di ritenere ammissibile la questione, tenuto conto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essa è chiamata a effettuare unicamente un «controllo esterno» sulle motivazioni contenute nell'ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2023, n. 264, n. 254, n. 203 del 2022, n. 189 e n. 183 del 2021).

2.1.- Né è di ostacolo alla trattazione nel merito dell'odierna questione la circostanza che i commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 cod. strada (come anche i commi 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinqüies* e 7-*ter* della medesima previsione, non censurati nel presente giudizio) siano stati abrogati dall'art. 2, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 238 del 2021, e sostituiti da una nuova disciplina, introdotta dalla lettera *b)* della medesima previsione e confluita nell'art. 93-*bis* cod. strada (oggi rubricato «Formalità necessarie per la circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi immatricolati in uno Stato estero e condotti da residenti in Italia»). È opportuno evidenziare, peraltro, che, con l'art. 2, comma 1, lettere *d)* ed *e)*, della medesima legge n. 238 del 2021, sono stati modificati anche gli artt. 132 e 196 cod. strada, nelle parti di essi già modificate dall'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

Il rimettente, invero, muove dalla non implausibile premessa che ove una sanzione amministrativa - e segnatamente la sanzione prevista dall'art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, cod. strada - sia stata adottata sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità della stessa deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione.



3.- Nel merito, il rimettente ritiene che le disposizioni censurate, introdotte, in sede di conversione, nel Capo II del Titolo II del d.l. n. 113 del 2018, contenente «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa», siano «del tutto estranee al fenomeno mafioso o alla materia della sicurezza pubblica».

L'obiettivo perseguito dall'inasprimento del trattamento sanzionatorio riservato a chi, residente in Italia da più di sessanta giorni, circoli in Italia con veicolo immatricolato all'estero sarebbe, in realtà, quello di contrastare il fenomeno della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, cioè la condotta di chi, residente in Italia, utilizza veicoli immatricolati all'estero e intestati (spesso fittiziamente) a terzi, «al fine di evitare il pagamento dell'imposta di bollo e degli oneri fiscali connessi all'assicurazione per la responsabilità civile, di rendere più difficile la riscossione delle sanzioni amministrative per gli illeciti commessi e, più in generale, di sfuggire ai controlli del fisco, occultando indici della propria capacità contributiva, evidentemente difforme da quella dichiarata».

L'estraneità di tale obiettivo a quelli perseguiti dal d.l. n. 113 del 2018, nel suo insieme e con riguardo allo specifico Capo in cui è stato inserito l'art. 29-*bis* di esso, con cui sono state introdotte le disposizioni censurate, interromperebbe il «nesso di interrelazione funzionale» tra decreto-legge e legge di conversione, così determinando una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

4.- La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a «disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico» (sentenza n. 6 del 2023 e, analogamente, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019).

L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto «spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”», di cui alla norma costituzionale citata (sentenze n. 149 del 2020 e n. 22 del 2012).

D'altra parte, l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di «fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse» (sentenze n. 213 del 2021, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 32 del 2014), purché, tuttavia, tali norme siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare.

Per i decreti-legge a contenuto ab origine plurimo ed eterogeneo, quindi, «occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira» (sentenza n. 30 del 2021, e, analogamente, sentenze n. 8 del 2022, n. 213 del 2021 e n. 170 del 2017). Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Per i provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo, pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante» (sentenza n. 245 del 2022).

Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché «[s]olo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

4.1.- Il d.l. n. 113 del 2018 è intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»; esso constava, al momento della sua entrata in vigore, di quaranta articoli. Per effetto degli emendamenti approvati in sede di conversione, il suo contenuto si estende in settantaquattro articoli.

Le finalità originariamente perseguite non consentono di ravvisare un'unica *ratio* a fondamento delle misure nello stesso contenute, essendo esse riconducibili - secondo quanto emerge per tabulas dal preambolo del decreto - ad ambiti materiali diversificati, quali il rilascio di «speciali permessi di soggiorno temporanei», la revisione della disciplina della protezione internazionale, il rafforzamento dei «dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica» e, infine, il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.



Il provvedimento deve quindi ritenersi ispirato al perseguimento di una duplice finalità: da un lato, quella di intervenire sulla disciplina della protezione internazionale e, dall'altro lato, quella di rafforzare i dispositivi di sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla criminalità di matrice terroristica e mafiosa.

Come anticipato, l'art. 29-*bis* è inserito nel Titolo II, Capo II, rubricato «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa». Tale collocazione risulta funzionalmente collegata all'obiettivo perseguito dal Governo, e ricavabile dal preambolo del decreto-legge, consistente nell'adozione di misure «per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».

Tale obiettivo, stando alla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si traduceva originariamente in una serie di «interventi nell'ambito della prevenzione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale»; un'esigenza, quest'ultima, riferita dalla medesima relazione «alla estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (maltrattamenti e stalking), alle prescrizioni in materia di contratti di noleggio per la prevenzione di atti di terrorismo, alla estensione dell'ambito di applicazione del cosiddetto DASPO urbano, nonché per quello relativo alle manifestazioni sportive, per coloro che siano indiziati per reati di terrorismo» (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018).

4.2.- Tenuto conto dell'impossibilità di individuare una sola *ratio* nel testo originario del d.l. n. 113 del 2018 e, di conseguenza, della necessità di riferire l'omogeneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui esse sono state inserite, si deve rilevare come esse si mostrino del tutto estranee all'impianto del decreto originario.

Il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero stabilito dalle disposizioni censurate, per il fatto di gravare su chi risulti residente da più di sessanta giorni in Italia, mostra di voler incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti di veicoli che, pur trovandosi non occasionalmente in Italia, intendono sottrarsi agli adempimenti imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia.

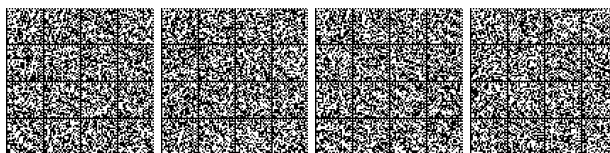
Avendo ricondotto il divieto di circolazione al requisito della residenza, di per sé non indicativo di alcuna connessione con finalità di sicurezza pubblica, le disposizioni censurate si rivelano quindi effettivamente indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, consistente, come detto, nella sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli al fine di ottenere vantaggi indebiti quali l'evasione di tributi e pedaggi, la non assoggettabilità a sanzioni e la fruizione di premi assicurativi più vantaggiosi.

Che sia questa, e non altra, la *ratio* della previsione censurata si desume anche dal regime contenuto nel richiamato art. 93, comma 1-*ter*, cod. strada, che subordina la liceità della circolazione di veicoli con targa estera, per i residenti da più di sessanta giorni in Italia, all'esibizione di documenti attestanti la sussistenza di un contratto di leasing, locazione o comodato con una società situata in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Si tratta, come è evidente, di requisiti e condizioni che rinvergono la loro unica ragione giustificativa in finalità che nulla hanno a che fare con la sicurezza pubblica e, tanto meno, con la repressione della criminalità, e di quella mafiosa in particolare, rivelandosi funzionali unicamente ad attestare la veridicità dell'intestazione del veicolo a soggetti aventi sede al di fuori dei confini nazionali, così da evitare il conseguimento degli indebiti vantaggi che si ottengono ricorrendo alla prassi di intestazioni di natura fittizia.

4.2.1.- Né appare sufficiente evocare, come fa l'Avvocatura generale, la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la circolazione stradale rientra nella materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «ordine pubblico e sicurezza» (sentenza n. 428 del 2004), per concludere che qualsiasi intervento legislativo diretto a regolare istituti in qualche modo connessi alla circolazione stradale ben potrebbe trovare collocazione in un decreto-legge che persegua finalità quali quelle prima descritte, proprie del d.l. n. 113 del 2018.

La stessa difesa statale, allorquando prova ad individuare la finalità di sicurezza pubblica cui sarebbero preordinate le disposizioni introdotte nell'art. 93 cod. strada dal l'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, sostiene che esse avrebbero il fine di «impedire che, mediante l'utilizzo nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti in Italia o che lavorano nel nostro Paese, possano commettere illeciti o comunque di evitare che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli venga resa particolarmente difficoltosa per le Forze di polizia deputate al controllo».

In realtà, il divieto posto dalle disposizioni censurate non mostra di avere, di per sé, alcuna diretta incidenza né sulla prevenzione di illeciti, né sulla identificazione di chi è alla guida di un veicolo, potendo rilevare, ai sensi dell'art. 196 cod. strada, solo ai fini della identificazione del soggetto solidalmente responsabile con il conducente, senza, quindi, che ciò attenga alle predicate esigenze di tutela della sicurezza pubblica. Del resto, la stessa Corte di giu-



stizia dell'Unione europea, nella richiamata sentenza GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara, sia pur nell'ambito dello scrutinio ad essa devoluto, ha chiarito - in replica all'argomento addotto dal Governo italiano - che il divieto di circolazione con targhe estere previsto dalle disposizioni censurate non rivela alcuna chiara incidenza sull'efficacia dei controlli stradali (paragrafo 37).

Peraltro, a riprova dell'estraneità anche di questa finalità tra quelle effettivamente perseguite dalle disposizioni censurate, è appena il caso di notare che, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 37 (Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale), è stato disciplinato «lo scambio, tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione europea, delle informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e l'applicazione di sanzioni qualora tali infrazioni siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata commessa l'infrazione» (art. 1).

Alla luce della palese estraneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità del d.l. n. 113 del 2018, si deve ritenere che le prime presentino il carattere di norme "intruse", con riguardo tanto all'oggetto della disciplina, quanto alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all'esigenza di «coordinamento rispetto alle materie "occupate" dall'atto di decretazione» (sentenza n. 247 del 2019).

5.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, cod. strada, introdotti dall'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

In considerazione della riscontrata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. e della stretta connessione tra le disposizioni oggetto di censura nel presente giudizio e le altre inserite nell'art. 93 cod. strada dal medesimo art. 29-*bis*, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter* dell'art. 93 cod. strada.

La caducazione del complesso delle previsioni aggiunte nel corpo del medesimo art. 93 è idonea, inoltre, a rendere non operative, per il periodo della loro vigenza, le modifiche apportate dall'art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, agli artt. 132, commi 1, periodo finale, e 5, e 196, comma 1, cod. strada, nonché la previsione introdotta dal d.l. n. 76 del 2020, come convertito, nell'art. 93, comma 1-*quinqüies*, cod. strada. Disposizioni, queste ultime, la cui efficacia presuppone la vigenza del divieto e delle relative sanzioni contenuti nelle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell'art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter* dell'art. 93 cod. strada, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2023.

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 73

Ordinanza del 28 aprile 2023 del Tribunale di Monza nel procedimento penale a carico di D.G. D.

Reati e pene - Reato di lesioni personali stradali gravi, di cui all'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, aggravate dalla fuga del conducente - Previsione che la pena non può essere inferiore a tre anni.

– Codice penale, art. 590-ter, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41.

IL TRIBUNALE DI MONZA

SEZIONE PENALE

Il Giudice,

Visti gli atti del procedimento n. 11887/19 R.G.N.R. e n. 3500/21 R.G. DIB. a carico di:

D. G. D., nato a ... il ... , con domicilio eletto presso lo studio del difensore (*cf.*: verbale di udienza del 27 gennaio 2023); difeso d'ufficio dall'avv. Raffaella Vercesi del foro di Monza, imputato del reato p. e p. all'art. 81 cpv, 590-bis comma 1 e 590-ter codice penale in relazione all'art. 583, comma 1, n. 1 del c.p., perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, alla guida del veicolo VW Polo targata ..., in ..., giunto in prossimità dell'incrocio tra via ... e via ..., in corrispondenza dell'attraversamento pedonale rialzato, investiva il pedone M. A. impegnata nell'attraversamento del predetto incrocio, dandosi successivamente alla fuga senza prestare l'assistenza occorrente alla p.o., alla quale aveva cagionato lesioni personali gravi quali «frattura malleoloperoneale ds + contusioni multiple» dalle quali derivava una malattia giudicata guaribile in un tempo superiore ai quaranta giorni.

Con l'aggravante di aver cagionato delle lesioni da cui è derivata un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni.

Con l'aggravante, in qualità di conducente, di essersi dato alla fuga.

In ... il ...

Parte civile

M. A. , nata a ... il ... , domiciliata *ex lege* presso lo studio dell'avv. Davide Minasoli del Foro di Monza, che la rappresenta e difende.

