

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 febbraio 2024

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

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 22. Sentenza 23 gennaio - 22 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. *Jobs Act*) - Applicazione ai lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore - Licenziamenti nulli, discriminatori e disciplinari ingiustificati per specifiche fattispecie - Tutela reintegratoria - Condizioni - Necessità che la nullità del licenziamento appartenga ai casi espressamente previsti dalla legge, anziché ai casi previsti dalla legge - Eccesso di delega - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 2, comma 1.

– Costituzione, art. 76. Pag. 1

N. 23. Sentenza 10 gennaio - 23 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Fase delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Trattazione in udienza camerale in presenza del difensore dell'indagato o, in via subordinata, avviso allo stesso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di parità delle parti nel contraddittorio e nella formazione della prova - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 17, comma 4.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 13

N. 24. Ordinanza 6 - 23 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina di uno Stato terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona e del rispetto della vita privata e familiare, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e finalità rieducativa della pena, sanciti a livello costituzionale, europeo e internazionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-*bis*, come sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10.

– Costituzione, artt. 2, 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo e terzo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Trattato sull'Unione europea, artt. 2 e 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 7 e 20; decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, artt. 4, punto 6, e 1, paragrafo 3. Pag. 16



N. 25. Sentenza 7 - 26 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Riforma delle pene sostitutive delle pene detentive brevi - Disciplina transitoria - Istanza di applicazione al giudice dell'esecuzione - Soggetti legittimati - Condannati in appello a pena detentiva non superiore a quattro anni a seguito della lettura del dispositivo in corte d'appello non ancora pendente in Cassazione - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e della finalità rieducativa, nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 95.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 27. Pag. 19

N. 26. Sentenza 23 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Medici del ruolo unico di assistenza primaria - Numero massimo di assistiti - Norma della Regione autonoma della Sardegna - Innalzamento del limite massimo di assistiti, su base volontaria e per i medici operanti in aree disagiate, nelle more dell'accordo integrativo regionale di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle competenze statutarie regionali, della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e del principio di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5, art. 1, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5. Pag. 25

N. 27. Sentenza 23 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore (contributo contro il c.d. "caro bollette") - Criteri di calcolo - Assunto riferimento alla base di calcolo dell'IRES - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'ordinamento finanziario regionale - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore (contributo contro il c.d. "caro bollette") - Criteri di calcolo - Assunto riferimento alla base di calcolo dell'IRES - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 115 a 119.

– Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50. Pag. 31

N. 28. Sentenza 6 - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Delitto di invasione di terreni o edifici - Ambito di applicazione - Condotte realizzate a scopo abitativo su edifici in stato di abbandono da lungo tempo -- Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché dei diritti inviolabili della persona, della funzione sociale della proprietà, dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Non fondatezza delle questioni.

– Codice penale, art. 633.

– Costituzione, artt. 2, 3, 42 e 47. Pag. 41



N. 29. Ordinanza 24 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Riconoscimento dell'assegno sociale al titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, anziché di permesso di soggiorno di lungo periodo - Esclusione - Denunciata violazione del diritto all'assistenza sociale, del principio di uguaglianza per disparità di trattamento e del diritto europeo in materia di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale - Necessità di chiarire se la direttiva 2011/98/UE debba essere interpretata nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri l'assegno sociale, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza indicata, già concessa agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafo 1, lettera e).

Pag. 47

N. 30. Ordinanza 6 - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti pubblici - Convenzione unica tra ANAS spa e Strada Parchi spa per la gestione delle autostrade A24 e A25 - Risoluzione per grave inadempimento della concessionaria, già disposta con decreti ministeriali e di nuovo sancita mediante decreti-legge - Conseguente assegnazione provvisoria della gestione della rete viaria ad ANAS spa - Denunciata violazione dei requisiti della decretazione d'urgenza, dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con compressione del diritto di difesa, e al giusto processo - *Ius superveniens* incidente in modo significativo sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, art. 2, non convertito e trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 14-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113.

Pag. 58

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Modena del 15 dicembre 2023

Procedimento penale - Misure cautelari - Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Denunciata preclusione per il giudice, tenuto conto di tutte le specificità del caso concreto e motivando sulle stesse, di stabilire una distanza inferiore a quella legalmente prevista di cinquecento metri - Denunciata previsione che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo, il giudice debba necessariamente imporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza la possibilità di valutare e motivare, pur garantendo le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen., la non necessità di applicazione del dispositivo elettronico di controllo nel caso concreto.

- Codice di procedura penale, art. 282-ter, commi 1 e 2.

Pag. 63



N. 18. Ordinanza del Tribunale di Siena del 1° gennaio 2024

Lavoro – Contratto di lavoro a tempo determinato – Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell’illegittima apposizione del termine (o di nullità del contratto di somministrazione) – Facoltà per il lavoratore illegittimamente assunto a termine di optare per una tutela indennitaria in luogo della riammissione al lavoro – Mancata previsione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32.

In subordine: Lavoro – Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo – Indennità in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro – Applicabilità al lavoratore a tempo determinato nel caso di declaratoria di nullità del termine apposto al contratto di lavoro subordinato (o di nullità del contratto di somministrazione) – Mancata previsione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18.

Pag. 67

N. 19. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Campania del 18 dicembre 2023

Responsabilità amministrativa e contabile – Impiego pubblico – Previsione che, per i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76 del 2020 e fino al 30 giugno 2024, l’azione di responsabilità di cui all’art. 1 della legge n. 20 del 1994 è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e che la medesima limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

- 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, art. 21 comma 2.

Pag. 74

N. 20. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 15 gennaio 2024

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Previsione della procedibilità d’ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

- Codice penale, art. 635, commi secondo e quinto.

Pag. 88

N. 21. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia del 24 gennaio 2023

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un’addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d’Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa – Denunciata inclusione tra i soggetti passivi del tributo addizionale delle società di gestione del risparmio (SGR).

- 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, art. 2, comma 2.

Pag. 92



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 22

Sentenza 23 gennaio - 22 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Licenziamento individuale - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. *Jobs Act*) - Applicazione ai lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore - Licenziamenti nulli, discriminatori e disciplinari ingiustificati per specifiche fattispecie - Tutela reintegratoria - Condizioni - Necessità che la nullità del licenziamento appartenga ai casi espressamente previsti dalla legge, anziché ai casi previsti dalla legge - Eccesso di delega - Illegittimità costituzionale parziale.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra L. S. e C. N. srl, con ordinanza del 7 aprile 2023, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di L. S., nonché gli atti di intervento di T. spa e del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Sandro Mainardi per T. spa, Marco Lovo per L. S. e l'avvocato dello Stato Roberta Guizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 aprile 2023 (reg. ord. n. 83 del 2023) la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), censurato per difformità rispetto al criterio di delega dettato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro).

1.1.- La Corte rimettente riferisce di dover decidere il ricorso avverso la sentenza di appello che, in parziale riforma della pronuncia di primo grado, aveva dichiarato la nullità del licenziamento disciplinare/destituzione, comunicato al lavoratore in data 5 ottobre 2018, per violazione degli artt. 53 e 54 dell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione), e, previa dichiarazione di estinzione del rapporto di lavoro intercorso tra il ricorrente e la C. N. srl, società esercente il servizio di trasporto pubblico urbano, aveva condannato la datrice di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a sei mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR), facendo applicazione della tutela economica prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015.

1.2.- Il giudizio principale risulta promosso da un dipendente che, assunto con mansioni di autista in data successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015 (7 marzo 2015), all'esito di una contestazione disciplinare seguita, nonostante le giustificazioni rese, dalla comunicazione dell'opinamento alla destituzione, ai sensi della normativa speciale prevista per gli autoferrottranvieri dall'art. 53, terzo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, aveva chiesto di essere nuovamente sentito a propria difesa, e che, come previsto in caso di conferma dell'opinamento, sulle sanzioni di competenza del Consiglio di disciplina (d'ora in poi: *CdD*), si pronunciasse il Consiglio stesso, ai sensi del nono comma dell'art. 53 citato. In assenza dell'istituzione del CdD, l'Azienda aveva comunicato il provvedimento disciplinare di destituzione, tempestivamente impugnato in giudizio al fine di veder accertata la nullità del licenziamento per contrarietà alle norme imperative in materia di procedure per l'irrogazione di sanzioni disciplinari, ovvero perché di natura discriminatoria, con conseguente condanna della società convenuta alla reintegra ed al risarcimento del danno.

1.3.- La Corte d'appello di Firenze - dato atto che nonostante la tempestiva richiesta del lavoratore, ai sensi della normativa speciale per gli autoferrottranvieri, il CdD non era stato costituito; che la Regione non aveva indicato il proprio rappresentante nel CdD; che la sanzione espulsiva era stata adottata dal medesimo amministratore delegato, il quale aveva proceduto alla contestazione disciplinare - aveva configurato la violazione di una forma di garanzia procedurale ulteriore e speciale rispetto a quella di cui all'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), e dichiarato la nullità del procedimento disciplinare e della conseguente sanzione, in quanto la potestà punitiva era stata esercitata dal datore di lavoro ormai privato di tale facoltà in conseguenza dell'obbligatoria devoluzione della decisione in capo al CdD.

La stessa Corte d'appello aveva, tuttavia, escluso che l'ipotesi sottoposta al suo esame rientrasse nella disciplina di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, che riservava la sanzione della reintegra al licenziamento discriminatorio o «riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge», poiché in questo caso, esclusa la discriminazione, la nullità, pur sussistente in conformità dell'univoco orientamento della giurisprudenza di legittimità, non risultava espressa, bensì riconducibile a categorie di ordine generale; optava quindi per la tutela indennitaria ex art. 3 dello stesso decreto legislativo.

1.4.- La sentenza era impugnata in cassazione da entrambe le parti.

La parte ricorrente aveva censurato come erronea l'interpretazione della Corte di merito secondo cui la tutela reintegratoria fosse applicabile soltanto ai casi di nullità espressa, e non a tutti i casi di nullità, anche derivanti, come nella specie, dall'art. 1418 del codice civile, sia sotto il profilo dell'eccesso di delega che della illogicità e incoerenza dell'enfaticizzazione dell'avverbio «espressamente»; il datore di lavoro, ricorrente in via incidentale, aveva, invece, dedotto la violazione e falsa applicazione degli artt. 53 e 54 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, perché l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro, in fatto sospeso per l'inerzia dell'organo amministrativo (Regione Toscana) nella nomina del proprio rappresentante nel CdD, sarebbe dovuto prevalere sulle garanzie di difesa del lavoratore secondo un criterio di proporzionalità.



1.5.- In termini di rilevanza, la Corte rimettente premette che, secondo un consolidato diritto vivente, nel caso in cui il dipendente autoferrotraniario, a seguito dell'opinamento di destituzione, invochi la pronuncia del CdD, nella persistente vigenza di una disciplina di maggior tutela rispetto a quella generale prevista dallo statuto lavoratori, rimane irrilevante il fatto che gli enti competenti non abbiano esercitato il potere di nomina dei componenti di quell'organo, prevedendo, l'art. 53 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, una procedura inderogabile articolata in più fasi, ove l'omissione di una sola di esse determina la nullità della sanzione disciplinare che, in relazione al tipo di violazione, rientra nella categoria delle nullità di protezione in quanto fondata sullo scopo di tutela del contraente debole del rapporto.

Tale violazione - prosegue il giudice *a quo* - non sarebbe assimilabile a quelle procedurali di cui all'art. 18, sesto comma, dello Statuto dei lavoratori, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), poiché l'adozione della sanzione della destituzione da parte del datore di lavoro che, in caso di opzione del lavoratore per l'intervento del CdD, è privato del potere sanzionatorio, deferito *ex lege* al CdD stesso, costituisce una violazione a monte della procedura, per deviazione dell'esercizio del potere in materia, devoluto ad un organo terzo anziché alla parte datoriale, comparabile a quella di un licenziamento a non domino, riconducibile al regime generale delle nullità, disciplinato dall'art. 1418 e seguenti cod. civ., integrando l'ipotesi di nullità per contrarietà a norma imperativa.

1.6.- Condividendo il presupposto interpretativo della Corte di merito, secondo cui in presenza di una nullità non espressamente prevista dalla legge sarebbe preclusa l'attrazione nell'ambito applicativo dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, rileva il rimettente che la lettera della legge delegante sembrerebbe comprendere nell'area della reintegrazione tutti i licenziamenti nulli e discriminatori, delegando solo l'individuazione di specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato cui ulteriormente ricollegare il diritto alla reintegrazione; in altri termini, senza prevedere una ulteriore limitazione alle nullità espresse dalla legge, la delega escluderebbe del tutto la possibilità di limitare l'area dei licenziamenti nulli e discriminatori.

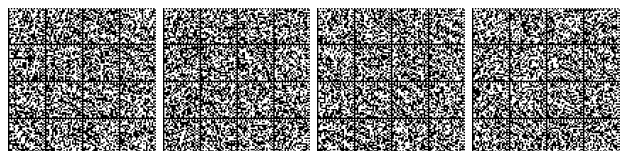
In secondo luogo, osserva che la restrizione ai soli casi di nullità espressa - nel senso di sanzione esplicitata in caso di violazione del precetto primario - finirebbe con il forzare da un punto di vista sistematico la coerenza del sistema rispetto al principio generale che ricollega la conseguenza della nullità alla violazione di norme imperative dell'ordinamento civilistico, laddove la differenza tra nullità espressamente previste e nullità da ricollegare a categorie civilistiche generali può risultare il precipitato non di una diversità ontologica o valoriale, ma di peculiari ragioni storiche, sistematiche o di stratificazione normativa, con esiti casuali e non razionali.