Letta la memoria *ex art.* 121 codice di procedura penale depositata della difesa all'esito della discussione finale svolta all'udienza del 24 febbraio 2023, con la quale è stata sollevata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 590-ter c.p., in relazione all'art. 590-bis c.p., ove sono riportate le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale pronunciata dal Tribunale di Milano, sezione XI penale, Giudice dott.ssa Lorella Trovato, in data 22 settembre 2022 in relazione agli articoli 590-bis e 590-ter c.p.;

Considerato che l'art. 590-bis codice penale prevede che «chiunque cagioni per colpa ad altri una lesione personale» è punito «con la reclusione da tre mesi a un anno» per le lesioni gravi e che l'art. 590-ter codice penale dispone che «[n]el caso di cui all'art. 590-bis, se il conducente si dà alla fuga, la pena è aumentata da un terzo a due terzi e comunque non può essere inferiore a tre anni»;

Osservato ancora che l'art. 590-*quater* codice penale impedisce, nella sua attuale formulazione, il bilanciamento delle circostanze aggravanti (segnatamente — e per quanto qui di interesse — quella prevista dall'art. 590-ter c.p.) con circostanze attenuanti diverse da quelle di cui agli articoli 98 e 114 c.p., atteso che le stesse «non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti [...] e le diminuzioni si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti»;



Ritenuto pertanto che, in considerazione del combinato disposto delle norme sopra citate, la sanzione astrattamente irrogabile all'imputato, nel caso di condanna, è determinata dal legislatore nella misura fissa di anni tre di reclusione, senza alcuna possibilità di dosimetria giudiziale;

Considerato che l'eccezione non appare manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 27, comma I-III Cost. e che appare rilevante per la decisione del presente processo;

OSSERVA

1. La non manifesta infondatezza della questione.

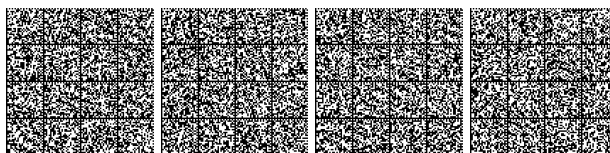
Il reato di cui all'art. 590-bis, comma 1, codice penale (che, come anzidetto, prevede per le lesioni gravi la pena della reclusione da un minimo di tre mesi a un massimo di un anno) è qui contestato nella sua forma aggravata *ex art. 590-ter c.p.*, norma che prevede l'aumento della pena dell'art. 590-bis, comma 1, codice penale da un terzo a due terzi. Pertanto, l'applicazione della suddetta circostanza comporterebbe, sul piano astratto, l'individuazione di una cornice edittale per la fattispecie aggravata compresa tra quattro mesi di reclusione nel minimo (aumento di un terzo) a un anno e otto mesi di reclusione nel massimo (aumento di due terzi). Senonché, l'inciso «e comunque non può essere inferiore a tre anni» previsto dall'art. 590-ter codice penale ha quale unico «sbocco sanzionatorio» la pena di tre anni di reclusione. La «pena fissa» di tre anni prevista dal legislatore è dunque di molto superiore alla sanzione che dovrebbe irrogarsi in base agli aumenti stabiliti nella prima parte della medesima norma e, per quanto qui interessa, è insuscettibile di modulazione.

Orbene, ritiene il decidente che nel caso di specie l'impossibilità di adeguare la pena tra un minimo e un massimo, in luogo della pena fissa derivante dal combinato disposto degli articoli 590-bis codice penale e 590-ter codice penale si pone in aperto contrasto con il principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* e con il principio di ragionevolezza della pena, in funzione rieducativa, declinato dall'art. 27, comma I - III, Cost.

In sintesi — e qui premettendo le censure del trattamento sanzionatorio che ci si accinge nel prosieguo a meglio articolare — vale anzitutto osservare che la pena prevista dal legislatore punisce in modo identico fatti di disvalore diverso. Ne è la prova che il medesimo art. 590-bis codice penale prevede, per le lesioni stradali gravissime (giocoforza «più gravi di quelle gravi») la pena della reclusione da un minimo di un anno a un massimo di tre anni. Per effetto dell'aggravante della fuga del conducente, essa è aumentata «da un terzo a due terzi» (vale a dire da un minimo di un anno e quattro mesi a un massimo di anni cinque di reclusione), ma la pena, comunque, «non può essere inferiore a tre anni». La pena minima per le lesioni stradali aggravate dalla fuga, siano esse gravi o gravissime, nell'attuale contesto normativo viene dunque sempre a coincidere con gli anni tre di reclusione. Inoltre, mentre per la fattispecie di maggiore disvalore il legislatore prevede comunque la cornice edittale tra un minimo (di tre anni) e un massimo (di cinque anni), così consentendo al giudice di merito di differenziare la sanzione per fatti diversi, anche solo valorizzando il grado della colpa o la personalità del reo, ciò non è contemplato per la fattispecie, di minor disvalore, delle lesioni gravi.

A tale rilievo — involgente in prima battuta il principio di uguaglianza — si somma l'evidente irrazionalità del trattamento sanzionatorio — minimo e massimo sempre pari a tre anni di reclusione — in quanto la pena fissa prevista dalla legge impedisce al giudice di parametrare la sanzione al caso concreto. Non può infatti tacersi che, sul piano prettamente fenomenico, le lesioni personali sono una fattispecie dogmaticamente e naturalisticamente di «evento». A prescindere dalla durata della malattia che ne transustanzia la specie, esse possono essere causate dal reo con le modalità più disparate: si pensi alla quantità, qualità o tipologia delle regole cautelari violate o al grado della colpa (sicché, già solo per questo motivo, la pena fissa di tre anni non sarebbe dunque «proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato», così Corte cost., 2 aprile 1980, n. 50). Ma anche le condizioni personali del reo, quali l'età o i suoi precedenti giudiziari, resterebbero — per le sole lesioni gravi (ma inspiegabilmente non per quelle gravissime) — insuscettibili di qualsivoglia considerazione.

Non ignora questo giudice che, in linea generale, non è sindacabile dalla Corte il trattamento sanzionatorio «astratto» di una data fattispecie, essendo la «scelta punitiva» espressione della sovranità popolare esercitata dal Parlamento su mandato elettorale. Sindacato che, invece, diventa doveroso laddove esso miri a riconciliare la sanzione con le disposizioni della Carta fondamentale poste a presidio tanto del principio di uguaglianza (fatti diversi devono essere trattati in modo diverso; fatti uguali in modo uguale), tanto della funzione della pena (la quale deve tendere alla rieducazione del condannato, che è appunto chiamato a sopportare un patimento correttivo purché proporzionato alle sua responsabilità e purché egli ne abbia sempre a trarre un bene maggiore rispetto alla sofferenza patita - *nunquam medicina subtrahit maius bonum ut promoveat minus bonum*).



In effetti, come anche affermato da codesta Corte con la pronuncia 13 luglio 2017, n. 179, «la traiettoria della giurisprudenza costituzionale in materia di pena si dispiega tra due poli, in costante tensione fra loro: da un lato, il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità; dall'altro, la indefettibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore della punizione. Preservare l'armonia tra i due livelli di legalità — ordinaria e costituzionale — è compito del giudice delle leggi in ogni settore dell'ordinamento e nei confronti di qualsiasi illegittimo esercizio del potere legislativo», e tale è quando esso «trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» o determini «un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti dalla responsabilità penale» (così anche Corte costituzionale, 5 novembre 2012, n. 251).

E tornando al cuore della presente questione, ritiene il decidente che le forme di automatismo sanzionatorio — per la ragione che da una fattispecie-presupposto (la condanna per un determinato reato) il legislatore ne fa meccanicamente discendere una conseguenza giuridica insuscettibile di qualsivoglia modulazione (l'irrogazione, appunto, di una sanzione invariabile) — impediscano di parametrare la punizione all'evento concreto e al grado di colpevolezza dell'imputato.

Affinché, dunque, la funzione rieducativa assegnata alla sanzione sia perseguita già nel costrutto generale e astratto (e non relegata alla sola fase esecutiva), lo strumento funzionale non può essere altro che la «mobilità» della pena, vale a dire la (pre)determinazione fra una soglia minima e un tetto massimo. Inoltre, come è stato osservato, il più ampio *genus* di individualizzazione della pena ricomprende la *species* di adeguamento della risposta punitiva ai casi concreti, e tale trattamento contribuisce a rendere quanto più possibile personale la responsabilità penale nella prospettiva segnata dall'art. 27, comma I, Cost., e nello stesso tempo si pone quale strumento per una determinazione della pena quanto più possibile «finalizzata» agli scopi perseguiti dall'art. 27, comma III, Cost.

Proprio in tema di «pene fisse», la Corte è intervenuta anche recentemente con la sentenza additiva del 5 dicembre 2018, n. 222, ove ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 216 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (L.F.) nella parte in cui prevede le pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio dell'impresa commerciale e dell'incapacità a esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni anziché «fino a dieci anni». Ciò proprio sul rilievo che la rigida applicazione di quella pena accessoria determina «risposte sanzionatorie sproporzionate per eccesso [...] e appaia comunque distonica rispetto al principio dell'individualizzazione del trattamento sanzionatorio». La sentenza appena menzionata esamina ampiamente la specificità della valutazione di compatibilità con il divieto di pene sproporzionate, allorché essa abbia a oggetto pene fisse, ossia quelle che il giudice sia vincolato ad applicare in una misura predeterminata dal legislatore senza possibilità di discostarsi da esse. Il fine, dunque, è restituire discrezionalità al giudice di merito, affinché gli sia consentito di modulare la pena in relazione alla concreta gravità del caso di specie.

E proprio con riguardo alla proporzionalità della pena in concreto (tralasciando il nuovo terreno solcato dalla Corte in merito al sindacato di «sproporzione in astratto», ove è stato finanche abbandonato il requisito del c.d. *tertium comparationis* - cfr. Corte cost., 10 novembre 2016, n. 236), la Corte costituzionale ha sempre censurato i trattamenti sanzionatori «rigidi», dichiarandone l'incompatibilità con la Carta fondamentale: per tutti, valga l'esempio del tormentato art. 69 codice penale circa il divieto di prevalenza di una serie di circostanze attenuanti rispetto alla recidiva qualificata ex art. 99, comma 4, c.p.; ciò proprio perché tale divieto impedisce l'adeguamento della risposta sanzionatoria al disvalore concreto dei fatti e, appare, in ultima analisi, irragionevole (cfr. tra le tante, sentenza n. 251 del 5 novembre 2012, con riferimento all'attenuante di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 nella formulazione previgente; sentenza n. 105 del 18 aprile 2014, in relazione all'attenuante di cui all'art. 648, comma 2, c.p.; sentenza n. 106 del 18 aprile 2014, con riferimento all'attenuante di cui all'art. 609-bis, comma 3, c.p.; sentenza n. 205 del 17 luglio 2017, in relazione all'attenuante di cui all'art. 219, comma 3, L.F.).

Orbene, sulla scorta di tali coordinate interpretative, ritiene il rimettente che, nel caso di specie, non possa ritenersi conforme ai parametri costituzionali sopra invocati la sanzione fissa di tre anni di reclusione prevista per le lesioni stradali gravi con l'aggravante della fuga, senza alcuna possibilità di modulazione. È agevole infatti osservare che a fronte di una fattispecie omogeneamente aggravata dall'elemento della fuga (dovendosi considerare che si tratta pur sempre di una pena detentiva base, non altrimenti modulabile, che ricomprende tanto le lesioni personali colpose, quanto la condotta di fuga), residua pur sempre un elemento di disomogeneità, dal momento che il limite minimo e massimo è comunque pari a tre anni, a prescindere dalle più disparate modalità di manifestazione concreta del reato.

La discrezionalità giurisdizionale nella dosimetria della pena, come si vedrà a breve, è poi pregiudicata nel caso di specie anche in sede di computo delle circostanze, in considerazione che la fattispecie di cui all'art. 590-ter codice penale è richiamata dall'art. 590 quater codice penale a mente del quale non è consentito il giudizio di equivalenza



o di prevalenza tra le circostanze attenuanti (diverse dagli articoli 98 e 114 c.p.), impedendo così al decidente di paralizzarne l'effetto mediante il riconoscimento di circostanze attenuanti diverse da quelle nominativamente indicate dall'art. 590-*quater* c.p.

Sicché, solo l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 590-*ter* codice penale nella parte in cui prevede che, anche per le lesioni stradali colpose gravi, la pena «non può essere inferiore a tre anni», consentirebbe il superamento della staticità della risposta sanzionatoria; dall'altro consentirebbe la modulazione della pena in relazione alla concreta gravità del fatto, secondo i parametri discrezionali previsti dall'art. 133 c.p.

2. La rilevanza della questione nel giudizio di merito.

Oltre a non apparire manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale così prospettata risulta anche indubbiamente rilevante nella decisione del giudizio di merito demandato alla cognizione di questo Tribunale.

Il procedimento incardinato innanzi al rimettente vede infatti imputato un soggetto accusato di avere cagionato, per colpa, lesioni personali gravi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale. All'imputato è stato anche contestato di essersi dato immediatamente alla fuga, senza prestare alcuna assistenza alla persona rimasta a terra ferita. Dall'istruttoria dibattimentale, ormai giunta alla conclusione, sono emersi gravi indizi di colpevolezza in merito alla sussistenza del fatto di reato — ossia l'evento di lesioni gravi ai danni della persona offesa che si accingeva a percorrere la carreggiata sull'apposito attraversamento pedonale e la conseguente fuga dell'automobilista — vertendo unicamente l'accertamento giudiziale sulla corretta identificazione del conducente del veicolo che, per certo, si diede alla fuga, segmento dell'imputazione sul quale sussistono parimenti gravi indizi di reità. Pacifica è pertanto la coincidenza del fatto accertato in dibattimento con la fattispecie astratta punita dal combinato disposto degli articoli 590-*bis* codice penale e 590-*ter* c.p.

Nel corso del processo non sono poi emerse ipotesi rilevanti ai sensi degli articoli 98 e 114 c.p., sicché, stante il disposto di cui all'art. 590-*quater* c.p., l'eventuale riconoscimento di circostanze attenuanti diverse da quelle sopra indicate non consentirebbe comunque di sterilizzare gli effetti del trattamento sanzionatorio previsto dalla norma che qui si censura, dovendosi infatti le eventuali diminuzioni di pena calcolarsi pur sempre sulla «pena base» di anni tre di reclusione, sanzione che si predica ipotecata di incostituzionalità.

Non vi sono poi ragioni per ritenere, quantomeno allo stato, che il processo non approdi alla fase decisionale: agli atti vi è la querela con espressa richiesta di punizione formulata dalla persona offesa ed è stato ormai superato il termine previsto dall'art. 555, comma 4, c.p.p., sicché è precluso l'accesso alla sospensione del procedimento con messa alla prova, unico rito tale da scongiurare l'applicazione della sanzione.

Il rischio, dunque, è che l'imputato sia condannato ovvero in ogni caso subisca «effetti penali» in base a una norma incriminatrice affetta dai plurimi profili di illegittimità costituzionale sopra delineati.

3. I precetti costituzionali violati.

Le considerazioni sin qui svolte consentono, ad avviso del rimettente, di affermare conclusivamente che l'art. 590-*ter* codice penale — nella parte in cui prevede che la pena per le lesioni personali colpose gravi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale «non può essere inferiore a tre anni» — si pone irrimediabilmente in contrasto con gli articoli 3 e 27, comma I - III, Cost.