Esclude, inoltre, la percorribilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata, in quanto l'avverbio "espressamente" non si presta ad interpretazioni semantiche diverse da quella limitativa dei casi di nullità cui ricollegare la tutela reintegratoria, e richiama, infine, sia i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 125 del 2022, seppure con riferimento ad un diverso profilo e ad una diversa normativa in materia di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, con riferimento all'aggettivo "manifesta", sia l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale in tema di verifica sull'eccesso di delega.

1.7.- Su tali premesse, la Corte rimettente dubita della necessaria coerenza tra legge delegante e legge delegata in riferimento ad una distinzione di tutela non prevista nella norma delegante e di individuazione incerta, e ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., della delimitazione ad opera della norma censurata della tutela reintegratoria ai soli casi di nullità «espressamente previsti dalla legge», per contrasto con la norma della legge delega che dispone la limitazione del «diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato».

2.- Con atto depositato il 5 luglio 2023, si è costituita in giudizio la parte ricorrente nel giudizio principale, argomentando la rilevanza e la fondatezza della questione di legittimità costituzionale in esame con un richiamo alle considerazioni formulate dal giudice rimettente quanto al mancato rispetto dei limiti alla delega normativa posti dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014.

Osserva la parte che l'introduzione dell'avverbio «espressamente», che restringerebbe l'applicazione della tutela reintegratoria ai soli casi in cui la nullità sia individuata come tale da una specifica disposizione di legge, non sarebbe coerente né con i principi e i criteri fissati dalla legge delega, che ha invece esteso la reintegrazione ad ogni fattispecie di licenziamento nullo, senza alcuna esclusione, né con il quadro normativo generale, in quanto una distinzione tra la nullità conseguente alla violazione della norma inderogabile di protezione pur non espressamente prevista, e la nullità espressamente prevista non è indice di una diversa gravità del vizio che dà luogo alla nullità, posto sempre a presidio di valori ritenuti fondamentali dall'ordinamento giuridico.



2.1.- La nullità conseguente alla violazione di una norma inderogabile, come quella che prevede il pronunciamento del CdD regolarmente costituito, è sancita senza bisogno di una previsione specifica in quanto espressamente prevista dall'art. 1418 cod.civ.; la norma delegata sarebbe, quindi, irragionevole, in quanto, senza alcuna fondata giustificazione, comporterebbe una distinzione sul piano delle tutele tra nullità riconducibili ad una disposizione a contenuto generale, quale l'art. 1418 cod.civ., e quelle riconducibili ad una specifica disposizione.

3.- Con atto depositato il 17 luglio 2023, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

La difesa statale rileva, in via preliminare, che l'eccentricità rispetto alla legge delega della limitazione della tutela reintegratoria alle sole nullità testuali non sarebbe dimostrata né dalla circostanza del tutto irrilevante che della tutela cosiddetta reale possano beneficiare anche licenziamenti ingiustificati ma, appunto, non nulli, né da una presunta identità ontologica tra le nullità testuali e quelle virtuali, contraddetta dal fatto che, per definizione, le nullità virtuali non sono riconducibili a una casistica predeterminata, in quanto frutto della mutevole attività ermeneutica dell'interprete, espressione, a sua volta, dei differenti contesti storici e sociali circa la natura imperativa della norma violata.

3.1.- Quanto alla rilevanza, osserva che la remittente non avrebbe esplorato una lettura interpretativa del criterio di delega in termini di endiadi, essendo plausibile sostenere che il legislatore delegante, nel riferirsi ai licenziamenti nulli e discriminatori, abbia inteso presidiare con la tutela in forma specifica i licenziamenti nulli in quanto discriminatori; tale lettura interpretativa sarebbe validata dalla considerazione che la legge delega ha separato l'area delle nullità da quella dell'illegittimità del licenziamento, con la conseguenza che l'area di operatività del licenziamento nullo non possa più ricomprendere quello risultato illegittimo per vizi procedurali, dovendo escludersi la riconducibilità alle nullità ex art. 1418, primo comma, cod. civ., dei vizi sull'erronea individuazione dell'organo interno alla pubblica amministrazione per mezzo del quale il potere disciplinare può essere esercitato, nonché sul mancato rispetto delle regole che stabiliscono le modalità di costituzione e di funzionamento di quell'organo (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 novembre 2022, n. 33619).

3.2.- Richiamata la giurisprudenza costituzionale in tema di violazione della legge delega, la difesa statale, a sostegno della non fondatezza della questione, osserva che la disposizione censurata sarebbe certamente riconducibile all'ambito della delega di cui alla legge n. 183 del 2014, quale coerente sviluppo e completamento dei principi e dei criteri direttivi impartiti con la stessa, avuto riguardo alla complessiva *ratio* dell'intervento riformatore, ispirato alla necessità di coniugare la disciplina del licenziamento e le tutele da accordare al lavoratore che risulti illegittimamente licenziato con le dinamiche del mercato del lavoro e, quindi, l'incentivazione alle assunzioni.

Avuto riguardo alla finalità della normativa di delega, la previsione dell'accesso alla tutela reintegratoria nei soli casi di nullità del licenziamento previsto dalla legge non ne costituirebbe una violazione, bensì una logica evoluzione, in quanto, l'estensione della tutela reale alle fattispecie in cui la nullità del licenziamento è rimessa alla valutazione dell'interprete circa il carattere imperativo della norma che si assume violata, frusterebbe l'obiettivo del contingentamento delle ipotesi di reintegrazione nel posto di lavoro fissato riconoscendo un elemento di disfunzione nella mancanza di flessibilità in uscita dall'impresa.

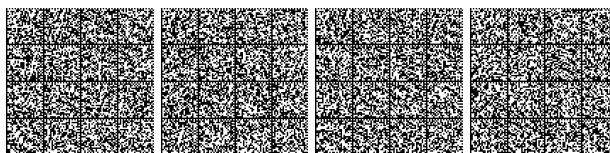
4.- Nel giudizio è, altresì, intervenuta la T. spa, eccependo l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione e di rilevanza.

L'interveniente, società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, avente ad oggetto la gestione del trasporto pubblico locale nella Provincia di P., contesta il presupposto della perdurante operatività dei CdD e, quindi, della nullità del procedimento disciplinare e del licenziamento/destituzione del lavoratore autoferrotranviere comminato dal datore di lavoro senza l'intervento di tale organo; a suo giudizio, sussistendo una competenza legislativa delle regioni in materia di "tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale", l'ordinanza di remissione avrebbe omesso di individuare la legislazione regionale in base alla quale tali organismi potevano ritenersi ancora sussistenti.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la T. spa ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le proprie conclusioni.

5.1.- All'udienza pubblica del 23 gennaio 2024, la Corte, con ordinanza letta contestualmente, ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento del terzo.

All'esito della discussione, le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 7 aprile 2023 (reg. ord. n. 83 del 2023), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, censurato per difformità rispetto al criterio di delega dettato dall'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014.

1.1.- La questione è sollevata nell'ambito del giudizio di impugnazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze che, rilevata la nullità del licenziamento disciplinare-destituzione, comunicato al lavoratore per violazione degli artt. 53 e 54 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, aveva dichiarato estinto il rapporto di lavoro intercorso con una società esercente il servizio di trasporto pubblico urbano, e condannato la datrice di lavoro al pagamento dell'indennità prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015.

Il giudice *a quo* condivide il duplice presupposto interpretativo della Corte di merito, secondo cui è affetto da nullità il provvedimento disciplinare adottato a carico degli autoferrotranvieri in violazione della procedura prevista dall'art. 53 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, e in presenza di una nullità non espressamente prevista dalla legge sarebbe preclusa l'attrazione nell'ambito applicativo dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015; dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale norma, in riferimento all'art. 76 Cost., denunciando un vizio di eccesso di delega rispetto al disposto di cui all'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014.

1.2.- In particolare, la Corte rimettente censura la norma nella parte in cui, nell'individuare il regime sanzionatorio per i licenziamenti nulli, limita la tutela reintegratoria ai casi di nullità «espressamente previsti dalla legge», in ciò violando l'art. 76 Cost., per contrasto con l'art. 1, comma 7, lettera c), della legge n. 183 del 2014 che, demandando al Governo la previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, dispone la limitazione del «diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato», senza una ulteriore limitazione ai casi di nullità «espressamente» prevista.

2.- In via preliminare, va ribadito quanto affermato, in ordine all'inammissibilità dell'intervento del terzo, nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata alla presente pronuncia.

L'intervento di T. spa è inammissibile in quanto fondato sulla semplice analogia della sua posizione sostanziale; detta società non è, pertanto, portatrice di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, che ne legittimi l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2023 e n. 106 del 2019; ordinanza n. 191 del 2021).

3.- La questione, come prospettata, non presenta profili di inammissibilità.

3.1.- Quanto alla rilevanza, gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e le argomentazioni a sostegno del presupposto interpretativo risultano sufficienti, al metro della loro non implausibilità, a suffragare l'applicabilità *ratione temporis* della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 192 del 2022, n. 152 e n. 59 del 2021 e n. 85 del 2020). In particolare, la Corte rimettente ha dato atto che il licenziamento è stato intimato ad un autoferrotranviere, assunto dopo il 7 marzo 2015, e perciò ricadente nell'ambito della disciplina posta dal d.lgs. n. 23 del 2015, all'esito di un procedimento viziato dalla violazione dell'art. 53, settimo e ottavo comma, dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, perché adottato dal datore di lavoro anziché dal Consiglio di disciplina (CdD), sebbene il lavoratore avesse fatto tempestiva richiesta dell'intervento di tale organo terzo dopo il provvedimento di «opinamento».

3.2.- In merito alla nullità del provvedimento impugnato è sufficiente dare conto del diritto vivente secondo cui, nella perdurante vigenza della disposizione che prevede i Consigli di disciplina «per la generalità delle aziende di trasporto» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 17 giugno 2015, n. 12490 e 16 gennaio 2017, n. 855; ordinanza 14 maggio 2019, n. 12770), nel caso in cui il dipendente autoferrotranviario, a seguito dell'opinamento di destituzione, abbia invocato la pronuncia del CdD, rimane irrilevante il fatto che gli enti competenti non abbiano esercitato il potere di nomina dei componenti di quell'organo - posto il persistente vigore delle disposizioni dettate dal regio decreto indicato in materia disciplinare quale disciplina maggiormente garantista rispetto a quella prevista dallo statuto dei lavoratori.

Il giudice *a quo* ha ribadito che la richiesta di intervento del CdD, oltre a costituire un momento di ulteriore garanzia per il lavoratore, determina la mancanza di legittimazione all'esercizio del potere di recesso in capo al datore di lavoro e il suo trasferimento ad un organo collegiale esterno e terzo. La violazione di tale disposizione, che si è ritenuto avere natura inderogabile, in quanto costituisce una prescrizione di validità dell'atto (e non già di comportamento) e si fonda su un evidente scopo di tutela del lavoratore dipendente, determina la nullità della sanzione disciplinare, la quale rientra nella categoria delle nullità di protezione, dovendo annoverarsi il citato art. 53 tra le norme imperative di cui all'art. 1418, primo comma, cod. civ. (da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 7 marzo 2023, n. 6765; 6 marzo 2023, n. 6555 e 9 novembre 2021, n. 32681).



Questa stessa Corte ha ritenuto tuttora vigente la speciale disciplina dei licenziamenti del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione posta dal r.d. n. 148 del 1931 (sentenza n. 188 del 2020).

In presenza di una costante e consolidata giurisprudenza di legittimità, tanto più quando sia attinente ad un presupposto di rilevanza della questione e non già direttamente alla disposizione censurata, la norma espressa dal diritto vivente è assunta come tale da questa Corte senza che rilevino eventuali dubbi in ordine all'esattezza dell'interpretazione.

Occorre quindi muovere dal presupposto che nel giudizio principale ricorre, secondo il diritto vivente, una fattispecie di licenziamento nullo per violazione di norme imperative (art. 53 e 54 citati), senza che in esse sia prevista "espressamente" la nullità dell'atto (il licenziamento) come conseguenza di tale violazione.

Non emerge - e non rileva - invece la complessa ricostruzione normativa che ha condotto alla formazione di questo diritto vivente e che ha visto ripetuti interventi delle Sezioni unite della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 13 gennaio 2005, n. 460 e 27 luglio 2016, n. 15540).

3.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ha diffusamente motivato in ordine alle ragioni per le quali, a suo giudizio, la norma censurata sia suscettibile del sollevato dubbio di legittimità costituzionale; chiara anche, nel *petitum* dell'ordinanza di rimessione, l'indicazione sul tipo di intervento richiesto, limitato alla caducazione dell'avverbio "espressamente", dal cui inserimento nella disposizione censurata sarebbe derivato l'eccesso di delega.

4.- Preliminarmente all'esame del merito giova richiamare, in sintesi, il quadro normativo di riferimento, in cui si colloca la tutela rappresentata dalla reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, la cui area di applicazione ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 è stata limitata dalla disposizione censurata nella misura in cui l'avverbio "espressamente", in essa presente, ha operato una selezione restrittiva delle ipotesi di licenziamento nullo.

Tale tutela fortemente innovativa, introdotta - condizionatamente al ricorrere di un livello occupazionale minimo del datore di lavoro - dall'art. 18 dello statuto lavoratori, ha avuto una fase di iniziale espansione.

Questa Corte, a proposito del licenziamento disciplinare del 1982 intimato senza la tutela dell'apposita procedura, ha riconosciuto forza espansiva alle disposizioni contenute nell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 ritenendole suscettibili di assicurare la tutela reale del posto di lavoro anche nei casi in cui l'invalidità del licenziamento non dipendeva da una delle ragioni specificamente risultanti dal combinato disposto dello stesso art. 18 e dell'art. 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) (sentenza n. 204 del 1982; successivamente, sentenza n. 17 del 1987).