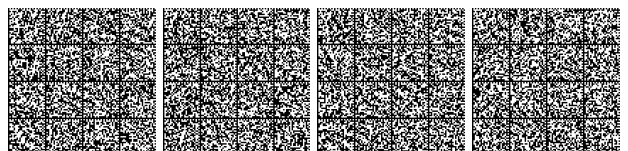
L'invocata pronuncia della Corte costituzionale — perfettamente coerente con i poteri del giudice delle leggi nel quadro dei principi costituzionali, risolvendosi in intervento in *bonam partem*, di espunzione dal sistema di un frammento di norma incriminatrice parzialmente illegittima — si declina quale unico rimedio ai vizi di illegittimità dinanzi esposti, con ciò ripristinando la legalità costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

Sottopone all'ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-ter del codice penale introdotto dall'art. 1 della legge 23 marzo 2016, n. 41, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede che per le lesioni colpose gravi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale previste dall'art. 590-bis, comma 1, c.p., aggravate dalla fuga del conducente, la pena «non può essere inferiore a tre anni».



Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) del codice penale.

Sospende il corso della prescrizione.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle camere del Parlamento.

Ordinanza letta in udienza alla presenza delle parti.

Monza, 28 aprile 2023

Il Giudice: POLASTRI

23C00100

N. 74

*Ordinanza del 17 aprile 2023 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di L. E.P. ed altri*

Reati e pene - Reato di invasione di terreni o edifici - Disciplina - Applicabilità anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni.

– Codice penale, art. 633.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di:

A) L... E... P..., nata in ..., il ... elettivamente domiciliata presso l'avv. Erika Eleonora Vidrich del foro di Firenze;

libera già presente;

difesa dall'avv. di fiducia Erika Eleonora Vidrich del foro di Firenze;

B) G... S..., nata in ..., il ..., residente in via ...;

libera assente;

difeso dall'avv. di fiducia Fabiola Garigliano del foro di Firenze;

C) M... I..., nato in ..., il ..., elettivamente domiciliata presso l'avv. Rosa Todisco del foro di Firenze;

libero assente;

difeso dall'avv. di fiducia Rosa Todisco del foro di Firenze;

D) I... L..., nata in ..., il ...;

libera già presente;

difesa dall'avv. di fiducia Rosa Todisco del foro di Firenze;

Imputati dei seguenti reati:

(in concorso con G... M... C..., T... A... I..., B... E..., S... M..., L... R..., P... L... A..., B... F..., G... M..., C... M... S..., M... M..., C... C... F..., C... M..., C... V..., G... M..., G... I... V... G..., D... G... M..., S... D... e F... M...).

Del delitto di cui agli articoli 633, comma 2, del codice penale, perché, in concorso materiale e morale tra loro, fissandovi la propria dimora occupavano l'immobile «...» sito in ..., via

In ... il



OSSERVA

1. Premessa. Il procedimento a quo

1.1 L... E... P... G... S..., M... I... e I... L... erano citati a giudizio davanti al Tribunale di Firenze — unitamente a diciannove altri soggetti — per rispondere del reato di invasione di edifici, in ipotesi accertato il

All'udienza del 13 aprile 2018 la posizione dei predetti quattro imputati (e di altri soggetti nella medesima posizione) era stralciata dal procedimento principale e per gli stessi era disposta la sospensione del processo.

In data 28 febbraio 2020, in ragione dell'intervenuto rintraccio dei quattro attuali imputati, l'ordinanza di sospensione del processo per i medesimi era revocata.

All'udienza del 7 maggio 2021 erano ammesse le prove ed era assunta la deposizione del maresciallo A... V... .

Essendo il procedimento riassegnato al presente magistrato, in data 28 novembre 2022 era rinnovata l'apertura del dibattimento.

All'udienza del 16 gennaio 2023 era sentita l'imputata L... .

L'istruttoria proseguiva in data 27 febbraio 2023 con la deposizione del teste M... C... e con una nuova audizione di V... .

All'udienza odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il PM chiedeva l'assoluzione degli imputati (per L... e G... perché il fatto non sussiste; per M... e I... per mancanza dell'elemento soggettivo in ragione dello stato di abbandono dell'edificio). Le Difese si sono associate.

1.2 Dall'istruttoria svolta è emersa chiaramente la commissione dei fatti ascritti da parte degli imputati G... S..., M... I... e I... L..., potendo sussistere dei dubbi solo in ordine all'imputata L... E... P... (forse presente occasionalmente nello stabile al momento dell'intervento dei Carabinieri).

Il maresciallo V... — all'epoca dei fatti comandante della stazione dei Carabinieri di ... — ha riferito in merito all'intervento effettuato in data ... presso l'area di «...», un immobile enorme in stato di abbandono, con un grande terreno circostante; all'interno dell'edificio erano rinvenute numerose persone, tra cui gli attuali imputati, oltre a mascherie varie (materassi, pentole, scatolame vario, ecc.).

Il teste ha precisato che le persone presenti all'interno dell'edificio si erano ricavate nell'ambito dello stesso dei veri e propri spazi abitativi, divisi per famiglie; erano presenti in particolare sette nuclei familiari, comprensivi di bambini in tenera età (due anni, tre anni, cinque anni); al momento dell'intervento le persone rinvenute si mostravano tranquille e collaboranti, semplicemente manifestavano di non avere altro posto in cui potersi recare. Non era eseguito immediatamente uno sgombero, ma veniva lasciato qualche giorno perché le persone presenti lasciassero l'immobile, cosa che le stesse facevano spontaneamente dopo qualche giorno. Lo stesso maresciallo V... accompagnava alcuni di loro presso il comune di... per verificare se fosse possibile rinvenire una sistemazione abitativa per i medesimi (il teste non ha saputo riferire l'esito di tale tentativo).

1.3 Il maresciallo V... ha altresì precisato che l'immobile in questione era di proprietà di una società immobiliare romana, ma di fatto da parecchi anni — indicativamente dal 2000 — versava in stato di abbandono.

Il teste M... C... — all'epoca liquidatore della citata società immobiliare (I... V... S.r.l.) e querelante — ha dichiarato di non avere mai visionato l'edificio in questione e di avere appreso dalla Digos di Firenze dell'occupazione abusiva; su esortazione della stessa Digos, egli sporgeva denuncia-querela.

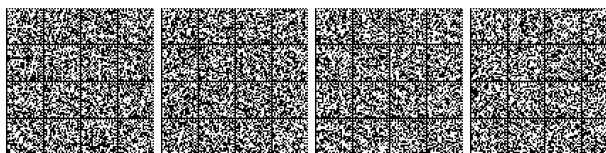
1.4 Alla luce di quanto precede si deve ritenere che quanto meno gli imputati G... S..., M... I... e I... L... abbiano commesso i fatti in contestazione.

1.5 Per poter addivenire ad una corretta decisione circa la responsabilità degli stessi appare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 633 del codice penale, nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni, per violazione degli articoli 2, 3, 42 e 47 della Costituzione.

2. Rilevanza della questione

2.1 Nel caso in esame gli imputati (ad eccezione di L...) — e numerosi altri soggetti separatamente giudicati — hanno invaso un immobile privato altrui al fine di occuparlo.

2.2 Si trattava di un edificio («...») — di grandi dimensioni e con terreno circostante — da circa quindici anni in stato di abbandono (così il maresciallo V... «c'era un rudere enorme, grande, abbandonata che era l'ex scuola ... credo intorno agli anni '80, anni '70-'80. Poi erano stabile abbandonato molto grande con tanto terreno attorno e praticamente è stato un po' la casa di tutti coloro che passavano [...] io sono arrivato a ... nel 2010 e già era credo una decina d'anni che era abbandonato quel posto»).



2.3 ... era di proprietà di una società immobiliare romana (I... V... S.r.l.) che era titolare di vari immobili e il cui liquidatore dell'epoca — il dott. C... — non aveva mai neppure visionato l'edificio in questione, né sapeva che lo stesso fosse stato occupato (lo apprendeva dalla polizia di Stato e si determinava a sporgere querela su sollecitazione di quest'ultima).

Secondo quanto riferito dallo stesso dott. C..., l'edificio in questione astrattamente aveva destinazione abitativa (concretamente il testimone ignorava il periodo a cui risalisse l'ultimo utilizzo effettivo del bene).

2.4 Gli imputati e gli altri soggetti separatamente giudicati hanno invaso e occupato l'immobile in questione — pur in assenza di uno stato di necessità *ex art. 54* del codice penale (*cf. infra*) — per ricavarvi all'interno degli spazi abitativi, divisi per nuclei familiari, e far così fronte al proprio disagio abitativo (così il maresciallo ...: «Furono assolutamente tranquille, collaboranti e non hanno fatto nessun segno di... cioè non hanno fatto nulla, [...] hanno semplicemente chiesto “noi non abbiamo dove andare... “solite cose che evito di dire perché mi sembrano scontate... [...] qualche giorno dopo, qualche settimana dopo, adesso non ricordo esattamente i tempi poiché non l'ho riportato, di iniziativa con alcuni di loro, li portai in comune per cercare una sistemazione, cioè di fargli lasciare quella struttura, se c'erano delle disponibilità di case, di qualcuno attraverso il comune, se potevano dargli una mano»). Avevano allestito il citato edificio sì da separare adeguatamente i vari «alloggi» interni e assicurare così ad ogni nucleo un minimo di riservatezza (così maresciallo V...: «ogni nucleo familiare viveva in apposite, chiamiamolo così, stanze che avevano ricavato dove si erano create delle forme di *privacy* con mezzi di fortuna però ognuno stava per conto proprio»).

2.5 Ricorre anche il necessario elemento soggettivo.

La Corte di Cassazione (sentenza Sezione 2, n. 29710/2017 indicata dal pubblico ministero a supporto della propria richiesta di assoluzione) ha affermato che l'integrazione del reato in questione richiede altresì la consapevolezza dell'altruità del bene immobile invaso. Detta consapevolezza si ricava però dalla circostanza che gli immobili appartengono necessariamente al patrimonio di qualcuno (pubblico o privato), anche qualora in stato di abbandono (non pare possibile la dismissione per abbandono del diritto di proprietà di un immobile): per quanto l'immobile fosse in stato di abbandono, in considerazione delle notevoli dimensioni dell'edificio e della relativa posizione (nelle immediate vicinanze del capoluogo toscano) e quindi del relativo valore commerciale, era inoltre impensabile che il proprietario del bene avesse voluto dismetterne la proprietà: in ogni caso il dolo specifico è possibile anche nella l'orma del dolo eventuale.

Nel caso di specie è evidente come gli imputati non potessero ritenere che l'immobile fosse proprio.

La citata sentenza della Corte di Cassazione — per quanto è possibile ricavare dalla motivazione — si riferisce viceversa al caso del tutto peculiare in cui l'autore dell'invasione si trovi nell'oggettiva incertezza circa l'appartenenza ad altri o a sé dell'immobile, ciò che può verificarsi ad esempio in casi di controversie di vicinato in cui taluno «sconfini» eventualmente in buona fede.

2.6 Gli imputati non versavano in uno stato di necessità, per come descritto dall'art. 54 del codice penale e costantemente inteso dalla giurisprudenza di legittimità.

Secondo la Corte di Cassazione, infatti, — «l'illecita occupazione di un bene immobile è scriminata dallo stato di necessità conseguente al danno grave alla persona, che ben può consistere anche nella compromissione del diritto di abitazione ovvero di altri diritti fondamentali della persona riconosciuti e garantiti dall'art. 2 della Costituzione, sempre che ricorrano, però, per tutto il tempo dell'illecita occupazione, gli altri elementi costitutivi della scriminante, quali l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo [...] tenuto conto delle esigenze di tutela dei diritti dei terzi, involontariamente coinvolti, diritti che non possono essere compressi se non in condizioni eccezionali e chiaramente comprovate [...] lo stato di necessità può essere invocato solo per un pericolo attuale e transitorio e non per sopperire alla necessità di trovare un alloggio al fine di risolvere in via definitiva la propria esigenza abitativa» (così Cassazione Sezione 2, sentenza n. 10694 del 2020, in un caso di occupazione di un bene privato). Nello stesso senso, in un caso viceversa di occupazione di un alloggio popolare, Cassazione Sezione 2, sentenza n. 9655 del 16 gennaio 2015: «per la configurabilità dello stato di necessità (la cui prova spetta all'imputato che la invoca), occorre che il pericolo sia “attuale”. Tale ultimo requisito presuppone che, nel momento in cui l'agente agisce *contra ius* — al fine di evitare “un danno grave alla persona” — il pericolo sia imminente e, quindi, individuato e circoscritto nel tempo e nello spazio (Cassazione 3310/1981 rv 148374). L'attualità del pericolo, *per argumentum* a contrario, esclude, in linea di massima, tutte quelle situazioni di pericolo non contingenti caratterizzate da una sorta di cronicità essendo datate e destinate a protrarsi nel tempo. Infatti, ove, nelle suddette situazioni, si ritenesse la configurabilità dello stato di necessità, si effettuerebbe una torsione interpretativa del dettato legislativo in quanto si opererebbe una inammissibile sostituzione del requisito dell'attualità del pericolo con quello della permanenza, alterando così il significato e la *ratio* della norma che, essendo di natura eccezionale, necessariamente va interpretata in senso stretto. Invero, il pericolo non sarebbe più attuale (*rectius*: imminente) bensì permanente proprio perché l'esigenza abitativa — ove non sia *transeunte* e derivante dalla stretta ed immediata necessità “di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona” — necessariamente è destinata a prolungarsi nel tempo. Va, poi, osservato che, venendo in rilievo



il diritto di proprietà, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 54 del codice penale alla luce dell'art. 42 della Costituzione, non può che pervenire ad una nozione che concili l'attualità del pericolo con l'esigenza di tutela del diritto di proprietà del terzo che non può essere compresso in permanenza perché, in caso contrario, si verificherebbe, di fatto, un'ipotesi di esproprio senza indennizzo, comunque, un'alterazione della destinazione della proprietà al di fuori di ogni procedura legale o convenzionale: *cf.* sul punto, Cassazione 35580/2007, riv. 237305; Cassazione 7183/2008, riv. 239447. Quanto appena detto, porta, pertanto a ritenere che lo stato di necessità, nella specifica e limitata ipotesi dell'occupazione di beni altrui, può essere invocato solo per un pericolo attuale e transitorio non certo per sopperire alla necessità di trovare un alloggio al fine di risolvere, in via definitiva, la propria esigenza abitativa» (nello stesso senso si vedano anche Cassazione Sezione 2, sentenza n. 19147 del 16 aprile 2013, Rv. 255412 — 01, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 28115 del 5 luglio 2012, Rv. 253035 — 01, Cassazione Sezione 2, sentenza n. 4292 del 21 dicembre 2011, Rv. 251800 — 01, Cassazione Sezione 2, sentenza n. 8724 dell'11 febbraio 2011, Rv. 249915 — 01).