La riforma del 1990 (legge 11 maggio 1990, n. 108, recante «Disciplina dei licenziamenti individuali») ha consolidato l'ampiezza della tutela reintegratoria nei confronti dei licenziamenti illegittimi: sia nulli, sia discriminatori, sia ingiustificati (in quanto privi di giusta causa o di giustificato motivo).

Successivamente, il regime della tutela reintegratoria ha visto via via ridursi l'ampiezza del suo ambito applicativo.

4.1.- Il punto di svolta è rappresentato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ha novellato l'art. 18 statuto lavoratori, differenziando plurimi regimi di tutela, reintegratoria e indennitaria, nei confronti del licenziamento individuale illegittimo, così superando l'iniziale carattere unitario della tutela reintegratoria per i licenziamenti individuali e collettivi.

Fermo restando il tradizionale limite occupazionale, il legislatore del 2012 ha ritenuto di riservare la tutela della reintegrazione ai licenziamenti la cui illegittimità è conseguenza di una violazione, in senso lato, "più grave", prevedendo per gli altri una compensazione indennitaria. Si è così introdotto un criterio di graduazione e di differenziazione che ha modificato radicalmente la logica precedente della reintegrazione quale conseguenza unica del licenziamento illegittimo nelle realtà occupazionali non piccole.

Successivamente, «in un contesto riformatore finanche più ampio che ha toccato plurimi aspetti della materia del lavoro (il cosiddetto Jobs Act: legge n. 183 del 2014), a questa disciplina, novellata nel 2012, si è affiancata - senza sostituirla - la regolamentazione di quello che, nelle intenzioni del legislatore, era un nuovo tipo di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - cosiddetto a tutele crescenti - che si sovrappone a quello ordinario precedente» (sentenza n. 7 del 2024).

Pertanto, in attuazione della legge delega n. 183 del 2014, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha stabilito un distinto regime di tutela, nel caso di licenziamento illegittimo, per i lavoratori assunti con il contratto di lavoro a tutele crescenti, quindi necessariamente in data successiva alla sua entrata in vigore (7 marzo 2015).

Senza entrare nel dettaglio di questa disciplina, si ha che la tutela reintegratoria è stata ulteriormente ridimensionata nel caso di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo ed è del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento "economico", ossia per giustificato motivo oggettivo o collettivo (ancora sentenza n. 7 del 2024). Però, in linea di continuità con la legge n. 92 del 2012, anche il legislatore del 2015 ha mantenuto, ai fini



dell'applicabilità della tutela reintegratoria, la distinta previsione del «licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale», secondo la ripartizione chiaramente enunciata nella rubrica dell'art. 2 del decreto legislativo stesso.

4.2.- In particolare, il licenziamento discriminatorio - in quanto tale nullo - è stato inizialmente previsto dall'art. 4 della legge n. 604 del 1966, come quello «determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'appartenenza ad un sindacato e dalla partecipazione ad attività sindacali [...] indipendentemente dalla motivazione adottata».

In seguito la legge n. 108 del 1990 ha esteso tale fattispecie stabilendo (all'art. 3) che «[i]l licenziamento determinato da ragioni discriminatorie ai sensi dell'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e dall'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 13 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, è nullo indipendentemente dalla motivazione adottata e comporta, quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro, le conseguenze previste dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dalla presente legge. Tali disposizioni si applicano anche ai dirigenti».

4.3.- La fattispecie del licenziamento discriminatorio e quella parallela del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo (artt. 1 e 3 della legge 15 n. 604 del 1966) non hanno, però, schermato del tutto quella del licenziamento nullo sia in specifici casi stabiliti dalla legge (come nelle ipotesi di licenziamento a causa di matrimonio o in periodo di gravidanza e puerperio), sia in generale per contrarietà a norme imperative in ragione della previsione dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che opera come clausola di chiusura «salvo che la legge disponga diversamente».

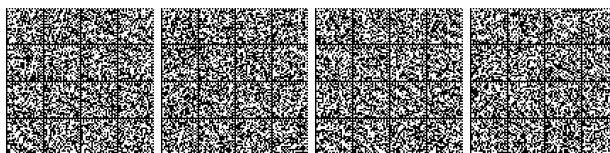
La giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 22 maggio 2018, n. 12568 e 29 marzo 1980, n. 2072) ha ritenuto che il licenziamento intimato per il perdurare delle assenze per malattia od infortunio del lavoratore, ma prima del superamento del periodo massimo di comportamento fissato dalla contrattazione collettiva o, in difetto, dagli usi o secondo equità, sia nullo per violazione della norma imperativa di cui all'art. 2110, secondo comma, cod. civ. «in combinata lettura con l'art. 1418 stesso codice».

Quando in passato si è formato un diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 21 agosto 1990, n. 8535) secondo cui, nonostante l'esplicito divieto di licenziamento intimato alla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e puerperio, originariamente stabilito dall'art. 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 (Tutela delle lavoratrici madri), il recesso datoriale doveva ritenersi meramente inefficace in ragione della mancanza (all'epoca) di una espressa previsione di nullità del recesso, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui prevedeva la temporanea inefficacia anziché la nullità del licenziamento (sentenza n. 61 del 1991).

Parimenti la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 26 novembre 2015, n. 24157) ha ritenuto, con riferimento al lavoro pubblico contrattualizzato, che la garanzia procedimentale posta dall'art. 55-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) integri una norma imperativa, la cui violazione è causa di nullità del licenziamento, mancando una legge che disponga diversamente (art. 1418, primo comma, cod. civ.). Solo successivamente, la piena operatività dell'art. 1418, primo comma, cod. civ. è stata (parzialmente) derogata dall'art. 13, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che ha aggiunto il comma 9-*ter* all'art. 55-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001; disposizione questa che ora stabilisce che la violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare non determina l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, sempre che non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente, sicché - ha poi ritenuto la giurisprudenza (Cass., sez. lavoro, sentenza n. 33619 del 2022) - il carattere imperativo di questa disciplina non è più da solo idoneo a determinare, ex art. 1418, primo comma, cod. civ., la nullità della sanzione, proprio perché «la legge dispon[e] diversamente».

4.4.- Il licenziamento nullo, come fattispecie di carattere generale, si rinviene, declinato in termini maggiormente puntuali, nella legge n. 92 del 2012, la quale, novellando l'art. 18 statuto lavoratori, l'ha collocato in cima alla piramide della gravità delle violazioni che comportano la illegittimità del recesso datoriale, raggruppandole nella disciplina unitaria di cui ai primi tre commi di tale disposizione.

Vi sono elencate le ipotesi di: licenziamento discriminatorio, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 108 del 1990; licenziamento intimato in concomitanza col matrimonio, ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246); licenziamento legato alla genitorialità, in violazione dei divieti di licenziamento di cui all'art. 54, commi 1, 6, 7 e 9, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), e successive modificazioni; licenziamento per motivo illecito determinante, ai sensi dell'art. 1345 cod. civ.; licenziamento inefficace intimato in forma orale.



Infine, con una norma di chiusura, è prevista ogni altra ipotesi di licenziamento «riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge».

4.5.- Nel contesto riformatore del d.lgs. n. 23 del 2015, la disciplina del licenziamento nullo è regolata dall'art. 2, che già nella rubrica tiene distinti il licenziamento discriminatorio e quello nullo, e che nel suo comma 1 stabilisce: «Il giudice, con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto».

La fattispecie unitaria, ampia e onnicomprensiva di cui all'art. 18 statuto lavoratori, come novellato dalla legge n. 92 del 2012, in tal modo si sdoppia: da un lato, il licenziamento “espressamente” nullo; dall'altro, il licenziamento nullo, ma senza l'espressa (e quindi testuale) previsione della nullità.

4.6.- Da questa normativa, progressivamente mutata nel corso degli anni, emerge che la fattispecie del licenziamento discriminatorio e quella del licenziamento nullo sono state tenute distinte, sicché non può seguirsi l'ipotesi interpretativa avanzata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui il riferimento al “licenziamento nullo e discriminatorio” costituirebbe un'endiadi e starebbe a significare un'unica fattispecie: quella del “licenziamento nullo perché discriminatorio”. Del resto, anche il legislatore delegato (delega esercitata con il d.lgs. n. 23 del 2015) ha tenuto distinte le fattispecie, prevedendo sia il licenziamento discriminatorio, sia quello nullo, pur limitando quest'ultimo all'ipotesi in cui ricorra anche l'espressa (e quindi testuale) previsione della nullità come conseguenza della violazione di norme imperative.

Né la fattispecie generale del licenziamento nullo per violazione di norme imperative è revocata in dubbio dalla possibile previsione, rientrando nella discrezionalità del legislatore, di specifiche ipotesi di nullità di protezione conseguenti alla violazione di prescrizioni procedurali di garanzia per il lavoratore, sottratte al regime della tutela reintegratoria in quanto integranti ipotesi in cui «la legge dispon[e] diversamente» (ex art. 1418, primo comma, cod. civ.). Tale è, in particolare, la violazione della procedura di cui all'art. 7 statuto lavoratori nel regime di tutela sia della legge n. 92 del 2012, sia del d.lgs. n. 23 del 2015. Più recentemente, tale è stata qualificata, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 75 del 2017, anche la violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare previste dagli articoli da 55 a 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001. Invece - secondo il diritto vivente sopra richiamato - non risulta una norma di legge che disponga diversamente quanto alla violazione degli artt. 53 e 54 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, ritenute norme imperative tuttora vigenti e rilevanti nel giudizio *a quo*.

5.- Tanto premesso, la questione oggetto di scrutinio investe l'avverbio «espressamente», contenuto nella disposizione censurata e non già nel criterio direttivo della legge di delega, e la sua funzione selettiva rispetto alle nullità cui troverebbe applicazione la disciplina della reintegrazione. La Corte rimettente parte dal presupposto interpretativo che tale inserimento escluda dall'ambito applicativo della norma censurata tutte le ipotesi in cui, pur ricorrendo la violazione di una norma imperativa, la nullità non sia testualmente prevista come conseguenza della stessa.

Tale interpretazione va condivisa: il carattere espresso della nullità non può significare altro che la disposizione che sancisce - o dalla quale può farsi derivare - un divieto di licenziamento deve anche prevedere, come conseguenza della sua violazione, la sanzione della nullità; ciò che avviene nelle ipotesi del licenziamento intimato in concomitanza col matrimonio o in violazione dei divieti di licenziamento in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ma non in una serie di altre ipotesi in cui opera solo la violazione del divieto posto da una norma imperativa ex art. 1418, primo comma, cod. civ., in assenza dell'espressa previsione della nullità. Il licenziamento resta nullo, ma non è soggetto alla tutela reintegratoria dell'art. 2, comma 1, censurato dal giudice *a quo*.

In giurisprudenza (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 marzo 2022, n. 8472) e in dottrina si distingue tra nullità testuali (quelle che prevedono espressamente la sanzione della nullità, quale conseguenza della violazione di una norma imperativa) e nullità virtuali (quelle che, pur in mancanza di tal espressa previsione, derivano comunque dalla contrarietà a norme imperative ai sensi del primo comma dell'art. 1418 cod. civ. «salvo che la legge disponga diversamente»). Queste ultime richiedono all'interprete di accertare se il legislatore, con la prescrizione di norme imperative, abbia anche inteso far discendere, dalla contrarietà dell'atto negoziale ad esse, la sua nullità.

In questo sistema di nullità, testuali e virtuali, si iscrive la disposizione censurata, nella quale quindi l'avverbio “espressamente” assume un peso particolare perché svolge una funzione selettiva di limitazione alle nullità testuali con esclusione di quelle virtuali.

Del resto, una diversa lettura della norma in senso inclusivo di tutte le nullità previste dalla legge, pur sostenuta da una parte della dottrina, renderebbe inutiliter datum l'avverbio “espressamente”; si tratterebbe di un'inammissibile interpretatio abrogans.

6.- La questione - sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. - è fondata.



6.1.- Secondo il criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 «il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro», «[a]llo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva».

In particolare, la lettera *c*) del medesimo comma consentiva la «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento».

Il criterio direttivo, nella parte che rileva ai fini della presente questione, segna i confini della tutela reintegratoria del lavoratore nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo delineando, in negativo, un ambito di esclusione, che vede la tutela solo indennitaria per i licenziamenti economici che risultino illegittimi, e, in positivo, uno di inclusione, riservato distintamente ai licenziamenti nulli e discriminatori e ad alcune specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato.

6.2.- L'eccesso di delega denunciato dal giudice *a quo* investe la limitazione (contenuta nella norma censurata) del diritto alla reintegrazione ai soli licenziamenti viziati da una nullità «espressamente» prevista; l'effetto di neutralizzazione di tutte le nullità diverse da quelle testuali, prodotto dall'avverbio censurato, non trova rispondenza - secondo la Corte rimettente - nella legge di delega e ne viola il criterio direttivo nella parte in cui esso prescrive la tutela reintegratoria in caso di licenziamento nullo tout court, al pari del licenziamento discriminatorio e diversamente dal licenziamento disciplinare, per il quale invece il legislatore delegato avrebbe dovuto individuare specifiche ipotesi di tutela reintegratoria ed altre di tutela indennitaria (ciò che poi ha fatto nei commi 1 e 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015).

7.- La sollevata questione di legittimità costituzionale chiama in causa, quindi, i limiti della delegazione legislativa, la cui possibilità è sì prevista in Costituzione, ma come deroga del canone opposto secondo cui, in generale, «[l]'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo» (art. 76) e «[i]l Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria» (art. 77, primo comma); ciò in coerenza con il precetto costituzionale che assegna alle due Camere, collettivamente, l'esercizio della funzione legislativa (art. 70) e con il tradizionale principio della separazione dei poteri (principio "ordinamentale": sentenza n. 98 del 2023).

Ma le Camere stesse, nel rispetto della procedura normale di esame e approvazione diretta (art. 72, quarto comma, Cost.), possono prevedere una delegazione legislativa entro limiti ben precisi: per un «tempo limitato» e sempre che ricorrano due condizioni: *a*) devono essere determinati i «principi e criteri direttivi»; *b*) devono essere definiti gli «oggetti» (art. 76 Cost.).

Di queste condizioni la giurisprudenza costituzionale ha dato un'interpretazione flessibile, consapevole dell'esistenza di settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad un esame ed approvazione diretta delle Camere. L'area della codificazione è quella elettiva della delegazione legislativa ad ampio spettro ed infatti a seguito di legge di delega sono stati approvati vari codici.

In questi casi i principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante. Ampi quindi sono il potere e l'«attività di "riempimento" normativo» conferiti al legislatore delegato (sentenza n. 166 del 2023). Ricorrente è l'affermazione, nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (sentenze n. 133 del 2021 e n. 212 del 2018).

Ampia è spesso anche la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni europee (sentenza n. 260 del 2021).

Ma, all'opposto, la legge di delega può contenere principi e criteri direttivi molto puntuali e specifici, di tal che il potere di riempimento del legislatore delegato si riduce notevolmente fino talora a restringersi quasi ad un'opera di sostanziale trasposizione, in disposizioni di legge, di regole già contenute nella legge di delega (come nella fattispecie di cui alla sentenza n. 166 del 2023, che ha affermato che la legge di delega può anche contenere una «norma compiuta, integrativa non più, e non solo, di un principio o criterio direttivo, ma di una vera e propria *regula iuris* [che] nella sua portata vale a ridurre, in modo corrispondente, i margini di discrezionalità ed il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato»).



Parimenti la verifica che la normativa delegata si sia contenuta nel limite degli «oggetti» fissati dalla legge di delega dipende dal grado, più o meno circoscritto, della loro definizione, che potrebbe anche essere assai puntuale.

In tali evenienze lo scrutinio di questa Corte, nel verificare la conformità ai «principi e criteri direttivi» e il rispetto dei limiti degli «oggetti» della delega, è molto stretto.

In definitiva, la delega legislativa «può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega» (sentenza n. 142 del 2020; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 170 del 2019; n. 198 e n. 182 del 2018).

Nella giurisprudenza recente di questa Corte un criterio di delega molto puntuale è stato ritenuto violato - con conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale della censurata disposizione del decreto legislativo - in materia di dispensa dal servizio dei magistrati onorari (sentenza n. 166 del 2023), di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta (sentenza n. 175 del 2022) e di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti (sentenza n. 105 del 2022).

8.- Tenendo conto, quindi, del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega, la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla «lettera» del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, che è quella che emerge dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue (sentenza n. 7 del 2024).

Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va, infatti, operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016; n. 146 e n. 98 del 2015; n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016).

È infatti costante l'affermazione secondo cui «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 153 del 2014 e, nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 175 del 2022; n. 231 e n. 174 del 2021; n. 184 del 2013; n. 272 del 2012 e n. 230 del 2010; inoltre, con riferimento alla materia penale, sentenza n. 105 del 2022).

Tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo.

La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa.

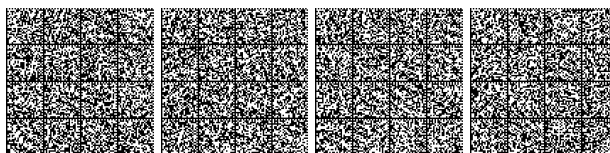
In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata (*ex plurimis*, sentenze n. 166 del 2023; n. 133 del 2021; n. 84 del 2017; n. 250 del 2016; n. 194 del 2015 e n. 153 del 2014).

9.- Ed allora, muovendo innanzi tutto dall'interpretazione della legge di delega, rileva che nella «lettera» dell'indicato criterio direttivo manchi del tutto la distinzione tra nullità «espressamente» previste e nullità conseguenti sì alla violazione di norme imperative, ma senza l'espressa loro previsione come conseguenza di tale violazione. Il prescritto mantenimento del diritto alla reintegrazione è contemplato per i «licenziamenti nulli» tout court, laddove una eventuale distinzione, inedita - come si è visto sopra nel richiamare il quadro normativo di riferimento - rispetto alla disciplina previgente dei licenziamenti individuali, avrebbe richiesto una previsione (questa sì) espressa.

In secondo luogo, il senso letterale dell'espressione contenuta nell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 risulta ancora più univoco se posto in correlazione con la successiva limitazione a «specifiche fattispecie» riferita esclusivamente al «licenziamento disciplinare ingiustificato»; quindi il criterio direttivo ha previsto sì una distinzione, ma solo per il licenziamento disciplinare (per giustificato motivo soggettivo). Se il legislatore delegante avesse voluto una qualche distinzione anche tra le nullità l'avrebbe parimenti prevista, come per il licenziamento disciplinare.

La distinzione tra nullità espresse e nullità che tali non sono, non è, dunque, riconducibile al criterio di delega nella sua portata testuale.

10.- Considerazioni convergenti sovengono anche dal punto di vista dell'interpretazione sistematica: la limitazione alla nullità testuale appare eccentrica rispetto all'impianto della delega che mira ad introdurre per le «nuove assunzioni» una disciplina generale dei licenziamenti di lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, a copertura integrale per tutte le ipotesi di invalidità.



Per i contratti a tutele crescenti la legge delega prevede da un lato la possibilità di escludere la reintegrazione per i licenziamenti economici e dall'altro quella di limitare la reintegrazione ai licenziamenti nulli, discriminatori e a specifiche ipotesi di licenziamenti disciplinari ingiustificati; tale assetto risulta adeguato rispetto all'obiettivo del legislatore, nell'ottica di ricomprendere nella nuova disciplina tutta la possibile casistica di licenziamenti illegittimi, con una netta demarcazione tra le ipotesi di nullità, sempre meritevoli della più grave sanzione in forma specifica, e quelle di illegittimità sanzionate in termini esclusivamente monetari.

10.1.- Al contrario, il legislatore delegato, con la limitazione dell'ambito applicativo dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 ai licenziamenti per i quali la nullità è espressamente prevista, ha dettato una disciplina la cui incompletezza conferma la sua incoerenza rispetto al disegno del legislatore delegante.

Sono rimasti privi di regime sanzionatorio le fattispecie di licenziamenti nulli privi della espressa (e testuale) previsione della nullità, i quali per un verso, non avendo natura "economica", non possono rientrare tra quelli per i quali la reintegra può essere esclusa, ma, per altro verso, in ragione della disposizione censurata, non appartengono a quelli per i quali questa tutela va mantenuta, senza che ad essi possa alternativamente applicarsi la tutela indennitaria, di cui al successivo art. 3, che riguarda le diverse fattispecie dei licenziamenti privi di giustificato motivo, soggettivo e oggettivo, o dell'art. 4, che opera in relazione ai soli vizi formali e procedurali riconducibili al requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma secondo, della legge n. 604 del 1966 o alla procedura di cui all'art. 7 statuto lavoratori.

Secondo il criterio direttivo, il legislatore delegato non poteva procedere ad alcuna "specificazione" nell'ambito della fattispecie del licenziamento nullo. Invece ha distinto le ipotesi di nullità espressa rispetto a quelle di nullità non espressa, ma, nel contemplare la tutela reintegratoria per le prime, nulla ha invece previsto per le seconde. Laddove il legislatore delegato è stato facoltizzato a distinguere, individuando specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare, lo ha fatto prevedendo due distinti regimi di tutela: quella reintegratoria dell'art. 3, comma 2, e quella indennitaria dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015. Invece, in caso di licenziamento nullo perché in violazione di una norma imperativa, che però non preveda espressamente la nullità dell'atto, manca l'individuazione della tutela per questa fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione.

Oltre al caso oggetto del giudizio principale, tra le ulteriori ipotesi in cui manca un'espressa previsione della nullità, significative sono quelle del licenziamento in periodo di comporta per malattia (in violazione dell'art. 2110 cod. civ.); del licenziamento per motivo illecito ex art. 1345 cod. civ., quale quello ritorsivo del dipendente (il cosiddetto whistleblower), che segnala illeciti commessi dal datore di lavoro (art. 2, comma 2-*quater*, della legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato»); del licenziamento intimato in violazione del "blocco" dei licenziamenti economici durante il periodo emergenziale, disposto dall'art. 46 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, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive proroghe; del licenziamento intimato in contrasto con l'art. 4, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge); del licenziamento in violazione del diritto alla conservazione del posto di cui all'art. 124, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Più in generale, anche fuori dalle tematiche giuslavoristiche, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 15 marzo 2022, n. 8472 e 12 dicembre 2014, n. 26242) ha individuato i caratteri della violazione di norme imperative che si riconducono al medesimo regime sanzionatorio della nullità.

10.2.- Non è senza rilievo, infine, l'inedito ribaltamento della regola civilistica dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che prevede la nullità come sanzione della violazione di norme imperative e la esclude qualora si rinvenga una legge che disponga diversamente; qui la previsione "diversa" serve, all'opposto, a derogare alla nullità che consegue alla violazione di norme imperative.

10.3.- In sintesi, l'eccesso di delega per violazione del sopra richiamato criterio direttivo trova riscontro sia nell'univoca "lettera" di quest'ultimo, che ammette distinzioni per i licenziamenti disciplinari, ma non anche per quelli nulli, sia nell'interpretazione sistematica per la contraddittorietà di una distinzione che non si accompagna, diversamente che per i licenziamenti disciplinari, alla previsione del tipo di tutela applicabile alla fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione.

11.- Conclusivamente, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola «espressamente».



Per effetto di tale pronuncia il regime del licenziamento nullo è lo stesso, sia che nella disposizione imperativa violata ricorra anche l'espressa (e testuale) sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, pur rinvenendosi il carattere imperativo della prescrizione violata e comunque «salvo che la legge disponga diversamente». Occorre, però, pur sempre che la disposizione imperativa rechi, in modo espresso o no, un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti.

12.- Va, infine, ribadito che «[s]petta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni da questa Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari» (sentenza n. 150 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alla parola «espressamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza emessa all'udienza del 23 gennaio 2024

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanza del 7 aprile 2023, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023. *Rilevato che*, con atto depositato il 12 luglio 2023, nel giudizio è intervenuta la T. spa che non riveste la qualità di parte del giudizio principale; che l'interveniente, società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, concessionaria per il trasporto pubblico locale nella Provincia di P., deduce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per difetto di motivazione e di rilevanza, perché sarebbe fondata sull'erroneo presupposto della perdurante operatività dei consigli di disciplina e, quindi, della nullità del procedimento disciplinare e del licenziamento/destituzione del lavoratore autoferrotranviere comminata dal datore di lavoro senza l'intervento di tale organo;



che la T. spa, con la memoria depositata in prossimità dell'udienza, precisa di non avere interesse a contrastare l'accoglimento della questione sollevata dal rimettente per eccesso di delega, ma solo a contestare la tesi della sopravvivenza dei consigli di disciplina. Considerato che l'interveniente suddetta non è parte del giudizio principale; che l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che, 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, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2019 e n. 237 del 2013; ordinanze allegatale alle sentenze n. 130 del 2023, n. 158 del 2020, n. 206 del 2019 e n. 16 del 2017), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di regola, 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 in questo ambito è ammesso soltanto l'intervento di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura; che, quindi, l'intervento è ammissibile solo nell'ipotesi in cui l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia di questa Corte produrrebbe sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo* (ordinanze allegatale alle sentenze n. 130 del 2023, n. 210 del 2021, n. 158 e n. 30 del 2020, n. 206 e n. 253 del 2019; sentenze n. 180 del 2021 e n. 46 del 2021); che, alla luce di tali premesse, la T. spa, rinvenendo la ragione fondante del proprio intervento nella semplice analogia della sua posizione sostanziale in una regione diversa da quella della parte convenuta nel giudizio principale, non può ritenersi portatrice di un interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, che ne legittimi l'intervento nel giudizio costituzionale incidentale (sentenza n. 130 del 2023 e n. 106 del 2019; ordinanza n. 191 del 2021); che l'intervento va pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio della T. spa.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240022

N. 23

Sentenza 10 gennaio - 23 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Fase delle indagini preliminari - Richiesta di archiviazione del pubblico ministero - Opposizione della persona offesa - Trattazione in udienza camerale in presenza del difensore dell'indagato o, in via subordinata, avviso allo stesso - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di inviolabilità del diritto di difesa e di parità delle parti nel contraddittorio e nella formazione della prova - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 17, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso dal Giudice di pace di Bari nel procedimento penale a carico di I.F.A. L., con ordinanza del 25 settembre 2019, iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

Udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 settembre 2019, depositata in cancelleria l'8 marzo 2023 e iscritta al n. 32 del registro ordinanze 2023, il Giudice di pace di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale, dell'art. 17, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che, nel procedimento davanti al giudice di pace, l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione sia trattata in udienza camerale, con la presenza del difensore della persona sottoposta alle indagini, o che quest'ultima ne sia quantomeno informata al fine di garantire il contraddittorio, anche in via cartolare.

2.- Il giudice *a quo*, premesso di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 582 del codice penale, riferisce che, in sede di discussione finale, il difensore ha eccepito l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000, sotto il profilo indicato.

Il giudice rimettente reputa i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal difensore non manifestamente infondati, rilevando che, nel procedimento davanti al giudice di pace, l'art. 17 del d.lgs. n. 274 del 2000 consente alla sola persona offesa dal reato di proporre opposizione alla richiesta di archiviazione per sollecitare ulteriori indagini o la formulazione della cosiddetta imputazione coatta, mentre all'indagato - non informato di tale iniziativa - non verrebbe garantita alcuna possibilità di interloquire, svolgendo difese e offrendo spunti per ulteriori indagini a sostegno della richiesta stessa.