Così inteso, lo stato di necessità certamente non sussiste nella fattispecie in esame, in cui gli imputati non hanno inteso far fronte ad una situazione eccezionale e assolutamente transitoria, bensì a risolvere in via duratura la propria esigenza abitativa; d'altro canto, non è stata dimostrata l'inevitabilità del pericolo, anche in termini di impercorribilità di altre soluzioni.

2.7 Si dovrebbe quindi affermare la responsabilità dei prevenuti, eccettuata l'imputata L... (per effetto della sospensione del processo per un lungo periodo, non è ancora decorso il termine massimo di prescrizione, essendo lo stesso rimasto corrispondentemente sospeso per il periodo massimo di anni uno e mesi *sei*).

L'auspicata dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 633 del codice penale — nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni — renderebbe viceversa possibile un giudizio di tipo assolutorio per tutti gli imputati per insussistenza del fatto.

3. Non manifesta infondatezza

3.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 633 del codice penale, nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni, per violazione degli articoli 2, 3, 42 e 47 della Costituzione (non si reputa rilevante ai fini della presente questione la modifica normativa dell'art. 633 del codice penale intervenuta con il decreto-legge n. 113/2018, convertito con legge n. 132/2018).

3.2 Viene in primo luogo in rilievo il diritto all'abitazione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ormai da parecchi anni afferma che «il “diritto all'abitazione” rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione... In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini passibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso», riconoscendo come «indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988).

Si è inoltre evidenziato (stessa sentenza già citata) che «Tali statuizioni, pur espresse in ordine allo specifico *favor*, di cui all'art. 47, secondo comma, della Costituzione, per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, hanno una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881)»: «il dovere collettivo di “impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione”, [...] connota da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione».

In numerose successive sentenze la Corte costituzionale ha affermato e costantemente ribadito che «il diritto all'abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988: nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)» (in questi termini la sentenza n. 44 del 2020).

3.3 A fronte di tale diritto all'abitazione viene in rilievo, in posizione contrapposta, il diritto di proprietà privata, tutelato dall'art. 42 della Costituzione e dall'art. 1 Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Con plurime sentenze in materia di sospensione delle procedure



esecutive di sfratto, la Corte costituzionale ha sottolineato che solo in presenza di circostanze eccezionali, e comunque per periodi di tempo limitati, il Legislatore può accordare la prevalenza alle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, rispetto a quelle del locatore (sentenze n. 213 del 2021, n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003).

Si è cioè chiarito che, nel contemperare il diritto del conduttore (in particolare il diritto di abitazione, ma anche la libertà di iniziativa economica) con il diritto del locatore che attivi la procedura di rilascio dell'immobile (la proprietà privata), il Legislatore può solo in situazioni eccezionali e per brevi periodi di tempo far gravare la tutela delle particolari condizioni del conduttore sui singoli locatori, in virtù della solidarietà economica e sociale cui ciascuno è chiamato; superato però il citato limite dell'eccezionalità e della temporaneità, rimane solo la solidarietà collettiva, in ragione della quale il Legislatore deve farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali.

3.4 Tali principi indubbiamente valgono in relazione a proprietari che traggano dal proprio bene un'utilità economica e al tempo stesso utilizzino il medesimo — personalmente o concedendolo in uso a terzi — conformemente alla relativa destinazione.

Vi è da chiedersi se gli stessi siano applicabili anche con riguardo a beni immobili che, viceversa, siano lasciati per un lungo periodo di tempo in condizioni di abbandono.

3.5 Innanzi tutto, occorre rilevare che la proprietà privata è tutelata dall'art. 42 della Costituzione; quest'ultimo però aggiunge che la legge «ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Il Legislatore deve cioè disciplinare l'istituto della proprietà privata al fine di assicurarne la funzione sociale.

Nel caso di immobili per tanto tempo inutilizzati, lasciati in totale stato di abbandono, tale funzione sociale scompare. Non solo il titolare del diritto non trae dal bene alcun giovamento, sì da rendere scarsamente giustificata la relativa tutela, che finisce per essere fine a se stessa; ma certamente l'immobile finisce per non essere di alcuna utilità (né direttamente né indirettamente) per la collettività.

Anzi, generalmente simili immobili in stato di abbandono finiscono per essere fonte di rischi e pregiudizi per l'ambiente circostante, in termini di sviluppo incontrollato della vegetazione e/o di diffusione di roditori e/o di generale degrado estetico per effetto dell'assenza di manutenzione, ecc. Si aggiunga che, in caso di immobili di dimensioni significative, per effetto dell'abbandono e quindi dell'inutilizzo si può determinare anche un'alterazione dell'assetto urbanistico del territorio programmato dalle autorità.

3.6 In secondo luogo, occorre considerare che tale stato di abbandono degli immobili — ed in particolare di quelli a destinazione abitativa — appare tanto più irrispettoso della prevista funzione sociale della proprietà privata ove si consideri la persistente emergenza abitativa che connota la realtà italiana.

La carenza di soluzioni abitative dignitose per le fasce meno abbienti della popolazione, specialmente nei più grandi agglomerati urbani, è confermata dai plurimi interventi legislativi volti a fronteggiare il disagio abitativo.

Si ricordi in proposito il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), di poco precedente i fatti ora in esame e nei cui *incipit* si citano quali ragioni giustificatrici dell'intervento d'urgenza «l'attuale eccezionale situazione di crisi economica e sociale che impone l'adozione di misure urgenti volte a fronteggiare la grave emergenza abitativa in atto e a adottare misure volte a rilanciare in modo efficace il mercato delle costruzioni; [...] la necessità di intervenire in via d'urgenza per far fronte al disagio abitativo che interessa sempre più famiglie impoverite dalla crisi e di fornire immediato sostegno economico alle categorie meno abbienti che risiedono prevalentemente in abitazioni in locazione; [...] l'esigenza di adottare con misure di urgenza l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi sociali».

In realtà il carattere non eccezionale e transitorio, bensì cronico, di tale situazione è testimoniato dal susseguirsi degli interventi emergenziali: si ricordino — prima del già citato decreto-legge n. 47/2014 — il decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158 (Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali), il decreto-legge 27 maggio 2005, n. 86 (Misure urgenti di sostegno nelle aree metropolitane per i conduttori di immobili in condizioni di particolare disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio), la legge 8 febbraio 2001, n. 21 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione), il decreto-legge 25 febbraio 2000, n. 32 (Disposizioni urgenti in materia di locazioni per fronteggiare il disagio abitativo), il decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7 (Disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa), il decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172 (Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa) e il decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12 (Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa).



Quanto alla situazione attuale, è emblematico il quadro dell'emergenza abitativa ritratto dall'Istat (1) : nel 2021 l'11.1% delle famiglie residenti in Italia abitava in strutture danneggiate (tetti, soffitti, finestre o pavimenti) e il 20.2% delle famiglie viveva in condizioni di sovraffollamento (la percentuale raggiungeva il 48.1% tra le famiglie di stranieri); nello stesso anno il 9,4% delle famiglie era in ritardo almeno una volta nel pagamento del canone di locazione.

3.7 In tale contesto, se è forse legittimo accordare comunque una tutela al piano civilistico ai proprietari di immobili lasciati in stato di abbandono contro eventuali occupazioni abusive, appare irragionevole perseguire queste ultime anche penalmente.

L'individuazione dei beni meritevoli di tutela penale e delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano pacificamente nella discrezionalità del Legislatore, il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie.

Nel caso di specie, per l'appunto, pare irragionevole incriminare la condotta di chi — per soddisfare un bisogno fondamentale, oggetto di un diritto inviolabile che il nostro Stato democratico dovrebbe garantire — occupi un immobile (eventualmente anche a destinazione teorica abitativa, come nel caso di specie), ma concretamente lasciato dal proprietario da anni in stato di abbandono.

In tal caso, infatti, il Legislatore — anziché bilanciare congruamente gli interessi in gioco ed in particolare assicurare che la proprietà privata abbia una funzione sociale e operarsi per impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione — accorda una tutela cieca e incondizionata al diritto di proprietà, a discapito del diritto all'abitazione, anche in ambito penale, ove le norme dovrebbero tutelare i valori essenziali della società e limitarsi agli interventi più necessari, venendo in rilievo la libertà delle persone.

4. Impossibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, ostandovi il tenore letterale dell'art. 633 del codice penale.

Del resto, la giurisprudenza di legittimità — per quanto non risulti avere mai affrontato espressamente la questione — in più occasioni, implicitamente, ha ritenuto penalmente rilevante condotta di chi occupi edifici in stato di abbandono (non attribuendo rilievo a tale condizione): si vedano ad es. Cassazione Sezione 2, sentenza n. 47856 del 2019 e Cassazione Sezione 5, sentenza n. 30515 del 2021, nonché — con riguardo ad immobili pubblici — Cassazione Sezione 2, sentenza n. 35535 del 2021 e Cassazione Sezione 7, ordinanza n. 15850 del 2021.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale, nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni, per violazione degli articoli 2, 3, 42 e 47 della Costituzione.

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

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

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

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

Firenze, 17 aprile 2023

Il giudice: ATTINÀ

23C00101

(1) Si veda il documento relativo all'audizione del 6 settembre 2022 della direttrice della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare dell'Istat al Ministero del lavoro e delle politiche sociali <https://www.istat.it/it/archivio/274246>



n. 75

Ordinanza del 24 aprile 2023 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte
sul ricorso proposto da D.F. A. contro il Ministero della Giustizia

Impiego pubblico - Polizia penitenziaria - Personale del Corpo di polizia penitenziaria - Promozioni per merito straordinario degli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti - Decorrenza dalla data del verificarsi del fatto meritorio - Previsione che non dispone l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente, promosso per merito straordinario, a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

- Decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), art. 54, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1141 del 2022, proposto da A. D. F., rappresentato e difeso dall'avvocato Sabrina Molinar Min, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, largo Migliara n. 16;

Contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale n. 21;

Per l'accertamento e la declaratoria dell'inadempimento dell'obbligo a provvedere del Ministero della giustizia, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale del personale e delle risorse - del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Provveditorato regionale del Piemonte e Valle d'Aosta, rispetto all'istanza proposta con diffida del..., notificata via PEC all'indirizzo prot.dgpr.dao@giustiziacerit.it, rimasta priva di riscontro da parte delle citate Amministrazioni resistenti, con la quale veniva chiesta l'attribuzione degli effetti giuridici della promozione per merito straordinario alla qualifica corrispondente al superiore inquadramento a decorrere dalla data del 1° gennaio 2009 e non dal 1° febbraio 2016, con riferimento alle note n... del... e n... del... e del provvedimento di promozione per meriti straordinari del... con le quali veniva proposta la «promozione per meriti straordinari» del ricorrente in applicazione dei principi dettati dalla Corte costituzionale n. 224 del 27 ottobre 2020 e del parere reso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1984/2021, e i cui rispettivi procedimenti risultano ad oggi non conclusi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 29 marzo 2023 il dott. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. — Il sig. A. D. F. è un Assistente Capo del Corpo di polizia penitenziaria in servizio come responsabile del centro addestramento cinofili di sin dall'anno...

2. — Il..., il sig. D. F., in missione presso la Città di Verona su incarico del Servizio centrale, si è distinto per aver inseguito e fermato un soggetto segnalato dalle unità cinofile, che trasportava circa 10 chilogrammi di sostanza stupefacente del tipo *hashish* e che, vistosi scoperto, aveva tentato di darsi alla fuga.

Il sig. D. F. ha così permesso l'arresto in flagranza del soggetto e il rinvenimento dell'ingente quantitativo di sostanza stupefacente.

3. — Visto lo stato di servizio ed il fondamentale contributo offerto nell'operazione condotta a Verona e considerato che il sig. D. F. disbrigava mansioni ultronee rispetto ai compiti previsti per un appartenente al ruolo degli agenti/assistenti, il Provveditore regionale, con nota prot... del..., ravvisava gli estremi per il conferimento al sig. D. F. della ricompensa della promozione per merito straordinario *ex art. 77* del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82.



4. — Dipoi, con nota prot. ... del..., il Direttore generale del personale e delle risorse del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha formulato un'ulteriore proposta di promozione per merito straordinario *ex art. 77*, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 82/1999 da unirsi alla precedente formulata dal sig. Provveditore regionale del Piemonte, al fine di consentirne una migliore valutazione in sede di commissione, in quanto l'Assistente capo D. F. ha permesso di integrare la struttura dell'Amministrazione con 14 cani mancanti, senza sostenere alcun onere per il loro acquisto. In particolare, con la predetta nota, l'Amministrazione metteva in risalto «Gli sforzi sostenuti, nelle fasi di selezione e addestramento degli animali hanno rappresentato uno straordinario onere per il dipendente, ben al di là del normale e richiesto impegno, le non comuni doti di conoscenza tecnica nel settore della cinofilia, illustrano, con inequivocabile chiarezza, la dedizione con la quale il D. F. ottempera al proprio lavoro. Dedizione che lo ha condotto ad implementare le proprie conoscenze ben oltre ai già accennati benefici, in termini di riduzione della spesa, hanno contribuito a mantenere efficiente il servizio cinofili antidroga ed al conseguente contrasto all'introduzione in carcere di sostanze stupefacenti con l'ovvio risultato del mantenimento, tra molteplici realtà, di efficienti livelli di sicurezza».