Tale disciplina risulterebbe «asimmetrica» rispetto a quella operante nel procedimento per i reati di competenza del tribunale, riguardo al quale l'art. 409, comma 2, del codice di procedura penale stabilisce che «[s]e non accoglie la richiesta, il giudice entro tre mesi fissa la data dell'udienza in camera di consiglio e ne fa dare avviso al pubblico ministero, alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa dal reato». Nel procedimento ordinario, inoltre, il pubblico ministero, quando conclude le indagini preliminari e non intende chiedere l'archiviazione, deve notificare all'indagato l'avviso di cui all'art. 415-*bis* cod. proc. pen., garantendogli così il diritto al contraddittorio.

In sostanza, quindi, mentre nel procedimento per i reati reputati più gravi, devoluti al tribunale, il legislatore avrebbe rispettato integralmente i principi di parità delle parti nel contraddittorio e nella formazione della prova (art. 111 Cost.) e di inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24 Cost.), nel procedimento per i reati di competenza del giudice di pace, considerati meno gravi, il legislatore avrebbe ritenuto «di affievolire il concreto rispetto di tali canoni costituzionali». In quest'ultimo procedimento, l'indagato viene infatti a conoscenza dell'eventuale opposizione alla richiesta di archiviazione solo nel caso in cui il giudice disponga l'imputazione coatta, con conseguente emissione dell'atto di citazione a giudizio da parte del pubblico ministero. L'indagato non verrebbe quindi messo in condizione di offrire, sin dalla fase delle indagini preliminari, possibili elementi a discarico atti a supportare l'archiviazione.

Ad avviso del rimettente, la scelta legislativa non potrebbe essere giustificata con gli obiettivi di speditezza e semplificazione che - come emerge dalla relazione governativa al d.lgs. n. 274 del 2000 - improntano la disciplina del procedimento dinnanzi al giudice di pace. La possibilità di modulare variamente la partecipazione dell'indagato alla fase delle indagini preliminari non potrebbe risolversi, comunque sia, in una compressione dei principi posti dai citati artt. 24 e 111 Cost., ai quali dovrebbe riconoscersi caratteri di inderogabilità e di «assoluta preminenza». Peraltro, la



norma censurata non sarebbe neppure idonea a realizzare gli accennati obiettivi di speditezza e semplificazione, dato che essa impedisce al giudice di conoscere e apprezzare elementi che potrebbero, in ipotesi, evitare l'avvio di un inutile processo penale.

In tale ottica, la disparità di trattamento dell'indagato, secondo che si proceda per reati di competenza del tribunale o del giudice di pace, indotta dalla norma censurata, si rivelerebbe lesiva anche del principio di eguaglianza «formale e sostanziale» (art. 3 Cost.), in quanto non rispettosa del canone della ragionevolezza.

3.- Le questioni sarebbero per altro verso «rilevanti ai fini del decidere», in quanto, nel giudizio *a quo*, si era verificata proprio l'ipotesi dell'imputazione coatta a seguito di opposizione alla richiesta di archiviazione da parte della persona offesa: sicché «la partecipazione dell'imputato nella fase dell'indagine preliminare [...] avrebbe potuto fornire ulteriori elementi consentendo al Giudice di Pace in funzione di G.I.P. di valutare compiutamente l'ipotesi di archiviazione, potendo così evitare un procedimento penale ove privo di elementi sufficienti per il prosieguo».

La rilevanza - secondo il rimettente - risulterebbe «altresi dalla non manifesta infondatezza» delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 32 del 2023), il Giudice di pace di Bari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 274 del 2000, nella parte in cui non prevede che, nel procedimento davanti al giudice di pace, l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione sia trattata in udienza camerale, con la presenza del difensore della persona sottoposta alle indagini, o che quest'ultima ne sia quantomeno informata al fine di garantire il contraddittorio, anche in via cartolare.

Il giudice *a quo* rileva che, nel procedimento per reati di competenza del tribunale, l'art. 409, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce che, in caso di opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione, debba essere fissata una udienza in camera di consiglio, cui partecipa il difensore dell'indagato, all'esito della quale il giudice per le indagini preliminari decide se archiviare, o no, il procedimento. Ciò non è previsto, invece, dalla norma censurata, in relazione al procedimento che si svolge davanti al giudice di pace, con la conseguenza che, in esso, l'indagato non è messo in condizione di contrastare l'iniziativa della persona offesa, svolgendo difese e adducendo elementi a sostegno della richiesta di archiviazione.

Il rimettente ravvisa in ciò la violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3), di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e di parità delle parti nel contraddittorio e nella formazione della prova (art. 111 Cost.). La rilevata «asimmetria» non potrebbe, infatti, essere giustificata con le esigenze di speditezza e semplificazione che caratterizzano il procedimento davanti al giudice di pace, le quali non consentirebbero la compressione dei principi costituzionali evocati. La norma censurata, peraltro, non sarebbe neppure idonea a realizzare i fini di speditezza avuti di mira dal legislatore, poiché impedirebbe al giudice di tener conto di elementi che potrebbero evitare l'avvio di un inutile processo.

2.- Le questioni sono inammissibili.

2.1.- Il rimettente - investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di lesioni personali - fa discendere la rilevanza delle questioni dal mero fatto che, nel giudizio *a quo*, si era verificata proprio l'ipotesi della cosiddetta imputazione coatta, disposta dal giudice di pace svolgendo funzioni di giudice per le indagini preliminari a seguito dell'opposizione alla richiesta di archiviazione da parte della persona offesa, senza che l'indagato fosse stato messo in condizione di formulare le proprie difese. Secondo il rimettente, la rilevanza risulterebbe altresì «dalla non manifesta infondatezza» delle questioni.

2.2.- Di là da quest'ultima affermazione - che indebitamente sovrappone due profili di scrutinio tra loro autonomi - va, riguardo alla prima, osservato che la norma oggetto delle questioni di legittimità attiene a una fase del procedimento (le indagini preliminari) anteriore e distinta rispetto a quella di cui il rimettente è investito. Si tratta di fase oramai conclusa, nella quale la norma stessa ha già trovato applicazione ad opera del giudice di pace investito delle funzioni di GIP.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* non indica in relazione a quale evenienza propria della fase dibattimentale egli debba, a propria volta, applicare la norma censurata e in quale modo la pronuncia additiva richiesta sia suscettibile di incidere sullo svolgimento di tale fase. Ciò impedisce a questa Corte di verificare per quale profilo la risoluzione del quesito possa avere concreta rilevanza in rapporto alla fase in cui si trova il giudizio *a quo*, anche nei soli termini, propri di tale verifica, di un controllo «esterno» sulla «non implausibilità» della motivazione al riguardo offerta dal giudice *a quo*.

3.- Alla luce di quanto precede, le questioni vanno pertanto dichiarate inammissibili per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240023

n. 24

Ordinanza 6 - 23 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Mandato d'arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna - Casi - Persona ricercata cittadina di uno Stato terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona e del rispetto della vita privata e familiare, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e finalità rieducativa della pena, sanciti a livello costituzionale, europeo e internazionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-*bis*, come sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo e terzo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Trattato sull'Unione europea, artt. 2 e 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 7 e 20; decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, artt. 4, punto 6, e 1, paragrafo 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), promosso dalla Corte d'appello di Napoli, sezione quarta penale, nel procedimento a carico di A. H., con ordinanza del 19 gennaio 2023, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 gennaio 2023, la Corte d'appello di Napoli, sezione quarta penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 117, primo comma (quest'ultimo in relazione agli artt. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 17, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici), nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione (in relazione agli artt. 4, punto 6, e 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, agli artt. 2 e 6 del Trattato sull'Unione europea, e agli artt. 7 e 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117);

che la disposizione è censurata «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno»;

che il giudizio principale concerne l'esecuzione di un mandato di arresto europeo, emesso dall'autorità giudiziaria francese nei confronti di A. H., cittadino marocchino stabilmente radicato in Italia dal punto di vista lavorativo e sociale da oltre cinque anni, per l'esecuzione della pena di due anni di reclusione, irrogata all'interessato il 25 giugno 2021 dal Tribunale di Montpellier per i delitti di ricettazione e associazione per delinquere finalizzata al furto di pannelli solari;

che, ad avviso del rimettente, il censurato art. 18-*bis*, comma 2, della legge n. 69 del 2005 lederebbe l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché l'ingiustificata esclusione del cittadino di Stato terzo dalla possibilità di scontare la pena nello Stato in cui è stabilmente radicato da almeno cinque anni sarebbe contraria al principio rieducativo, di cui l'obiettivo della reintegrazione sociale del condannato costituisce corollario;



che sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., in quanto tale esclusione determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea da un lato, e cittadini di Stati terzi dall'altro; inoltre sarebbe viziata da irragionevolezza, ponendosi l'obiettivo di risocializzazione negli stessi termini per qualsiasi soggetto stabilmente radicato nel territorio dello Stato, a prescindere dalla sua cittadinanza;

che il censurato art. 18-*bis* sarebbe poi contrario agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e all'art. 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CDFUE, in quanto l'omessa previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato terzo stabilmente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni ne lederebbe il diritto al rispetto della vita privata e familiare;

che sarebbero, infine, violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, atteso che la trasposizione del motivo di rifiuto di consegna del condannato, ivi previsto, pur rientrando nella discrezionalità degli Stati membri, non potrebbe, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro, avvenire con modalità che comportino una violazione dei diritti o principi fondamentali contemplati dall'art. 6 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui segnatamente il principio di eguaglianza (artt. 2 TUE e 20 CDFUE) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7 CDFUE);

che il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

Considerato preliminarmente che le questioni, pur investendo l'intero art. 18-*bis* della legge n. 69 del 2005 (nella formulazione introdotta dal d.lgs. n. 10 del 2021), debbono ritenersi riferite al solo comma 2 della disposizione, che disciplina specificamente i motivi di rifiuto facoltativo della consegna in caso di mandato d'arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale;

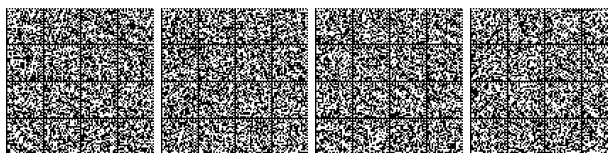
che con la sentenza n. 178 del 2023, successiva all'ordinanza di rimessione oggi all'esame, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, nonché con l'art. 27, terzo comma, Cost. - dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005 (nella versione introdotta dall'art. 6, comma 5, lettera *b*, della legge 4 ottobre 2019, n. 117, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018»), nella parte in cui non prevedeva che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia;

che, nella medesima sentenza, questa Corte ha dichiarato, 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 dell'art. 18-*bis*, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nella formulazione introdotta dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 10 del 2021 e censurata dall'odierno rimettente, nella parte in cui non prevedeva che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia;

che peraltro, successivamente alla sentenza n. 178 del 2023, in sede di conversione del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano», la legge 10 agosto 2023, n. 103 ha aggiunto a tale testo normativo un art. 18-*bis*, che al comma 1, lettera *a*), numero 1), modifica l'art. 18-*bis*, comma 2, della legge n. 69 del 2005, prevedendo la possibilità di rifiutare «la consegna del cittadino italiano o di persona che legittimamente ed effettivamente risiede o dimora in via continuativa da almeno cinque anni sul territorio italiano», e dunque includendo nell'ambito applicativo della disposizione i cittadini di Paesi terzi;

che, pertanto, le questioni ora in scrutinio debbono essere dichiarate manifestamente inammissibili perché ormai prive di oggetto (*ex plurimis*, ordinanze n. 87 e n. 78 del 2023, n. 226, n. 206, n. 204, n. 172 e n. 102 del 2022).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come sostituito dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 117, primo comma (quest'ultimo in relazione agli artt. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 17, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici), nonché 11 e 117, primo comma, della Costituzione (in relazione agli artt. 4, punto 6, e 1, paragrafo 3, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli stati membri, agli artt. 2 e 6 del Trattato sull'Unione europea, e agli artt. 7 e 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) - dalla Corte d'appello di Napoli, sezione quarta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240024

N. 25

Sentenza 7 - 26 febbraio 2024

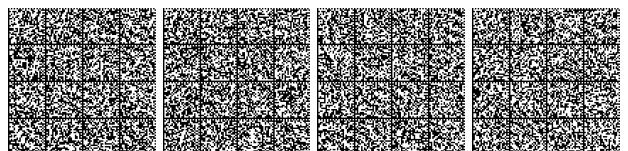
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Riforma delle pene sostitutive delle pene detentive brevi - Disciplina transitoria - Istanza di applicazione al giudice dell'esecuzione - Soggetti legittimati - Condannati in appello a pena detentiva non superiore a quattro anni a seguito della lettura del dispositivo in corte d'appello non ancora pendente in Cassazione - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e della finalità rieducativa, nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 95.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;*Giudici :* Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 95 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), promosso dal Tribunale ordinario di Marsala, sezione penale, nel procedimento a carico di A. D.V., con ordinanza del 27 giugno 2023, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di A. D.V., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Giacomo Frazzitta per A. D.V. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 giugno 2023, il Tribunale ordinario di Marsala, sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, dell'art. 95 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), nella parte in cui non consente di presentare al giudice dell'esecuzione, entro trenta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, istanza di applicazione di una delle pene sostitutive delle pene detentive brevi di cui all'art. 20-*bis* del codice penale «ai condannati a pena detentiva non superiore a quattro anni nei confronti dei quali, al momento dell'entrata in vigore del succitato decreto, pendeva dinanzi alla Corte di appello il termine per il deposito della sentenza».