5. — Sulla proposta di promozione si è espressa favorevolmente la Commissione per il personale del Corpo della polizia penitenziaria — ruolo sovrintendenti *ex art. 50*, decreto legislativo n. 443/1992, ritenendo sussistenti i presupposti per la promozione per meriti straordinari alla qualifica superiore a far data dal 1° febbraio 2016, sul rilievo che il sig. D. F. avrebbe svolto «nell'esercizio delle sue funzioni un servizio di particolare importanza, dando prova di competenza e professionalità peculiari nello specifico servizio antidroga oggetto di segnalazione, nonché di eccezionali capacità nella prolungata attività di selezione e di addestramento degli animali sopraccitati, dimostrando di possedere qualità superiori rispetto alla qualifica al momento rivestita».

Conseguentemente, l'Amministrazione ha adottato il decreto di promozione per merito straordinario in data... e lo ha trasmesso unitamente ad altri al competente organo di controllo per il prescritto visto di regolarità amministrativa e contabile.

6. — Senonché, l'Ufficio centrale di bilancio, dopo aver spiccato rilievo e attivato la prescritta interlocuzione con l'Amministrazione, ha restituito non vistato il provvedimento di promozione in parola, riscontrando la mancata trasmissione della proposta del Provveditore regionale, presupposto necessario per fissare la decorrenza della promozione ai sensi dell'art. 54, comma 3, del decreto legislativo n. 443/1992 e la discrepanza tra la data di decorrenza della promozione così come quella decretata e la data della relativa proposta, riportata nei verbali della Commissione.

7. — Al fine di estrarre il carteggio del procedimento relativo alla concessione della promozione per meriti straordinari, il sig. D. F. esperiva la procedura di accesso documentale ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990 senza successo e si trovava costretto ad adire il giudice amministrativo, ottenendo la pronuncia di questo Tribunale n. 1297 del 30 novembre 2017 che condannava l'Amministrazione penitenziaria all'ostensione degli atti.

8. — Contestualmente, l'Amministrazione, con P.D.G. del 19 dicembre 2017, indiceva un concorso straordinario, con il quale metteva a bando 2851 posti per la nomina iniziale alla qualifica del ruolo di Sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria, con decorrenza giuridica a far data dal 1° gennaio 2009, cui il ricorrente non riteneva di dover partecipare essendo pendenti ben due riconoscimenti di prestigio, *id est* le indicate proposte di promozione per meriti straordinari.

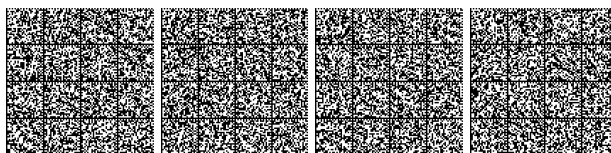
9. — Frattanto, l'Amministrazione non consentiva l'accesso documentale richiesto. Pertanto, il sig. D. F. adiva in sede di ottemperanza questo T.A.R. che, con sentenza non definitiva n. 1138 del 18 ottobre 2018, dichiarava l'obbligo del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di dare esecuzione alla sentenza n. 1297/2017, nominando il Commissario *ad acta* per il caso di ulteriore inottemperanza.

Dopo aver preso visione degli atti pertinenti al fascicolo della sua pratica il sig. D. F. diffidava l'Amministrazione penitenziaria all'adozione di tutti i provvedimenti necessari per l'attribuzione del superiore inquadramento a decorrere dalla data del 19 febbraio 2015 e a concludere positivamente l'*iter* rivolto al conferimento della promozione.

10. — A fronte dell'inerzia dell'Amministrazione, il ricorrente adiva nuovamente questo Tribunale con azione avverso il silenzio, che, definitivamente pronunciando sul ricorso, con sentenza n. 659 del 2 novembre 2020 lo accoglieva e, per l'effetto, dichiarava l'obbligo del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria alla promozione del ricorrente alla qualifica superiore, mediante l'adozione del relativo provvedimento nel termine di trenta giorni.

Pertanto, con successivo decreto del... l'Amministrazione riconosceva al sig. D. F. la promozione per meriti straordinari, attribuendo la qualifica di vice sovrintendente con decorrenza dal 1° febbraio 2016.

11. — Senonché, nel frattempo è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 224/2020, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982, nella parte in cui non prevede, nell'ambito dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato, l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente dei promossi per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti.



12. — Alla luce della ratio *decidendi* dalla richiamata sentenza, il ricorrente, rammentata l'indizione del concorso straordinario con P.D.G. del 19 dicembre 2017 per la nomina iniziale alla qualifica del ruolo dei Sovrintendenti del Corpo della polizia penitenziaria con decorrenza giuridica differenziata a decorrere dal 1° gennaio 2009, diffidava l'Amministrazione, con missiva del..., a ricostruire la sua carriera applicando la medesima decorrenza giuridica prevista per i colleghi promossi per le vie ordinarie. Ciononostante, nei giorni immediatamente successivi venivano adottati i decreti di nomina dei vincitori del concorso straordinario con immissione nel ruolo dei sovrintendenti (decreti dell'8 e 20 ottobre 2021 e 4 novembre 2021) e decorrenze giuridiche più favorevoli rispetto a quella conseguita dall'interessato mediante la promozione per merito straordinario.

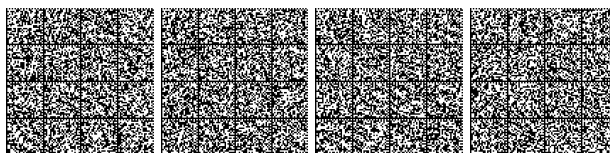
13 — Essendo la diffida rimasta priva di riscontro, il sig. D. F. ha adito questo T.A.R., con ricorso depositato in data 19 novembre 2022, domandando, in via principale, l'accertamento del proprio diritto al riconoscimento della retrodatazione per meriti straordinari alla data del 1° gennaio 2009, nonché dell'inadempimento dell'Amministrazione penitenziaria all'attribuzione nei confronti del ricorrente degli effetti giuridici derivanti dalla promozione per merito straordinario ed il diritto al superiore trattamento giuridico e stipendiale con retrodatazione al 1° gennaio 2009 e, per l'effetto, ha chiesto dichiararsi l'obbligo dell'Amministrazione inadempiente di adottare tutti i provvedimenti necessari per l'attribuzione del superiore inquadramento a far data dal 1° settembre 2009. In via subordinata, ha domandato l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza del...

14. — Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ha dedotto l'inconferenza della pronuncia della Corte costituzionale riguardo al caso di specie, in quanto essa, essendo stata adottata con riferimento ad una specifica norma dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato, non può trovare applicazione, né diretta, né analogica nell'ordinamento della Polizia penitenziaria, retto da disposizioni specifiche.

15. — Nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023, questo T.A.R., con ordinanza n. 72/2023 del 18 gennaio 2023, «Rilevato che, con concorso straordinario indetto con P.D.G. del 19 dicembre 2017, sono stati messi a bando 2851 posti per la nomina iniziale alla qualifica del ruolo dei Sovrintendenti del Corpo della Polizia penitenziaria, prevedendo, *inter alia*, che per il personale che supera il corso di formazione la nomina alla qualifica sia conferita con decorrenza giuridica differenziata corrispondente al primo gennaio dell'anno successivo a quello della annualità alla quale si riferiscono i posti messi a concorso — nel caso di specie il 1° gennaio 2009 — e pari decorrenza economica per tutte le annualità, corrispondente al giorno successivo alla data di conclusione del primo corso di formazione» e «Considerato che in una fattispecie collimante nei tratti giuridico-fattuali con quella per cui è causa, benché riferita all'ordinamento del personale dei ruoli della Polizia di Stato, la Corte costituzionale, con sentenza 7-27 ottobre 2020, n. 224 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 — per cui le promozioni per merito straordinario del personale della Polizia di Stato decorrono dalla data del verificarsi dei fatti e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie — nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti» ha rilevato in via officiosa, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., profili di non implausibile contrasto tra la disciplina dettata per le promozioni per merito straordinario del Corpo della Polizia penitenziaria con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti «meritori» dal momento che ciò concretizza una illegittima disparità di trattamento tra i vice sovrintendenti della Polizia penitenziaria, che sono stati promossi nella qualifica per merito straordinario, e coloro che hanno avuto accesso alla stessa qualifica per concorso o procedura selettiva; e l'art. 97 della Costituzione dal momento che l'Amministrazione, in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati per concorso, finisce per trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, ossia quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica, in spregio del principio di imparzialità, che deve connotare l'*agere* amministrativo. Il Collegio ha, dunque, assegnato alle parti trenta giorni, decorrenti dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della suddetta ordinanza per presentare memorie vertenti sulla questione indicata.

16. — Nello scambio di memorie difensive la difesa erariale ha ribadito l'inconferenza della sentenza n. 224 del 2020 in quanto pronunciata con riferimento ad una norma specifica dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato non suscettibile di applicazione al personale del Corpo di Polizia penitenziaria retto da norme specifiche. La difesa del ricorrente, dal canto suo, ha svolto deduzioni a supporto dell'opportunità di sollevare la questione di costituzionalità per la sostanziale identità degli effetti distorsivi insiti nel meccanismo di retrodatazione invalso nei due corpi, Polizia di Stato e Polizia penitenziaria.

Espletato lo scambio di memorie difensive sulla questione delineata *ex officio*, la causa è venuta in discussione all'udienza pubblica del 29 marzo 2023 ed è stata trattenuta in decisione.



DIRITTO

1. — L'ordinamento del personale appartenente al Corpo della Polizia penitenziaria, recato dal decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, prevede all'art. 51 una precipua norma premiale in base alla quale la promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli agenti, agli agenti scelti, agli assistenti ed agli assistenti capo, che nell'esercizio delle loro funzioni abbiano conseguito eccezionali risultati in attività attinenti ai loro compiti, rendendo straordinari servizi all'Amministrazione penitenziaria, dando prova di eccezionale capacità e dimostrando di possedere qualità tali da dare sicuro affidamento di assolvere lodevolmente le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica. La decorrenza delle promozioni per merito straordinario è fissata espressamente dalla legge alla data del verificarsi del fatto (art. 54, decreto legislativo n. 443 del 1992).

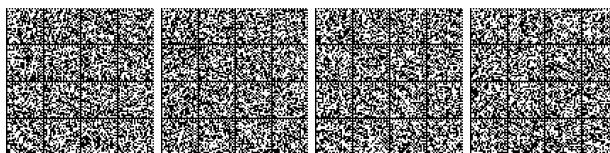
In via ordinaria, nondimeno, a norma dell'art. 16 decreto legislativo cit., la nomina alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia penitenziaria si consegue mediante selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo riservato a domanda nel limite del 70 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo che ricoprono, alla predetta data, una posizione in ruolo non inferiore a quella compresa entro il doppio dei posti individuati, che non abbiano riportato nell'ultimo biennio un giudizio complessivo inferiore a «buono» e sanzione disciplinare più grave della deplorazione e nel limite del restante 30 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, mediante concorso per titoli ed esami con modalità semplificate, da espletare anche mediante procedure telematiche, riservato al personale appartenente al ruolo degli agenti ed assistenti, che abbia compiuto almeno quattro anni di effettivo servizio e che non abbia riportato nell'ultimo biennio un giudizio complessivo inferiore a «buono» e sanzione disciplinare più grave della deplorazione (comma 1). La disciplina legislativa stabilisce, inoltre, che la nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del direttore generale del personale e delle risorse con decorrenza giuridica dal primo gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso di formazione tecnico-professionale non superiore a tre mesi, con verifica finale, alla cui frequenza sono tenuti i vincitori (comma 3). Questa peculiare retrodatazione della decorrenza ai soli effetti giuridici è stata introdotta dall'art. 3, decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 200, come modificato dall'art. 3, decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 76 soppiantando la precedente *regola iuris* recata dall'art. 19 giusta la quale la promozione alla qualifica di vice sovrintendente veniva conferita secondo l'ordine di graduatoria del corso a decorrere dalla data di conclusione del corso stesso.

2. — Il meccanismo di retrodatazione in argomento riproduce le stesse caratteristiche di quello già censurato dalla Corte costituzionale con la ridetta pronuncia n. 224 del 7 ottobre 2020 la quale, nel pronunciarsi sull'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, ha preso le mosse dall'art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), nella formulazione novellata dall'art. 2 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) laddove ha individuato la decorrenza della promozione alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato per concorso alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze nella dotazione organica.

2.1 — Nel suo *decisum* la Corte ha osservato che la divaricazione della decorrenza giuridica da quella economica con significativa retrodatazione ad un momento anteriore rispetto a quello perfezionativo della fattispecie sostanziale della promozione — quale potrebbe essere il superamento del concorso o il completamento del successivo corso di formazione tecnico-professionale — determina una illegittima disparità di trattamento in quanto la retrodatazione nella qualifica a seguito della progressione in carriera con modalità ordinarie, in mancanza di strumenti di riallineamento in favore dei vice sovrintendenti già precedentemente nominati per merito straordinario, comporta un possibile superamento, ai fini dell'accesso alle qualifiche superiori, da parte di assistenti o agenti che abbiano superato il corso-concorso bandito successivamente alla promozione di altri assistenti o agenti per merito straordinario, in virtù della maggiore anzianità di servizio nella qualifica.

Ha opinato la Corte che il fattore comune dell'accesso alla medesima qualifica comporta che, allorquando il completamento della fattispecie di nomina si perfezioni in momenti distinti, non possa esserci una differenziazione penalizzante per chi abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta dopo.