1.1.- Il rimettente è adito, in qualità di giudice dell'esecuzione, da A. D.V., condannato con sentenza irrevocabile alla pena di un anno e cinque mesi di reclusione, il quale chiede la sostituzione di tale pena, che non è stata condizionalmente sospesa, con una delle pene detentive brevi previste dall'art. 20-*bis* cod. pen.

Più in particolare, il rimettente riferisce:

- che la sentenza era stata pronunciata in primo grado il 20 aprile 2022 dal Tribunale di Marsala;
- che il 9 novembre 2022 la Corte d'appello di Palermo aveva integralmente confermato la pronuncia di primo grado, fissando il termine di novanta giorni per il deposito della sentenza;
- che, in anticipo rispetto a tale termine, la sentenza di appello era stata depositata il 13 dicembre 2022;
- che il 30 dicembre 2022 era entrato in vigore il d.lgs. n. 150 del 2022;
- che il 21 gennaio 2023 il difensore del condannato aveva proposto istanza alla Corte d'appello chiedendo la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con una delle pene sostitutive previste dal nuovo art. 20-*bis* cod. pen.;
- che il 13 febbraio 2023 la Corte d'appello di Palermo aveva dichiarato inammissibile tale istanza, sulla base del rilievo che il giudizio di appello si era già concluso in epoca antecedente all'entrata in vigore della riforma;
- che il 25 marzo 2023 la sentenza di primo grado, integralmente confermata in appello, era divenuta irrevocabile, non essendo stato proposto ricorso per cassazione;
- che «[e]ntro trenta giorni dal passaggio in giudicato della succitata sentenza del Tribunale di Marsala (segnatamente, in data 2.5.2023)» la difesa del condannato aveva proposto allo stesso giudice *a quo*, in qualità di giudice dell'esecuzione, istanza di applicazione di una pena sostitutiva, chiedendo poi - all'udienza in camera di consiglio del 15 giugno 2023 - che fosse sollevata questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria di cui all'art. 95 del d.lgs. 150 del 2022.



1.2.- Dopo aver sottolineato la propria qualità di “giudice” ai fini della proposizione dell’incidente di legittimità costituzionale, il rimettente osserva che - facendo stretta applicazione della disposizione censurata - egli dovrebbe pervenire a una declaratoria di inammissibilità dell’istanza.

L’art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022 prevede infatti una disciplina differenziata, in particolare, per i procedimenti pendenti in grado di appello e per quelli pendenti innanzi alla Corte di cassazione al momento di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo. Nel caso di specie, peraltro, il procedimento penale a carico del condannato sarebbe stato «solo formalmente pendente in appello, poiché il giudice del gravame aveva già emesso il dispositivo (il 9 novembre 2022) e addirittura - anzitempo rispetto alla scadenza del termine per il deposito della sentenza, indicato dalla Corte in giorni novanta - redatto la relativa motivazione (depositata il 13 dicembre 2022)»; tanto che la Corte d’appello aveva respinto l’istanza di sostituzione della pena proposta dal ricorrente, proprio in quanto essa si sarebbe già spogliata del potere decisionale con la pronuncia del dispositivo. Per altro verso, però, il ricorrente non avrebbe potuto chiedere la sostituzione della pena alla Corte di cassazione, non essendo tale possibilità prevista dalla disposizione censurata. Né, infine, tale richiesta potrebbe ora essere formulata al giudice dell’esecuzione, «ostandovi la formulazione letterale della disposizione normativa in commento».

Dal che la rilevanza delle questioni prospettate.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle stesse, il rimettente ritiene che la disposizione censurata violi anzitutto il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., poiché - per effetto di «un’evidente lacuna normativa di tipo involontario» - precluderebbe l’applicazione di pene sostitutive agli imputati in procedimenti penali in cui, al momento dell’entrata in vigore della novella normativa, pendeva il termine per il deposito della sentenza di secondo grado da parte della Corte d’appello. Ciò senza che possano individuarsi ragionevoli giustificazioni della differenza di trattamento rispetto agli imputati i cui procedimenti fossero a quella data effettivamente pendenti in primo e secondo grado ovvero in grado di cassazione, i quali tutti avrebbero invece accesso alla possibilità di sostituzione della pena.

Tale irragionevole differenziazione si tradurrebbe, d’altra parte, in una violazione dell’art. 24 Cost. La disposizione censurata precluderebbe ad alcuni imputati soltanto la facoltà di richiedere al giudice dell’esecuzione l’applicazione di una sanzione sostitutiva, con un’irragionevole compromissione del loro diritto di difesa, che è inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Infine, sarebbe vulnerata la finalità rieducativa della pena di cui all’art. 27 Cost., cui la riforma si ispira, poiché sarebbe impedito soltanto ad alcune categorie di condannati l’accesso a una pena non detentiva, espressione di una risposta punitiva dello Stato diversificata, oltre che maggiormente effettiva e tempestiva.

1.4.- La lacuna normativa denunciata non sarebbe, infine, colmabile in via ermeneutica, stante l’ostacolo rappresentato dalla littera legis. D’altra parte, ritenere applicabile nel processo *a quo* la normativa dettata per i procedimenti pendenti in cassazione al momento di entrata in vigore della norma si tradurrebbe in una interpretazione analogica dell’art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022, preclusa dall’art. 14 delle Preleggi, stante la natura di «norma “eccezionale” (perché di natura “intertemporale”)» della disposizione censurata.

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

2.1.- Eccepisce anzitutto l’interveniente il difetto di rilevanza delle questioni. La pronuncia richiesta a questa Corte, infatti, non potrebbe avere alcuna incidenza nel giudizio *a quo*, in cui l’istanza dovrebbe, in ogni caso, essere rigettata per tardività: essa, infatti, è stata presentata il 2 maggio 2023, e dunque oltre il termine di trenta giorni dall’irrevocabilità della sentenza previsto a pena di decadenza dall’art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022.

2.2.- Le questioni sarebbero, peraltro, anche manifestamente infondate, dal momento che il rimettente non avrebbe correttamente inteso la portata della norma censurata, la quale si applicherebbe ai «giudizi pendenti in ogni grado». L’interveniente sottolinea, sul punto, la possibilità per la parte di impugnare con ricorso per cassazione la sentenza d’appello «per qualsivoglia ragione (p.es. la mancata concessione della sospensione condizionale della pena)», atteso che «la pendenza della lite (anche nell’eventualità di pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione) avrebbe consentito al condannato di rivolgersi al giudice dell’esecuzione».

3.- Anche il ricorrente nel giudizio *a quo* si è costituito in giudizio, concludendo nel senso dell’accoglimento delle questioni prospettate.



Osserva testualmente la parte che «[i]l termine per proporre l'applicazione delle pene sostitutive di cui all'art. 20bis codice penale ai condannati a pena detentiva non superiore a quattro anni entro trenta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, dunque era il 24 marzo 2023, tuttavia il [D.V.] presenta a mezzo del proprio legale di fiducia istanza il 2 maggio 2023 e il Giudice dell'esecuzione investito della quaestio iuris fissa udienza il 15 giugno 2023 e in quella data ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale».

La difesa della parte privata sottolinea, inoltre, che investire il giudice dell'esecuzione dell'istanza di applicazione della sanzione sostitutiva «in una fase intertemporale differente» rispetto a quanto previsto dalla disposizione censurata costituirebbe l'unico strumento processuale utilizzabile per ottenere la concessione del beneficio.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Marsala, sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 Cost., dell'art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui non consente di presentare al giudice dell'esecuzione, entro trenta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, istanza di applicazione di una delle pene sostitutive delle pene detentive brevi di cui all'art. 20-bis cod. pen. «ai condannati a pena detentiva non superiore a quattro anni nei confronti dei quali, al momento dell'entrata in vigore del succitato decreto, pendeva dinanzi alla Corte di appello il termine per il deposito della sentenza».

Il rimettente denuncia una «lacuna involontaria» nella disciplina transitoria dettata dall'art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022, relativa alle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi, disciplinate ora dall'art. 20-bis cod. pen., introdotto dall'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 150 del 2022.

L'art. 95, comma 1, di tale decreto legislativo stabilisce, nel primo periodo, che le norme relative alle pene detentive brevi si applichino «anche ai procedimenti penali pendenti in primo grado o in grado di appello al momento dell'entrata in vigore del presente decreto». Il secondo periodo prevede poi una disciplina transitoria per i condannati a pena detentiva non superiore a quattro anni i cui procedimenti penali fossero «pendent[i] innanzi la Corte di cassazione all'entrata in vigore del presente decreto», stabilendo che - entro trenta giorni dalla data di irrevocabilità della sentenza di condanna - essi potessero presentare istanza di applicazione di una delle pene sostitutive al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 666 del codice di procedura penale.

Secondo il rimettente, in sostanza, il legislatore delegato avrebbe omesso di disciplinare il caso specifico in cui il processo, alla data di entrata in vigore del decreto, fosse stato già definito dalla corte d'appello mediante la lettura del dispositivo, ma non potesse ancora ritenersi «pendente innanzi la Corte di cassazione», non essendo decorso il termine per il deposito della sentenza d'appello.

Tale omessa previsione avrebbe privato il condannato che si trovasse in questa situazione, al momento dell'entrata in vigore della riforma, della possibilità di ottenere la sostituzione della pena detentiva inflittagli con una delle pene previste dal nuovo art. 20-bis cod. pen.

Con ciò sarebbero stati violati:

- l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i condannati espressamente contemplati dal tenore letterale della disposizione transitoria;

- l'art. 24 (*recte*: art. 24, secondo comma) Cost., perché la preclusione dell'accesso alle pene sostitutive avrebbe compresso irragionevolmente il suo diritto inviolabile alla difesa dell'interessato; nonché

- l'art. 27 (*recte*: art. 27, terzo comma) Cost., perché tale preclusione sarebbe incompatibile con la finalità rieducativa della pena, cui la riforma del 2022 complessivamente si ispira.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce in via preliminare l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

2.1.- Secondo l'interveniente, il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe stato tardivamente proposto rispetto al termine di trenta giorni dall'irrevocabilità della sentenza di condanna, stabilito dalla disposizione censurata. Ciò comporterebbe un'evidente ragione di inammissibilità del ricorso medesimo, che dovrebbe comunque essere rigettato per questa ragione dal giudice *a quo*; il che priverebbe di rilevanza le questioni proposte.

2.2.- Al riguardo, non può che convenirsi con l'Avvocatura generale dello Stato che il ricorso introduttivo del giudizio *a quo* risulta *ictu oculi* depositato oltre il termine di trenta giorni dalla data di irrevocabilità della sentenza di condanna: la stessa ordinanza di rimessione dà atto, nell'arco di poche righe, che la sentenza è passata in giudicato il 25 marzo 2023, e che il ricorso è stato depositato il 2 maggio 2023.



La costante giurisprudenza di questa Corte afferma, tuttavia, che il giudizio di rilevanza esige soltanto la dimostrazione della necessità, da parte del rimettente, di fare applicazione della norma censurata nel processo *a quo*, e non richiede invece la dimostrazione che l'accoglimento della questione sia effettivamente suscettibile di incidere sull'esito del processo medesimo. Ciò che è essenziale è, piuttosto, la dimostrazione che un eventuale accoglimento inciderebbe quanto meno sull'*iter* motivazionale che conduce alla decisione (*ex multis*, sentenze n. 88 e n. 19 del 2022 e n. 202 del 2021).

Ora, il presupposto interpretativo da cui muove l'odierno rimettente lo condurrebbe a rigettare il ricorso in quanto il caso concreto non è sussumibile tra quelli previsti dalla fattispecie astratta. Laddove, invece, le questioni di legittimità costituzionale fossero accolte, mediante una pronuncia additiva in grado di abbracciare anche il caso di specie, il ricorso non potrebbe più essere respinto per questa ragione; e si porrebbe, a quel punto, la diversa questione se il ricorso sia o meno inammissibile in quanto proposto oltre il termine di trenta giorni stabilito in via generale dalla disposizione censurata.

In quello scenario, l'eventuale riscontro della tardività del ricorso introduttivo del giudizio *a quo* darebbe dunque luogo a un suo rigetto sulla base di un *iter* motivazionale del tutto diverso: il che basta a garantire la rilevanza delle questioni sollevate.

L'eccezione di inammissibilità deve, dunque, essere rigettata.

3.- Nel merito, le questioni sono, tuttavia, infondate.

3.1.- Nella lettura del rimettente, la disposizione censurata sarebbe affetta da una lacuna involontaria, non avendo disciplinato l'ipotesi particolare in cui la corte d'appello - alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 - avesse già definito il giudizio innanzi a sé mediante la pronuncia del dispositivo in udienza, ma fosse ancora pendente il termine per il deposito della motivazione. Ipotesi alla quale, peraltro, potrebbe agevolmente affiancarsi quella in cui la motivazione fosse stata depositata, ma fosse ancora pendente il termine per il ricorso in cassazione.

3.2.- Una tale lettura non può, in sé, ritenersi implausibile.

In entrambe queste ipotesi, il processo ben potrebbe ritenersi - da un punto di vista letterale - ancora "pendente in grado d'appello", posto che i relativi atti si trovavano ancora fisicamente negli uffici della corte d'appello precedente; ma la previsione del primo periodo dell'art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022 risulterebbe in concreto inapplicabile per ragioni sistematiche, dal momento che, secondo i principi generali del processo penale, una volta letto in udienza il dispositivo la corte d'appello non ha più alcun potere di modificare la statuizione relativa alla pena, salva l'ipotesi della correzione dell'errore materiale che qui certamente non ricorre.

Per altro verso, la disciplina del secondo periodo - che prevede la possibilità per il condannato di ottenere la sostituzione della pena mediante un incidente di esecuzione, una volta divenuta irrevocabile la sentenza di condanna - è testualmente riferita soltanto ai processi «pendenti innanzi la Corte di cassazione»: espressione che, secondo il significato letterale delle parole, non è riferibile a processi ancora non approdati presso la Corte di cassazione, e i cui atti si trovassero, al momento dell'entrata in vigore della riforma, presso la corte d'appello che ha pronunciato la sentenza.

3.3.- Ove quella assunta dal rimettente fosse l'unica interpretazione possibile della disciplina censurata, essa risulterebbe - in effetti - in evidente frizione con il principio di eguaglianza, non essendo ravvisabile alcuna ragione giustificatrice della differenza di trattamento rispetto alle altre ipotesi ivi disciplinate, e in particolare a quella in cui il processo già pendesse innanzi alla Corte di cassazione.

La lacuna di disciplina si porrebbe altresì in contrasto con il principio della retroattività della *lex mitior*, pur non evocato dal rimettente; principio che la costante giurisprudenza di questa Corte riconduce all'area di tutela degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (da ultimo, sentenze n. 198 del 2022, n. 238 del 2020 e n. 63 del 2019).

3.4.- Successivamente all'ordinanza di rimessione, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha tuttavia chiarito che, ai fini dell'applicabilità del regime transitorio previsto dalla disposizione censurata, deve considerarsi «pendente innanzi la Corte di cassazione» qualsiasi processo che, alla data di entrata in vigore della riforma, fosse stato definito dalla corte d'appello mediante la pronuncia del dispositivo: e, dunque, anche quei processi nei quali sia ancora pendente il termine fissato dal collegio per il deposito delle motivazioni (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 26 settembre-2 novembre 2023, n. 43975), ovvero nei quali sia pendente il termine per il ricorso per cassazione (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 giugno-8 settembre 2023, n. 37022 e sezione sesta penale, sentenza 21 giugno-2 agosto 2023, n. 34091).

In queste pronunce, la Corte di cassazione muove dalla constatazione che il codice di rito non contiene alcuna norma che individui il fatto o l'atto processuale che determina la "pendenza" del giudizio di impugnazione. Essa valorizza però il precedente costituito da una sentenza delle Sezioni unite sulla disciplina transitoria stabilita dalla



legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante «Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione», (cosiddetta “legge ex Cirielli”), che, per effetto della sentenza n. 393 del 2006, circoscriveva l’applicazione retroattiva della più favorevole disciplina in materia di prescrizione ai processi pendenti in primo grado, escludendone così dal raggio operativo quelli pendenti in grado di appello o innanzi la Corte di cassazione.

Le Sezioni unite avevano, in quell’occasione, identificato il fatto processuale che determina la pendenza in grado di appello nella pronuncia del dispositivo da parte del giudice di primo grado: da quel momento, infatti, il giudice non può più assumere ulteriori decisioni in merito all’accusa (salva la residua competenza in tema di procedimenti incidentali cautelari). Per altro verso, la pronuncia del dispositivo è anche il momento in cui prende avvio la fase dell’impugnazione, indipendentemente dal fatto che siano pendenti i termini per proporla (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 ottobre-10 dicembre 2009, n. 47008).

La soluzione era stata, allora, raggiunta sulla base dell’argomento che «non deve tanto ricostruirsi la nozione generale ed astratta di pendenza del giudizio o di pendenza del giudizio di appello, ma piuttosto l’esatto significato che la locuzione normativa assume nel particolare contesto in cui è stata introdotta, considerando gli interessi perseguiti e le condizioni per le quali l’esclusione della retroattività si palesa compatibile con la legge fondamentale. Né potrebbe giovare un richiamo dogmatico al dato testuale, posto che il concetto di pendenza non ha ricevuto definizione nel nostro sistema processual-penalistico, il che consente di adeguarlo alle caratteristiche ed alla finalità delle situazioni in cui è destinato ad incidere».

Il medesimo schema argomentativo è stato, ora, adottato dalla Corte di cassazione anche rispetto alla disciplina transitoria all’esame, la cui *ratio* evidente è quella di garantire a tutti gli imputati il cui giudizio sia ancora pendente la possibilità di un “recupero” della possibilità di vedersi applicata una pena sostitutiva.

3.5.- Le pronunce appena menzionate, che riflettono un orientamento sin qui unanime della Corte di cassazione, possono già essere ritenute espressive del diritto vivente relativo all’interpretazione della disposizione censurata.

Tale interpretazione - che coincide, nell’esito, con il risultato auspicato dal giudice *a quo*, e al contempo evita gli inconvenienti pratici della più macchinosa soluzione suggerita dall’Avvocatura generale dello Stato (punto 2.2. del Ritenuto in fatto) - si sottrae a tutte le censure di legittimità costituzionale formulate dal rimettente. Essa assicura infatti uniformità di trattamento a tutti gli imputati i cui processi fossero ancora pendenti - in qualsiasi grado di giudizio - all’epoca dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, e consente loro di accedere alle più favorevoli pene sostitutive di cui al nuovo art. 20-*bis* cod. pen., spiccatamente orientate alla rieducazione del condannato, evitando al contempo qualsiasi vulnus al diritto di difesa.

3.6.- Non coglie nel segno, d’altra parte, l’argomento del giudice rimettente, secondo cui l’interpretazione in parola non sarebbe consentita dal tenore letterale della disposizione censurata, ciò che renderebbe imprescindibile un intervento di questa Corte.

Invero, la norma enucleata dal diritto vivente con riferimento all’ipotesi specifica del condannato in grado d’appello, per il quale pendesse ancora il termine per il deposito della sentenza ovvero quello per la proposizione del ricorso per cassazione al momento dell’entrata in vigore della riforma, non è estraibile dal dato letterale del secondo periodo dell’art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022. Tuttavia, tale norma non è incompatibile con il dato testuale, inserendosi in uno spazio non regolato in maniera difforme dal legislatore; e non può pertanto ritenersi il risultato di un’interpretazione *contra legem* (come invece nel caso recentemente esaminato dalla sentenza n. 5 del 2024, punto 3 del Considerato in diritto). La norma in questione deve, semmai, considerarsi il frutto di una interpretazione analogica, senz’altro consentita in materia processuale a fronte di una lacuna non intenzionale della legge, in applicazione degli ordinari canoni ermeneutici.

Che la lacuna non fosse intenzionale, d’altra parte, è mostrato dalla stessa relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, in cui si sottolinea che «le modifiche normative che riguardano il sistema sanzionatorio hanno pacificamente natura sostanziale e, pertanto, sono soggette al principio di irretroattività in *malam partem* e di retroattività in *bonam partem*. Le disposizioni che elevano il limite della pena detentiva sostituibile sono più favorevoli al reo e devono essere applicabili retroattivamente, salvo il limite del giudicato (art. 2, co. 4 c.p.)». Ciò che mostra come la chiara intenzione del legislatore fosse quella di assicurare la possibilità di accedere alle nuove pene sostitutive a tutti i processi in corso sino alla loro definizione con sentenza irrevocabile: possibilità assicurata, anche negli interstizi non coperti dal dato letterale del prodotto legislativo, proprio dall’interpretazione ora riferita della giurisprudenza di legittimità.

Una simile interpretazione, infine, non è affatto preclusa - ai sensi dell’art. 14 Preleggi - dal carattere transitorio, e dunque asseritamente eccezionale, della disposizione censurata, come erroneamente sostiene il rimettente. La disposi-



zione censurata è, all'opposto, espressiva di un principio generale dell'ordinamento, per di più di rango costituzionale: quello, cioè, secondo cui le norme più favorevoli in materia di sanzioni punitive devono, di regola, essere applicate retroattivamente a tutti i processi in corso. Sicché l'interpretazione analogica adottata dalla Corte di cassazione costituisce, al tempo stesso (doverosa) interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.

3.7.- A fronte, dunque, di un diritto vivente che ha già estratto dalla disposizione censurata una norma non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, le questioni sollevate dal rimettente debbono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Marsala, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240025

N. 26

Sentenza 23 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Medici del ruolo unico di assistenza primaria - Numero massimo di assistiti - Norma della Regione autonoma della Sardegna - Innalzamento del limite massimo di assistiti, su base volontaria e per i medici operanti in aree disagiate, nelle more dell'accordo integrativo regionale di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione delle competenze statutarie regionali, della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e del principio di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 giugno 2023, depositato in cancelleria il 3 luglio 2023, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

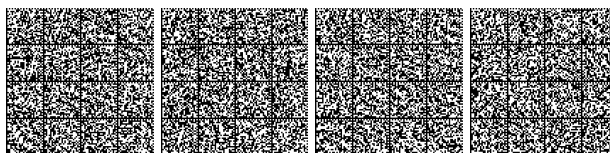
deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 giugno 2023 e depositato il successivo 3 luglio 2023 (reg. ric. n. 22 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria) per lesione delle competenze statutarie di cui agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost.

1.1.- La disposizione regionale impugnata stabilisce: «[è] autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».

1.2.- Il ricorrente premette che la disciplina del massimale di assistiti per ciascun medico del ruolo unico dell'assistenza primaria su cui interviene la disposizione regionale impugnata è dettata dall'art. 38 dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni ed integrazioni - Triennio 2016-2018, del 28 aprile 2022 (da ora: *ACN*), che, ai commi 1 e 2, stabilisce: «1. I medici del ruolo unico di assistenza primaria iscritti negli elenchi possono acquisire un numero massimo di scelte pari a 1.500 unità. Eventuali deroghe al massimale possono essere autorizzate in relazione a particolari situazioni locali, ai sensi dell'articolo 48, comma 3, punto 5, della Legge 833/78, per un tempo determinato, non superiore comunque a sei mesi. 2. In attuazione della programmazione regionale, l'*AIR* [Accordo integrativo regionale] può prevedere l'innalzamento del massimale di cui al comma 1 fino al limite massimo di 1.800 scelte esclusivamente per i medici che operano nell'ambito delle forme organizzative multiprofessionali del ruolo unico di assistenza primaria, con personale di segreteria e infermieri ed eventualmente altro personale sanitario, per assicurare la continuità dell'assistenza, come previsto dall'articolo 35, comma 5, e/o in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».



1.3.- Allo scopo di comprendere le censure promosse nei confronti della disposizione regionale impugnata, la difesa statale procede a una ricognizione della disciplina che regola il rapporto in convenzione tra il Servizio sanitario nazionale e i medici di medicina generale.

In proposito, rappresenta che già l'art. 48 (Personale a rapporto convenzionale) della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) ha stabilito, al primo comma, che «[l']uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantita sull'intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, del tutto conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le regioni e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria».

La difesa statale evidenzia, altresì, che la delineata struttura di regolazione del rapporto convenzionale in oggetto è stata confermata dall'art. 8, comma 1, 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) e dall'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138.

Il ricorrente rileva che, alla stregua delle illustrate disposizioni statali, «la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato. In materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale) assume particolare rilievo il richiamo, ad opera dall'articolo 4 della legge n. 412 del 1991, all'articolo 40 (“Contratti collettivi nazionali e integrativi”) del d.lgs. n. 165 del 2001».

L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono, e dispone, a garanzia del rispetto di tali stringenti vincoli, la nullità e l'inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale.

L'Avvocatura generale dello Stato rappresenta che in attuazione delle ricordate disposizioni statali, i rapporti di lavoro dei medici di medicina generale sono stati quindi disciplinati dall'ACN che, a sua volta, individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale.

1.4.- Secondo il ricorrente, dal delineato quadro normativo emerge con chiarezza «come alle Regioni sia preclusa l'adozione di una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, di sostituirsi alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (*cf.* Corte Costituzionale, sentenze n. 20 del 2021; n. 157/2019; n. 153/2021)». In particolare, viene menzionato quanto affermato nella sentenza n. 157 del 2019 in ordine alla natura del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale e alla riconducibilità della relativa disciplina all'ordinamento civile in base alle disposizioni statali richiamate e al rinvio da esse disposto come fonte regolatrice all'autonomia collettiva.

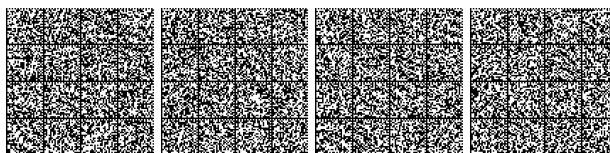
Pertanto, la difesa statale sostiene che la disposizione impugnata costituisce esercizio di una competenza che esula da quelle riconosciute al legislatore regionale dalla legislazione statale di riferimento, in quanto «autorizza una deroga in aumento al numero massimo di assistiti, sostituendosi alle previsioni della contrattazione integrativa e, al contempo, discostandosi da quelle della contrattazione collettiva nazionale» di cui all'art. 38 ACN, in quanto il comma 2 riserva all'AIR la possibilità di innalzare a 1.800 assistiti il massimale fissato in 1.500 dal comma 1 del medesimo articolo.

Risulterebbe evidente, quindi, che la norma regionale impugnata, nel disporre l'innalzamento del massimale in questione, avrebbe violato le norme della contrattazione collettiva nazionale sostituendosi alla contrattazione integrativa.

1.5.- In definitiva, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata innanzitutto eccederebbe le competenze statutarie attribuite alla Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto; sarebbe quindi lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la determinazione del massimale di assistiti per ciascun medico di assistenza primaria, quale aspetto del relativo rapporto di lavoro riconducibile alla materia «ordinamento civile» è rimessa alla contrattazione collettiva dalle menzionate disposizioni statali evocate come parametri interposti; infine, comporterebbe la «violazione dell'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (articolo 3, Cost.), di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione».

2.- La Regione autonoma della Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 2 agosto 2023, chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile o, comunque, non fondato.

A sostegno, la Regione resistente premette alcune considerazioni.