2.2. — In tale pronuncia la Corte ha dunque ravvisato la contestuale lesione non solo del basilare canone di eguaglianza formale *ex* art. 3 della Costituzione ma anche del principio di imparzialità dell'*agere* amministrativo *ex* art. 97 della Costituzione alla stregua dei quali non è tollerabile trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, ossia, nella specie, quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica.



3. — La fattispecie concreta venuta all'esame del Collegio ricalca le note fattuali di quella portata all'attenzione del giudice delle leggi, sia pur con riguardo ad un ordinamento settoriale parallelo, vertendosi in questo caso nell'ordinamento del personale del Corpo della Polizia penitenziaria. L'odierno ricorrente anelava, infatti, da tempo alla promozione per meriti straordinari, istruita lungamente dall'Amministrazione a partire dalla prima proposta del Provveditore regionale datata... e, infine, conclusasi con esito favorevole solo con il decreto del... che ha promosso l'assistente capo A. D. F. alla qualifica di vice sovrintendente con decorrenza giuridica dal 1° febbraio 2016 in correlazione con la seconda proposta avanzata dal Direttore generale del personale e delle risorse del D.A.P. in ordine ai meriti guadagnati del D. F. come responsabile cinofilo.

3.1. — Cionondimeno, la conclusione della parallela procedura concorsuale straordinaria indetta con P.D.G. del 19 dicembre 2017 per la nomina iniziale alla qualifica del ruolo di Sovrintendenti del Corpo di Polizia penitenziaria, con decorrenza giuridica a far data dal 1° gennaio 2009 ha determinato effetti irragionevolmente distorsivi atteso che, con i decreti di nomina adottati l'8-20 ottobre e il 4 novembre 2021, i vincitori della procedura hanno letteralmente scavalcato il ricorrente nel ruolo dei sovrintendenti con un cospicuo vantaggio in termini di anzianità di servizio (ben sette anni, intercorrenti tra il 1° gennaio 2009, decorrenza dell'immissione dei vincitori, e il 1° febbraio 2016, decorrenza giuridica della promozione del ricorrente).

Ciò in applicazione dell'espresso disposto di legge dell'art. 16, comma 3, decreto legislativo n. 443 del 1992, richiamato dall'art. 44, decreto legislativo n. 95 del 2017 che ha previsto la procedura straordinaria per titoli per la copertura dei posti disponibili dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2016 nel ruolo dei sovrintendenti, secondo cui «la nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del direttore generale del personale e delle risorse con decorrenza giuridica dal primo gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze».

3.2. — Ricalcando le movenze censorie poste alla base della rimessione della questione sollevata con riguardo al meccanismo di retrodatazione nell'ordinamento del personale della Polizia di Stato, analogamente nella fattispecie in argomento il sostanziale effetto di scavalco nel ruolo sovrintendenti in danno dell'odierno ricorrente da parte della estesa cerchia di vincitori della procedura straordinaria per titoli fa dubitare della legittimità costituzionale, *sub specie* di ragionevolezza e imparzialità di trattamento, della pertinente disposizione recata dall'ordinamento del personale del Corpo della Polizia penitenziaria in ordine alla decorrenza della promozione per meriti straordinari: l'art. 54, comma 1 del decreto legislativo n. 443 del 1992 prevede, infatti, che le promozioni per merito straordinario decorrano dalla data del verificarsi del fatto e vengano conferite anche in soprannumero riassorbibile con le vacanze ordinarie.

La disposizione di legge entra in tensione con gli evocati parametri nella parte in cui non appresta un congegno di riallineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso interni successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

4. — La questione di costituzionalità che si va a delineare è innanzitutto rilevante nel presente giudizio.

5. — Al riguardo, il Collegio deve esaminare taluni profili preliminari che, pur non sollevati dalla difesa erariale nel giudizio, potrebbero essere astrattamente dedotti nel giudizio incidentale dinanzi al giudice delle leggi, quali cause ostative alla ricevibilità o ammissibilità del gravame.

6. — Viene in rilievo, in primo luogo, il tema della tempestività dell'azione promossa dal sig. D. F. avverso il preteso silenzio dell'Amministrazione penitenziaria sulla sua diffida.

L'azione è prospettata dalla parte ricorrente come domanda di accertamento del diritto alla retrodatazione della decorrenza giuridica nella nuova qualifica, indi assoggettabile all'ordinario termine prescrizionale vertendosi in tema di diritto soggettivo scaturente dal rapporto di impiego.

Orbene, il Collegio è ben consapevole che il provvedimento di inquadramento nel ruolo organico del personale di diritto pubblico *ex art. 3*, decreto legislativo n. 165/2001 si atteggi *pleno iure* a provvedimento autoritativo espressione di potere amministrativo, ancorché vincolato o, a tutto concedere, tecnico-discrezionale, senonché nel caso di specie deve opinarsi che i tratti liberi del potere siano stati tutti esercitati (si è perfezionato il provvedimento di promozione alla qualifica superiore per merito straordinario) e residui solo un margine vincolato che attiene alla decorrenza degli effetti giuridico-economici della promozione stessa. La consistenza della posizione giuridica soggettiva in termini di diritto soggettivo, conoscibile dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, sarebbe corroborata dalla circostanza che tale decorrenza discenderebbe in via vincolata dall'applicazione *recta via* della disposizione sospettata di incostituzionalità di cui si chiede la *reductio ad legitimitatem* per mezzo di una pronuncia additiva che operi l'agognato riallineamento. La natura vincolata dell'agire amministrativo invocato dal ricorrente, unitamente al fatto che tale vincolatezza rilevi esclusivamente nell'interesse del dipendente conduce il Collegio ad affermare la configurabilità di un diritto soggettivo pieno alla retrodatazione. Ne discende la tempestività del gravame in forza dell'ampio termine prescrizionale cui è assoggettata la relativa azione di accertamento e condanna.



6.1. — Alternativamente, quand'anche si propendesse per la tesi più tradizionale che ascrive *generaliter* natura autoritativa ai provvedimenti di inquadramento nel ruolo del personale di diritto pubblico (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 5 febbraio 1982, n. 65), si deve far rilevare che la pretesa azionata è convertibile, peraltro su espressa graduazione dello stesso ricorrente, in *actio per silentium* avverso l'inerzia serbata dall'amministrazione sulla diffida volta ad ottenere la retrodatazione dell'inquadramento agli effetti giuridici: secondo la prospettazione del ricorrente, l'obbligo di provvedere dell'Amministrazione penitenziaria deve ritenersi insorto all'indomani della pronuncia della ridetta sentenza n. 224 della Corte costituzionale pubblicata in data 28 ottobre 2020 nella *Gazzetta Ufficiale* e del successivo inquadramento in ruolo dei vincitori della procedura concorsuale straordinaria del 2017, avvenuto con decreti dell'8-20 ottobre e 4 novembre 2021, che ha determinato lo scavalco nel ruolo organico, concretamente lesivo della posizione giuridica del ricorrente.

6.2. — Orbene, tenuto conto che la diffida a provvedere sul riallineamento è stata recapitata all'Amministrazione in data..., la notifica del ricorso giurisdizionale avverso la surriferita inerzia, perfezionatasi il 4 novembre 2022, deve ritenersi comunque tempestiva avuto riguardo al termine annuale per la proponibilità dell'azione avverso il silenzio (art. 31 cod. proc. amm., computabile *ex nominatione dierum*) unitamente al termine minimo procedimentale di trenta giorni desumibile dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo (art. 2, legge n. 241 del 1990) e al periodo di sospensione feriale.

6.3. — In buona sostanza, l'onere di agire in giudizio non può dirsi insorto in capo al ricorrente nel momento del perfezionamento del suo provvedimento di inquadramento in ruolo (...), virtualmente legittimo e privo di profili di lesività, bensì nel momento in cui si sono perfezionati i decreti di nomina — e conseguente inquadramento in ruolo — dei vincitori del successivo concorso che lo hanno materialmente scavalcato nell'ordine di ruolo facendolo scivolare su una posizione peggiore con riflessi pregiudizievoli sulla posizione gerarchica (v. art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 443/1992 «nell'ambito dello stesso ruolo la gerarchia è determinata dalla qualifica e, nella stessa qualifica, dall'anzianità») e sulla legittima pretesa di progressione di carriera (tenuto conto che la promozione a sovrintendente, ad es., avviene in virtù di scrutinio per merito assoluto ex art. 20 decreto legislativo cit. nel quale rileva primariamente l'ordine di ruolo a norma dell'art. 39, decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077): solo in tal momento l'interesse ad agire si è, dunque, condensato assumendo quell'indefettibile tasso di concretezza necessaria per accedere alla tutela giurisdizionale.

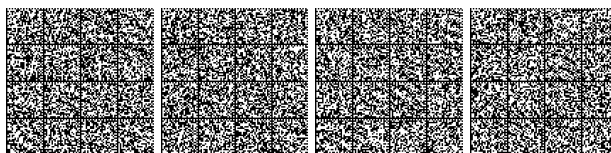
E si badi bene, l'effetto distorsivo che si lamenta in questa sede non è l'irragionevolezza della retrodatazione in sé — il che avrebbe dovuto condurre ad impugnare in via principale gli inquadramenti in ruolo dei colleghi del ricorrente e, in via incidentale innanzi al giudice delle leggi, la disposizione di cui all'art. 16, comma 3, decreto legislativo n. 443/1992 — bensì l'assenza di un adeguato congegno normativo di riallineamento per le promozioni per merito straordinario. Indi, in questa sede si denuncia l'incostituzionalità della ben diversa disposizione di cui all'art. 54, decreto legislativo cit. per i motivi che si illustreranno infra.

6.4. — Alla luce delle considerazioni svolte, l'azione proposta dal sig. D. F. deve ritenersi comunque tempestiva, con conseguente ricevibilità del ricorso.

7. — Si profila, dipoi, la questione preliminare della concretezza e attualità dell'interesse al ricorso la quale, pur non eccitata dalla difesa erariale, rileva decisamente sotto il profilo dell'ammissibilità dell'azione.

7.1. — Non sfugge, difatti, al Collegio che il ricorrente, pur essendo posto in condizione di farlo, come confermato da quanto discusso nel corso dell'udienza pubblica, non ha partecipato alla procedura concorsuale straordinaria indetta con P.D.G. del 19 dicembre 2017, per la nomina a 2851 posti nella qualifica iniziale del ruolo di Sovrintendenti del Corpo di Polizia penitenziaria, con decorrenza giuridica a far data dal 1° gennaio 2009. Appare di tutta evidenza che l'utile partecipazione alla procedura sarebbe valsa fruttuosamente l'agognata promozione alla medesima qualifica con la contestata decorrenza giuridica più risalente (1° gennaio 2009 in luogo del 1° febbraio 2016) senza subire scavalamenti dai colleghi di pari qualifica.

7.2. — Senonché, preme al Collegio richiamare l'attenzione sulla peculiarità dell'istituto della promozione per meriti straordinari in confronto alla progressione ordinaria per scrutinio comparativo o concorsuale, come nel caso del bando del 2017. Soccorre al riguardo quanto già ricordato autorevolmente nella precedente pronuncia n. 224/2020 della Corte con riferimento all'ordinamento della Polizia di Stato, aderente anche al caso di specie: «la *ratio* ispiratrice della promozione per merito straordinario — che costituisce la forma più elevata di “ricompensa” per l'attività svolta — è quella di consentire, a coloro i quali si siano distinti per l'eccezionalità delle doti mostrate in occasione di particolari operazioni di servizio, di accedere alla qualifica superiore in deroga ai meccanismi ordinari di progressione in carriera. L'avanzamento in carriera per merito straordinario costituisce un'eccezione alla regola del pubblico concorso, sì da doversi interpretare restrittivamente. Il Consiglio di Stato, sia in sede consultiva (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 24 giugno 1998, n. 416) che in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 giugno 2015, n. 3084), ha più volte sottolineato che la promozione del personale della Polizia di Stato alla qualifica superiore per



merito straordinario implica necessariamente l'eccezionale rilevanza delle operazioni di servizio compiute sotto il profilo dei risultati conseguiti, nonché la dimostrazione, da parte degli interessati, del possesso di risorse personali e professionali fuori del comune e assolutamente rimarchevoli, mentre sono estranee al merito straordinario le ipotesi in cui il dipendente, pur trovandosi in situazione di pericolo, compie atti che non esiliano dai doveri d'istituto».

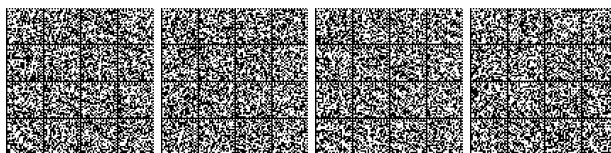
7.3. — In altre parole, l'accesso alla qualifica per merito straordinario in luogo di quello per le canoniche vie ordinarie conserva un *quid pluris* di esemplarità e meritevolezza che può rivestire indubbiamente rilievo nelle procedure di scrutinio successive e, più in generale, dare lustro nello sviluppo di carriera del dipendente: basti por mente alla circostanza che lo scrutinio per merito comparativo consiste nel giudizio sulla professionalità complessiva dell'impiegato emesso sulla base dei titoli risultanti dal fascicolo personale e dello stato matricolare, con particolare riferimento ai rapporti informativi e relativi giudizi complessivi (art. 44, decreto legislativo n. 443 del 1992); orbene, la redazione del rapporto informativo tiene conto di una serie di parametri di giudizio per espressa previsione di legge tra cui la «qualità dell'attività svolta» e «altri elementi di giudizio» rispetto ai quali ben può rilevare il riconoscimento del merito straordinario. Di tale rilevanza si ha peraltro espressa conferma avendo riguardo al Provvedimento del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria 8 marzo 2022 recante indicazioni sugli scrutini per merito assoluto e comparativo del personale appartenente ai ruoli tecnici: l'atto generale annovera tra i riconoscimenti suscettibili di dar luogo a punteggio proprio la promozione per merito straordinario (art. 12 - P.C.D. 8 marzo 2022) attribuendole un punto su un massimale di tre. Pur essendo riferito al solo personale dei neostituiti ruoli tecnici, è chiara la direzione evolutiva dell'ordinamento del personale del Corpo, anche a mente dell'art. 44, comma 24, decreto legislativo n. 95/2017 che preannuncia l'adeguamento, con provvedimento del capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dei criteri relativi agli scrutini per merito assoluto e comparativo del personale dei ruoli diversi dalla carriera dei funzionari, approvati con P.D.G. 27 aprile 1996 e 4 ottobre 1996, pubblicati sul Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia n. 22 del 30 novembre 1996 (circostanza confermata dalle informative sindacali dell'Amministrazione, *cf.* nota DAP prot. n. 68239 del 21 febbraio 2022).

7.4. — Completa, infine, il piano della digressione una considerazione di indole genuinamente sistematico-topografica: il blocco delle disposizioni tese a regolare le fattispecie di promozione per meriti straordinari (articoli 51-54, decreto legislativo n. 443/1992) è collocato nel Capo II dedicato proprio agli scrutini e ai rapporti informativi. Tale *sedes materiae* incentrata sul tema della valutazione del rendimento e sulla premialità dei meriti di servizio avvalorata emblematicamente il *quid pluris* assiologico ed ordinamentale della figura rimarcandone l'alterità rispetto alle modalità di alimentazione ordinaria dei ruoli del personale, disciplinate nel Titolo I. A chiusura del cerchio valga, infine, porre la giusta enfasi sulla portata *extra ordinem* della figura al punto da dare luogo ad una sovrannumerarietà *de jure* rispetto ai posti in dotazione organica, riassorbibile con le vacanze ordinarie. Siffatta opzione del legislatore, derogatoria rispetto all'ordinario regime vincolistico sulle consistenze organiche e la gestione dei fabbisogni del personale, fa trasparire l'indubbia valutazione di *favor* dell'ordinamento nei riguardi di siffatta modalità di promozione.

7.5. — Alla luce di quanto precede, si deve affermare la sussistenza di un interesse differenziato e qualificato del ricorrente a privilegiare il conseguimento della promozione per merito straordinario in luogo della canonica via ordinaria per selezione interna nella comprensibile (e tutelabile) ottica di una possibile spendita di tale titolo di servizio in sede di progressione di carriera negli scrutini per merito comparativo.

7.6. — Non deve, dunque, dubitarsi della originaria (e perdurante) sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale del ricorrente alla proposizione del presente gravame che, sul presupposto del conseguimento della qualifica superiore per merito straordinario, mira a neutralizzare l'irragionevole retrodatazione operante in favore dei colleghi vincitori del concorso straordinario per titoli del 2017. Retrodatazione che come già rilevato sortisce effetti pregiudizievoli immediati quanto alla posizione gerarchica del ricorrente a mente dell'art. 2, comma 2 del decreto legislativo n. 443/1992 («nell'ambito dello stesso ruolo la gerarchia è determinata dalla qualifica e, nella stessa qualifica, dall'anzianità») e mediati in occasioni dei futuri scrutini per merito assoluto ove rileva primariamente l'anzianità di ruolo (mentre negli scrutini per merito comparativo potrà essere utilmente valutato anche il merito straordinario di servizio, nei termini dianzi precisati).

8. — Le considerazioni che precedono intendono assolvere con ogni consentita compiutezza allo scrutinio di rilevanza della questione di costituzionalità, anche *sub specie* di ammissibilità del giudizio *a quo*, avendo bene a mente quel costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che propugna un controllo meramente esterno della Corte sulla motivazione del giudice *a quo* in ordine alla rilevanza della questione attenendosi ad un vaglio di non implausibilità (ex plurimis, 25 luglio 2022, n. 192; 5 maggio 2022, n. 109; 30 luglio 2021, n. 183; 20 ottobre 2020, n. 218). Orbene, il Collegio ritiene di aver comprovato in modo non implausibile che il gravame che ha occasionato il promovimento della presente questione si profili ricevibile — sia se configurato come azione di accertamento sia come *actio per silentium* — oltre che ammissibile per sussistenza di un interesse concreto ad anelare alla qualifica superiore per il tramite della promozione per merito straordinario e non già di semplice accesso concorsuale interno.



9. — La questione è viepiù rilevante nel presente giudizio avendo riguardo al fatto che non è esperibile con successo alcun tentativo di ermeneusi costituzionalmente orientata o conforme: l'art. 54, decreto legislativo n. 443 del 1992 di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale è difatti di piana e diretta applicazione alla specifica fattispecie delle promozioni per merito straordinario nella Polizia penitenziaria e non desta particolari dubbi esegetici essendo di limpida formulazione nella parte in cui dispone che le promozioni per merito straordinario decorrono dalla data del verificarsi del fatto e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie.

10. — Né, come condivisibilmente opinato dalla difesa erariale, può trovare applicazione in certo senso «analogica» il *decisum* della Corte con cui è stata manipolata in via additiva la parallela disposizione dettata nell'ordinamento della Polizia di Stato — l'art. 75, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335. Malgrado l'identità di contenuto normativo delle due disposizioni — l'una recata dall'ordinamento del personale della Polizia di Stato, l'altra da quello del Corpo della Polizia penitenziaria, entrambe disponendo che la promozione per meriti straordinari decorra dal verificarsi dei fatti — la circostanza che la prima sia stata attinta da falciatura costituzionale con la sentenza n. 224/2020 non implica che il correlato significato normativo debba ritenersi non più esistente, e quindi non più applicabile, pur se veicolato da una disposizione differente da quella sottoposta a scrutinio, sull'erroneo assunto che sarebbero oggetto del controllo di legittimità costituzionale le norme, e non le disposizioni normative. *Mutatis mutandis*, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (tra cui, recentemente Corte cost. 22 dicembre 2022, n. 264) deve affermarsi che il contenuto normativo di una disposizione, allorché quest'ultima non sia stata formalmente rimossa dall'ordinamento, è vigente e applicabile (e, di conseguenza, ove ne ricorrano le condizioni, sottoponibile a verifica di legittimità costituzionale), pur se, in precedenza, un contenuto normativo identico, ma promanante o ricavabile da una differente disposizione, sia stato già dichiarato costituzionalmente illegittimo.

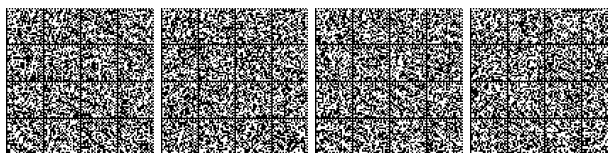
10.1. — La Corte costituzionale ha già avuto modo di rilevare al riguardo che «le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme non si estendono a quelle che non siano in esse esplicitamente menzionate, il che per *argumentum* si desume anche dall'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che prevede la possibilità di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale a norme non espressamente impugnate. Da ciò la conseguenza che, quando la Corte non abbia fatto espresso uso di tale potere rispetto a norme analoghe o connesse [...], le norme che non siano formalmente comprese nella dichiarazione di illegittimità costituzionale debbono considerarsi ancora vigenti, ancorché rispetto ad esse siano ravvisabili gli stessi vizi di incostituzionalità» (13 novembre 1992, n. 436; in senso analogo, più di recente, Corte cost., 6 marzo 2020, n. 40). Tale conclusione, del resto, trova puntuale conferma nella nota affermazione contenuta nella sentenza Corte cost., 21 marzo 1996, n. 84, secondo la quale la Corte costituzionale «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», e queste ultime sono altresì «il tramite di ritrasferimento nell'ordinamento» delle valutazioni operate in sede di controllo di costituzionalità; e discende che, se su una data disposizione la Corte costituzionale non si pronuncia, non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione d'una diversa questione di legittimità costituzionale; in definitiva, dunque, la rimozione dall'ordinamento d'una disposizione, e del correlato contenuto normativa, si verifica solo quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale ricada espressamente su detta disposizione, ritrasferendo su di essa gli esiti e gli effetti dello scrutinio sulla relativa norma condotto dalla Corte costituzionale (*cfr.* Corte cost. 22 dicembre 2022, n. 264).

10.2. — Tale è l'operazione di cui ritiene di farsi promotore il Collegio nella vertenza de qua. L'assoluta identità del meccanismo di retrodatazione dei Vice Sovrintendenti nominati per canale concorsuale negli ordinamenti della Polizia di Stato e della Polizia penitenziaria, l'uno già censurato dalla Corte, l'altro ancora vigente, esige il promovimento di una autonoma questione di legittimità costituzionale che conduca, ove ritenuta fondata dal giudice delle leggi per le medesime *rationes decidendi* della pronuncia n. 224/2020, alla rimozione della disposizione — l'art. 54, comma 1, decreto legislativo n. 443 del 1992 - e del correlato contenuto normativo.

11. — Tanto considerato, la rilevanza della questione si impone con tutta evidenza senza possibilità alcuna di soluzioni costituzionalmente conformi che possano scongiurare il presente incidente di costituzionalità.

12. — Con riguardo al presupposto della non manifesta infondatezza della questione si devono svolgere le seguenti considerazioni, contestualizzando dapprima la fattispecie nella sua cornice normativa di riferimento.

13. — L'art. 2 del decreto legislativo n. 443 del 1992 determina la gerarchia fra gli appartenenti ai ruoli del personale del Corpo di Polizia penitenziaria distinguendo fra personale appartenente alla carriera dei funzionari, ispettori, sovrintendenti, assistenti ed agenti. All'interno del medesimo ruolo la gerarchia è a sua volta determinata dalla qualifica e, nella stessa qualifica dall'anzianità; quest'ultima determinata, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, «dalla data del decreto di nomina o di promozione; a parità di tale data, da quella del decreto di promozione o di nomina alla qualifica precedente e, a parità delle predette condizioni, dall'età, salvi, in ogni caso, i diritti risultanti dalle classificazioni ottenute negli esami di concorso, negli scrutini per merito comparativo e nelle graduatorie di merito».



14. — Per quanto qui ci occupa, il ruolo superiore di sovrintendente, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, può essere ottenuto tramite meccanismi di progressione interna in carriera di carattere ordinario o straordinario.

14.1. — Nel primo caso, la qualifica può essere ottenuta, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 443 del 1992, all'esito di una selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo riservato a domanda nel limite del 70 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, agli assistenti capo che ricoprono, alla predetta data, una posizione in ruolo non inferiore a quella compresa entro il doppio dei posti individuati; nel limite del restante 30 per cento dei posti disponibili al 31 dicembre di ciascun anno, mediante concorso per titoli ed esami con modalità semplificate, da espletare anche mediante procedure telematiche, riservato al personale appartenente al ruolo degli agenti ed assistenti.

14.2. — Nella seconda ipotesi, la medesima promozione può essere conferita, ex art. 51, decreto legislativo n. 443 del 1992, anche per merito straordinario, dunque, attraverso un differente e straordinario canale di accesso alle progressioni di carriera, che appartiene al *genus* delle «ricompense» per l'attività svolta, consentendo a coloro i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano dato prova di eccezionale capacità, o abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica, di accedere alle funzioni della qualifica superiore.

15. — Come già sunteggiato in esordio, il regime normativo antecedente alle modifiche apportate all'art. 16 *cit.* dall'art. 3, decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 200, come modificato dall'art. 3, decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 76 non contemplava sostanziali differenze in punto di decorrenza giuridica tra le due procedure, ordinaria e per meriti straordinari, per il conseguimento delle promozioni da parte del personale della Polizia penitenziaria. Successivamente, per effetto delle sopracitate modifiche, il legislatore ha introdotto una divaricazione della decorrenza degli effetti giuridici introducendo la retrodatazione unicamente per i vincitori del concorso interno, con apposito intervento novellistico al comma 3, dell'art. 16, del decreto legislativo n. 443 del 1992, per cui «la nomina a vice sovrintendente è conferita con decreto del direttore generale del personale e delle risorse con decorrenza giuridica dal primo gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso di cui al comma 2. I vice sovrintendenti nominati in attuazione del comma 1, lettera a), precedono nel ruolo quelli nominati in attuazione del comma 1, lettera b) e mantengono, a domanda, la sede di servizio».

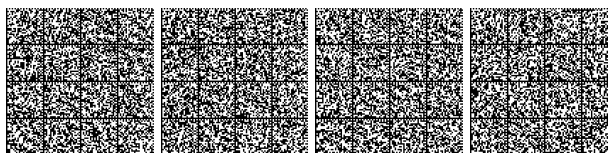
15.1. — Per converso, il conseguimento della medesima qualifica attraverso la promozione per merito straordinario è rimasta ancorata all'originaria previsione di cui all'art. 54, comma 1, del decreto legislativo n. 443 del 1992, secondo cui tali promozioni «decorrono dalla data del verificarsi del fatto e vengono conferite anche in soprannumero, riassorbibile con le vacanze ordinarie».

16. — Riassamando i tasselli appena esaminati si compone un mosaico regolatorio che ricalca in perfetta aderenza la disciplina del Personale della Polizia di Stato di cui all'art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982 anch'esso modificato nel 2001 (ad opera dell'art. 2-*bis* del decreto legislativo n. 53/2001) e dell'art. 75, comma 1, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, oggetto della ormai ben nota declaratoria di illegittimità costituzionale con la pronuncia del 27 ottobre 2020, n. 224. Segnatamente, la sentenza ha ritenuto contrastante con i principi di uguaglianza e di imparzialità dell'amministrazione (articoli 3 e 97 della Costituzione) la retrodatazione giuridica nella qualifica operante per i soli vice sovrintendenti promossi in seguito alle procedure concorsuali e selettive interne al 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze, a fronte della rilevanza per la progressione straordinaria della data di verifica del fatto che ha dato luogo alla «ricompensa» di merito straordinario, nella misura in cui il suddetto meccanismo determinava all'interno di una stessa qualifica una discriminazione fondata sulle differenti modalità di accesso alla stessa.

17. — Ad avviso del Collegio, anche la disciplina in esame sconta i medesimi profili di insanabile contrasto coi parametri assiologico-strutturali condensati nell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede irragionevolmente lo scavalco della decorrenza giuridica nella qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario in favore del personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della parallela procedura tramite selezione o concorso, indetta tuttavia successivamente al momento del verificarsi dei fatti «meritori», concretizzando in tal guisa un'illegitima disparità di trattamento tra sottogruppi di vice sovrintendenti della Polizia penitenziaria in ragione della modalità di accesso.

17.1. — Entrambe le procedure di accesso alla qualifica consistono, infatti, in due processi paralleli che convergono nella medesima nomina a vice sovrintendente ad esito della selezione del personale meritevole di progressione che, come sopra descritto, può avvenire per via ordinaria, attraverso l'espletamento di un concorso, oppure per via straordinaria, attraverso la facoltà ampiamente discrezionale concessa alla P.A. di selezionare i più meritevoli con il conferimento della promozione per meriti straordinari, anche in soprannumero.

L'espletamento delle parallele procedure conduce, pertanto, al conseguimento della medesima qualifica per tutti i promossi e all'espletamento delle medesime funzioni, ragion per cui, considerato altresì il pregresso ed omogeneo regime normativo operante in materia, nonché l'equivalenza della decorrenza economica per tutti i vice sovrintendenti, non si rinviene alcuna ragionevole giustificazione a che la diversità di canale di accesso conduca ad una retrodatazione della decorrenza giuridica di una specifica platea di promossi con correlativo scavalco di quelli promossi ad altro titolo in un tempo anteriore.



17.2. — Relativamente al profilo dell'irragionevolezza, va ricordato che la Corte costituzionale ha desunto dall'art. 3 della Costituzione «un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza “è dunque lesivo quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come ‘contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata’ (sentenza n. 416 del 2000). [In questi casi] il giudizio di ragionevolezza [consiste] in un ‘apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere’ (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)” (sentenza n. 86 del 2017)» (Corte costituzionale, 11 gennaio 2019, n. 6).

17.3. — In sintonia con le affermazioni della Corte, non v'è dubbio, con riguardo al caso di specie, che il mancato allineamento della decorrenza giuridica tra la qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario e quella più favorevole riconosciuta al personale promosso per concorso interno risulti contraddittorio proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e sistematico-ordinamentale:

a) sul crinale della logica classica, retta dai principi del terzo escluso e di non contraddizione, si deve osservare che l'artificio congegnato dal legislatore sovverte un principio di portata generale dell'ordinamento di chiara pregnanza empirico-fenomenica, compendiato nel brocardo *prior in tempore potior in iure*. Di norma, la priorità cronologica di un dato fenomeno, rilevante per l'ordinamento, si riflette anche nella sua preminenza, agli effetti giuridici, rispetto ad eventi della medesima indole che accadono in momenti successivi: nel caso di specie, l'ordine di ruolo costituisce, in tesi, l'istantanea della sequenza logico-temporale delle fattispecie perfezionative di progressione di carriera dei dipendenti ivi inquadrati. Nel caso di specie, i momenti perfezionativi corrispondono, rispettivamente, al tempo di verifica dei fatti meritorii, per la promozione *extra ordinem*, e al proficuo completamento del corso formativo per la promozione concorsuale. Senonché, in frontale contraddizione con questa evidenza empirica — ossia, la priorità logico-temporale della prima fattispecie, verificatasi il 4 febbraio 2016, rispetto all'indizione stessa del bando concorsuale, datato 19 dicembre 2017 — la disposizione di cui si denuncia l'incostituzionalità introduce una *factio iuris* che ribalta illogicamente — e senza apparente *ratio* giustificativa se non quella di premiare e incentivare la progressione ordinaria — la successione naturale dei due fenomeni, prima ancora delle due fattispecie giuridiche, col ridetto meccanismo di retrodatazione degli effetti giuridici;

b) Sul versante teleologico, la previsione risulta finalisticamente incoerente con la *ratio* premiale sottesa all'istituto della promozione per meriti straordinari determinando il paradosso dello «scavalco» nei confronti di chi abbia conseguito la medesima qualifica in un momento anteriore per merito straordinario da parte di chi l'abbia ottenuta successivamente attraverso l'espletamento del concorso, potendo questi beneficiare della retrodatazione ai fini giuridici al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata accertata la corrispondente carenza di organico, con lampanti ricadute penalizzanti nella posizione gerarchica (giacché «nell'ambito dello stesso ruolo la gerarchia è determinata dalla qualifica e, nella stessa qualifica, dall'anzianità» ex art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 443/1992) e nella progressione successiva di carriera (nella quale rileva primariamente, specie negli scrutini per merito assoluto, l'ordine di ruolo a norma dell'art. 39, decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077);

c) Sul piano ordinamentale-sistematico, l'invocato intervento correttivo della Corte si rende vieppiù necessario alla luce del principio di tendenziale equiordinazione degli ordinamenti delle Forze di polizia sancito dalla legge delega Madia (art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 124 del 2015 laddove fissa come criterio direttivo la «revisione della disciplina in materia di [...] progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure [...] assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia [...], fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia»): difatti, la recente rimozione *ope iudicis*, in virtù della sentenza n. 224/2020, dell'ingiustificato effetto distortivo tra le due parallele procedure di progressione all'interno dell'ordinamento del Corpo della Polizia di Stato, mette ancor più in risalto l'effetto stridente del permanere di siffatto meccanismo nell'ordinamento della Polizia penitenziaria, non ravvisandosi alcuna *ratio* giustificativa che ne avvalori la natura di «peculiarità ordinamentale». La distonia sistemica acuisce ulteriormente l'irrazionalità e l'ingiustizia intrinseca del meccanismo che riposa su un duplice moto discriminatorio: verso l'interno, in quanto in seno al medesimo ordinamento i vice sovrintendenti promossi detengono una posizione prevalente o poizore rispetto ad altri in ragione della sola modalità d'accesso, e verso l'esterno, nel raffronto con l'ordinamento della Polizia di Stato nel quale il giudice delle leggi ha virtuosamente rimosso l'effetto distortivo.

18. — In sintonia con la *ratio decidendi* della ridetta pronuncia n. 224/2020, il Collegio ravvisa altresì profili di tensione dell'art. 54, comma 1, decreto legislativo n. 443 del 1992 con l'art. 97 della Costituzione, sotto il duplice versante dell'osservanza del canone di imparzialità e di buon andamento.

18.1. — Quanto al primo, il mantenimento, a fronte della pregressa omogenea disciplina, di una divaricazione nella decorrenza degli effetti giuridici tra le due ipotesi di promozione alla medesima qualifica superiore, determina, con tutta evidenza, un'irragionevole disparità di trattamento da parte dell'Amministrazione in violazione del principio di imparzialità che deve connotare i pubblici uffici.



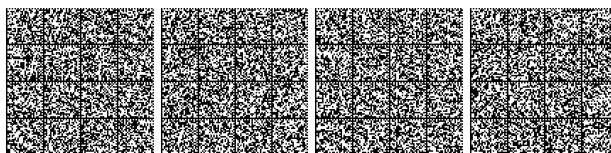
18.2. — Con riguardo al secondo, la mancata previsione di un allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito in via ordinaria la medesima qualifica si scontra con la *ratio* «premiale» sottesa all'istituto della promozione per meriti straordinari svuotandola di significato, in virtù della differenziazione penalizzante cui è sottoposto colui che abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore per merito straordinario rispetto a chi l'abbia ottenuta successivamente attraverso l'espletamento del concorso: ciò ridonda, a parere del Collegio, in una vulnerazione del buon andamento della pubblica amministrazione, primariamente interessata a sollecitare comportamenti virtuosi da parte dei propri dipendenti, tenuti *generaliter* al disimpegno delle proprie funzioni con disciplina e onore (art. 54 della Costituzione). L'incentivo all'osservanza di condotte non solo specchiate, ma particolarmente meritorie per il loro valore deontologico, etico e financo civile dona lustro sia al singolo dipendente sia all'intera Istituzione che vede rinsaldare il rapporto di fiducia e credibilità presso tutti i consociati: l'esemplarità di tali condotte giova, in definitiva, alla percezione pubblica del buon andamento dell'amministrazione, con effetto rinvigorente sul senso di *commitment* dei cittadini nei confronti della cosa pubblica. Ne riviene che nuoce ancor più gravemente all'effettività dell'istituto della promozione per merito straordinario il cortocircuito sistematico che, per un verso consacra l'istituto *per tabulas* e, per l'altro, ne svuota la portata sostanziale per effetto di un malinteso meccanismo di scavalco dei promossi per vie ordinarie: il chiaro disincentivo che ne riviene all'atto pratico rende meno appetibile se non financo illusoria la premialità correlata in tesi dal legislatore alla realizzazione di «straordinari servizi all'Amministrazione penitenziaria», ovvero all'esposizione a «grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica».

19. — Ad avviso del Collegio, la prospettazione dei profili di incostituzionalità può arricchirsi ove si sottoponga la disposizione ad attenta disamina dall'angolo visuale internazionalistico ed unionale della sua conformità rispetto agli obblighi discendenti dagli strumenti convenzionali in materia di tutela internazionale del lavoro.

19.1. — Orbene, a stretto rigore non può trovare applicazione nel caso di specie il *corpus* unionale inteso a dettare un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro — ossia la direttiva 2000/78/CE che affonda le proprie radici, in termini assiologici, nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sul principio di non discriminazione: l'atto di diritto derivato mira dichiaratamente a contrastare ogni discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, mentre nella fattispecie in esame la discriminazione attiene alle condizioni di promozione alla qualifica superiore sulla base delle modalità di accesso alla qualifica stessa.

19.2. — Cionondimeno, allargando il campo di indagine al diritto internazionale «classico», il nostro ordinamento si è vincolato *in subiecta materia* a conformarsi ad uno specifico strumento convenzionale negoziato nella cornice dell'Organizzazione internazionale del lavoro — la Convenzione n. 111 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, adottata il 28 giugno 1958 e ratificata dalla Repubblica italiana in virtù della legge 6 febbraio 1963, n. 405 — che offre una nozione di discriminazione più ampia e potenzialmente atipica, comprensiva non solo di «ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione» (art. 1, comma 1, lettera a)), ma anche di «ogni altra distinzione, esclusione o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o di professione che potrà essere precisata dallo Stato membro interessato sentite le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, se ne esistono, ed altri organismi appropriati» (art. 1, comma 1, lettera b)).

19.3. — Nel caso di specie, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento del vice sovrintendente di Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario, *sub specie* di posizione gerarchica nel ruolo e di *chance* tutelabili di progressione ulteriore di carriera, risulta quantomeno alterata per via del ridetto meccanismo di retrodatazione dei colleghi promossi per concorso, retrodatazione che non trova peraltro alcuna scriminante giustificativa nella «qualificazione che si richiede per un impiego» (*cf.* art. 1, comma 2 Convenzione 111). Attenendosi alla *littera legis* della norma pattizia, deve soggiungersi che le spie rivelatrici della discriminatorietà di tale meccanismo sono state indagate, riconosciute e precisate da diversi organi dello Stato-persona, dapprima dallo Stato-legislatore che, con riferimento al parallelo meccanismo operante nell'ordinamento della Polizia di Stato ha dettato, nell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del decreto legislativo n. 172 del 2019, la regola del comma 2-*bis* dell'art. 24-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 335 del 1982, che consente ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario di accedere, al fine di beneficiare di una decorrenza giuridica più favorevole, ai concorsi e alle selezioni previste per la medesima qualifica già posseduta. In un secondo momento, l'arbitrarietà della discriminazione è stata censurata *apertis verbis* dallo Stato-giurisdizione, nella suprema veste del giudice delle leggi, che ha operato con la nota sentenza n. 224/2020 un intervento manipolativo di segno additivo volto a riallineare in modo equo e ragionevole le decorrenze delle due distinte modalità di promozione.



19.4. — Considerato che l'impegno assunto dallo Stato a livello convenzionale consta dell'obbligo di «formulare e applicare una politica nazionale tendente a promuovere, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, l'uguaglianza di possibilità e di trattamento in materia di impiego e di professione, al fine di eliminare qualsiasi discriminazione in questa materia» (art. 2 Convenzione ILO n. 111) e «abrogare ogni disposizione legislativa e modificare ogni disposizione o prassi amministrativa contraria a detta politica» (art. 3 Conv. ILO *cit.*), ad avviso di questo Collegio la permanenza del meccanismo di retrodatazione nell'ordinamento del personale della Polizia penitenziaria costituisce un chiaro *vulnus* a tale professata eguaglianza di trattamento e possibilità nelle condizioni di impiego, ponendosi pertanto in tensione anche con l'art. 117, comma 1 della Costituzione rispetto al quale le richiamate disposizioni pattizie rilevano quali parametri interposti integrativi degli obblighi internazionali cui è tenuto a conformarsi il legislatore nazionale.

20. — In esito alla disamina svolta, ai fini della *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, il Collegio ravvisa la percorribilità del medesimo approdo manipolativo esperito dal giudice delle leggi nella fattispecie decisa con la ridetta pronuncia 224/2020: la distonia del quadro disciplinare potrà, infatti, essere ricomposta mediante una decisione di segno additivo che preveda l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente del Corpo della Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

21. — Conclusivamente, si ritiene, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 54, comma 1 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione agli articoli 1, 2 e 3 Convenzione ILO n. 111 nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente del Corpo della Polizia penitenziaria promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti meritori.

Si sospende conseguentemente la decisione nel presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione Prima), ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 54, comma 1 del decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione nonché all'art. 117, comma 1 della Costituzione in riferimento agli articoli 1, 2 e 3 della Convenzione ILO sulla discriminazione (impiego e occupazione) n. 111, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che la presente ordinanza a cura della Segreteria della Sezione sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 29 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prospero, Presidente;

Paola Malanetto, consigliere;

Angelo Roberto Cerroni, referendario, estensore.

Il Presidente: PROSPERI

L'estensore: CERRONI

23C00102

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-023) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 0 6 0 7 *

€ 7,00