Innanzitutto, evidenzia che «già per la sua conformazione territoriale, caratterizzata da pochi grandi centri urbani e molteplici paesi sparsi in un vasto territorio, lontani e mal collegati, situati anche su isole minori e in montagna, ha strutturalmente difficoltà a garantire l'assistenza primaria nelle aree disagiate».

Rileva poi che il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nell'introdurre disposizioni per accedere alla pensione anticipata, ha «ridotto drammaticamente il numero di medici in servizio, aggravando ulteriormente la situazione, e il Covid ha ulteriormente reso poco attrattiva la scelta, da parte dei medici, della formazione in medicina generale e, comunque, di tale tipologia di incarico».

In tale contesto, la difesa della resistente rappresenta che «[l]a Regione, pertanto, nelle more dell'adozione del nuovo AIR, i cui tavoli sono stati già avviati - nel quale verrà inserita la disciplina strutturale di cui al comma 2 dell'art. 38 dell'ACN - ha esercitato la facoltà concessa dal comma 1 del predetto articolo, ai sensi dell'art. 48 della L. 833 del 1978, e in conformità all'art. 32 della Costituzione», prevedendo, per tale periodo di tempo, che i medici che operano nelle aree disagiate possano chiedere di essere autorizzati a superare il massimale di 1.500.

Secondo la difesa regionale sarebbe evidente l'autonomia dei due commi della predetta disposizione dell'ACN «dal momento che il primo consente alle regioni di far fronte a situazioni contingenti, per un periodo limitato, mediante l'innalzamento del massimale che venga ritenuto più confacente alla situazione. Nel caso *de quo* la Regione Sardegna, valutata la situazione delle zone carenti, ha discrezionalmente ritenuto di adottare il massimale di 1.800. Il secondo comma, invece, prevede che sulla base della programmazione regionale possa essere previsto nell'AIR, in via strutturale quindi senza limiti di tempo, il massimale di 1.800 assistiti per le sole "categorie" di medici ivi indicate».

Sulla scorta della prospettata esegesi delle disposizioni contrattuali in oggetto, la difesa regionale assume che «[e]rra quindi la ricorrente laddove eccepisce l'illegittimità della disposizione regionale impugnata sulla base del combinato disposto di tali autonomi commi dell'art. 38 dell'ACN, posto che il secondo non è una specificazione del primo ma contiene un'autonoma disciplina». Ne conseguirebbe che il legislatore regionale non si sarebbe appropriato di una disciplina rimessa alla contrattazione collettiva, «dal momento che ha esercitato la facoltà di cui all'art. 38 dell'ACN, che consente alle regioni di prevedere una deroga temporanea ai massimali di assistiti con strumenti diversi dall'AIR, al quale è invece riservata la deroga, di entità prestabilita e senza limiti di tempo, di cui al comma 2».

2.1.- La resistente conclude, pertanto, per la declaratoria di inammissibilità e/o non fondatezza del ricorso, assumendo che «nella sostanza, è incentrato sulla violazione dell'art. 38, comma 2 dell'ACN, che disciplina le deroghe al massimale rimesse all'AIR, mentre nulla dice sul corretto utilizzo, da parte della Regione, della deroga temporanea di cui al comma 1».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 22 del 2023), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, per lesione delle competenze statutarie attribuite alla Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto, della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 Cost.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023 stabilisce: «[è] autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».

Ad avviso del ricorrente la predetta disposizione incide su un aspetto, quale quello costituito dalla determinazione del massimale di assistiti di ciascun medico del ruolo unico dell'assistenza primaria, che fa parte della disciplina del trattamento economico e normativo del predetto personale sanitario, demandata dalla legislazione statale alla fonte negoziale collettiva.

Nella fattispecie l'art. 38, commi 1 e 2, ACN dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022 stabilisce, a livello nazionale, il massimale in 1.500 assistiti per ciascun medico e demanda alla fonte negoziale di secondo livello, ovvero agli AIR, la possibilità di incrementare tale massimale fino a 1.800 assistiti, ove ricorrano determinate condizioni.



1.1.- Nel richiamare la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la disciplina del rapporto convenzionale in oggetto alla materia «ordinamento civile» (sono citate le sentenze n. 153 e n. 20 del 2021, e n. 157 del 2019), il ricorrente deduce la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata sotto plurimi profili.

Innanzitutto, sarebbero violate le competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna di cui agli artt. 3, 4 e 5, poiché la disposizione impugnata interviene sulla disciplina del rapporto di lavoro dei medici del ruolo unico di assistenza primaria che esula dalle predette competenze.

Sarebbe lesivo, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la determinazione del massimale di assistiti per ciascun medico di assistenza primaria, quale aspetto del relativo rapporto di lavoro riconducibile alla materia «ordinamento civile» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è rimessa alla contrattazione collettiva dalle disposizioni statali evocate come parametri interposti (art. 48 della legge n. 833 del 1978; art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992; art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 2-*nonies* del d.l. n. 81 del 2004, come convertito; art. 38, commi 1 e 2, del menzionato ACN).

Infine verrebbe altresì violato l'art. 3 Cost., poiché la disposizione impugnata determinerebbe una violazione del principio di uguaglianza che si realizza attraverso la garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano il rapporto convenzionale dei medici del ruolo unico dell'assistenza primaria.

1.2.- La Regione autonoma Sardegna - premesse brevemente le ragioni dell'intervento normativo, individuate nella strutturale difficoltà che essa incontra nell'assicurare l'assistenza primaria a causa delle caratteristiche del territorio regionale e della riduzione del personale medico disponibile - nel merito prospetta una esegesi dei commi 1 e 2 dell'art. 38 ACN, che consentirebbe comunque alla Regione di intervenire in via legislativa nei termini di cui al censurato intervento regionale che risulterebbe, pertanto, legittimo.

2.- Le questioni non sono fondate.

3.- Il problema dell'individuazione della materia di competenza cui ricondurre la disposizione impugnata va esaminato e risolto alla luce dei più recenti approdi della giurisprudenza di questa Corte.

La sentenza n. 124 del 2023 ha affermato che «per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tener conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza».

In applicazione di tale criterio la predetta pronuncia, e già prima la sentenza n. 112 del 2023, hanno escluso che le disposizioni regionali, impugnate nei rispettivi giudizi in via principale, comportassero la dedotta violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile in quanto afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, poiché hanno ritenuto che fossero invece dettate in via prioritaria da esigenze organizzative producenti «effetti secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali».

Nello specifico, con la sentenza n. 124 del 2023, relativa a un intervento normativo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ha previsto un criterio preferenziale ai fini del trasferimento dei medici convenzionati ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva, questa Corte ha affermato che «la disposizione regionale ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti».

In termini analoghi si è espressa la citata sentenza n. 112 del 2023, concernente una disposizione della Regione Veneto che incideva su modalità di impiego di medici specializzandi presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza. In tale decisione si è difatti affermato che «[i]n 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», e che la disposizione impugnata «investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale, come ripetutamente affermato [...] costituisce componente fondamentale della tutela della salute (ex aliis, sentenze n. 113 e n. 9 del 2022, n. 192 del 2017)».

4.- Venendo alla fattispecie in esame, questa Corte rileva che il limite del massimale è un profilo fortemente condizionato da esigenze correlate alla organizzazione del servizio sanitario funzionale alla tutela della salute.

Pertanto, a fronte di un accordo collettivo nazionale che consente all'AIR di derogare al massimale, incrementandolo sino a 1.800 assistiti, al fine di assicurare l'assistenza primaria a chi vive in aree disagiate, l'intervento regionale si limita a integrare nelle more dell'approvazione dell'AIR, dunque con un regime temporaneo, la disciplina convenzionale, nel rispetto della cornice di principio fissata dall'ACN.



La negoziazione collettiva relativa alla disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria deve, dunque, necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute, in attuazione dell'art. 32 Cost.

In tale prospettiva, la disposizione impugnata persegue la prioritaria finalità di contribuire, attraverso l'incremento del massimale, ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna, così sopperendo, in attesa della definizione dell'AIR, alle maggiori criticità che si sono presentate a livello locale, attestate dai lavori preparatori dell'iniziativa legislativa ed enunciate nell'atto di costituzione in giudizio della stessa Regione.

La circostanza che l'intervento normativo in esame disponga, nelle more dell'approvazione dell'AIR di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite di 1.800 - scelte che l'AIR stesso può prevedere ai sensi dell'art. 38, comma 2, ACN -, ne attesta il carattere contingente e temporaneo in funzione di raccordo con l'assetto che verrà definito in via strutturale dalla negoziazione collettiva di secondo livello.

Ciò anche tenendo conto dei tempi necessari per la definizione dell'AIR, posto che l'art. 3, comma 4, ACN prevede che «[l]e Regioni e le organizzazioni sindacali firmatarie del presente Accordo si impegnano a definire gli Accordi Integrativi Regionali entro il termine di cui al successivo art. 8, comma 3» ovvero entro dodici mesi decorrenti dagli atti di programmazione di cui al comma 2 del medesimo art. 8, che a loro volta vanno definiti dalle regioni entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'ACN.

La fisiologica, consistente durata del predetto percorso negoziale - e, in ipotesi, il suo prolungarsi - potrebbero invero comportare il rischio di lasciare senza assistenza primaria la platea di cittadini di aree disagiate della Regione autonoma Sardegna per un considerevole lasso di tempo.

Né, a tal fine, risulta adeguata la ricordata possibilità, prevista dall'art. 38, comma 1, secondo periodo, ACN, di operare un incremento del massimale definito a livello nazionale, a motivo sia del limitato ambito temporale (non superiore comunque a sei mesi) da esso consentito per la deroga, sia perché l'intervento normativo assume, come è evidente, una dimensione ben più ampia e generalizzata.

5.- In definitiva la *ratio*, la finalità e i contenuti della disposizione impugnata conducono a identificare l'interesse da essa tutelato in via prioritaria nell'esigenza di organizzare il servizio sanitario regionale in modo da non lasciare i cittadini sprovvisti di assistenza medica di base.

Con l'intervento in esame, la Regione autonoma Sardegna appresta, difatti, una soluzione di tipo organizzativo che trova la sua radice nel diritto tutelato dall'art. 32 Cost., in attesa della definizione dell'AIR di cui, comunque, non pregiudica gli esiti, laddove gli effetti prodotti sull'andamento dei rapporti in convenzione dalla disposizione impugnata possono essere considerati circoscritti, tenuto anche conto che il possibile incremento del massimale per ciascun medico convenzionato avviene «su base volontaria».

Si è, dunque, in presenza di un'esigenza analoga a quella già posta da questa Corte a fondamento delle ricordate sentenze n. 124 e n. 112 del 2023.

Per tali ragioni, la disposizione impugnata, per la sua finalità e i suoi intrinseci contenuti, va considerata esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

Non è pertanto fondata la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

6.- La riscontrata non fondatezza della predetta censura comporta anche quella delle ulteriori e correlate questioni riferite agli artt. 3 Cost. e 5 dello statuto.

Invero la dedotta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non assume una propria autonoma funzione, rappresentando il mero riflesso della denuncia di lesione della competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 124 e n. 112 del 2023, e n. 6 del 2022), così come, parimenti, la censura riferita all'art. 5 dello statuto difetta di una motivazione indipendente da quella relativa alla violazione degli artt. 3 e 4 dello statuto stesso.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), 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 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240026

N. 27

Sentenza 23 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore (contributo contro il c.d. "caro bollette") - Criteri di calcolo - Assunto riferimento alla base di calcolo dell'IRES - Ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'ordinamento finanziario regionale - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Contributo di solidarietà temporaneo a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore (contributo contro il c.d. "caro bollette") - Criteri di calcolo - Assunto riferimento alla base di calcolo dell'IRES - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

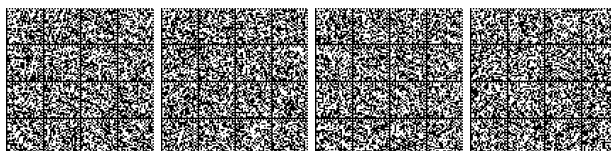
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi da 115 a 119.
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo comma, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 24 febbraio 2023, depositato in cancelleria il 1° marzo 2023, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2023 e depositato il 1° marzo 2023 (reg. ric. n. 8 del 2023), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta); agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La prima delle disposizioni impuginate prevede che, «[a] fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, è istituito per l'anno 2023 un contributo di solidarietà temporaneo [...] a carico dei soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi. [...]».

Ai sensi del successivo comma 116 «[i]l contributo di solidarietà è determinato applicando un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022; nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero. L'ammontare del contributo straordinario, in ogni caso, non può essere superiore a una quota pari al 25 per cento del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022».

Le ulteriori previsioni impuginate, rispettivamente: *a*) regolano il termine di versamento del contributo (comma 117); *b*) ne escludono la deducibilità ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (comma 118); *c*) stabiliscono l'applicazione delle disposizioni in materia di imposte sui redditi, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, nonché del relativo contenzioso (comma 119).

1.1.- La Regione ricorrente evidenzia che il contributo in esame si porrebbe in continuità con il «[c]ontributo straordinario contro il caro bollette» istituito per l'anno 2022 dall'art. 37 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51; detta disposizione, al comma 5-*bis*, prevede che «[l]e entrate derivanti dal contributo a titolo



di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi del presente articolo sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

Ad avviso della ricorrente, sebbene non contenga un'analogha «clausola di salvaguardia», sarebbe comunque possibile ritenere che anche la normativa impugnata riguardi un'entrata da attribuire alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, «per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

In questo senso rileverebbero: *a)* la natura sostanzialmente tributaria del contributo e il riferimento, ai fini del calcolo dello stesso, al reddito determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società, il cui gettito è attribuito alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981; *b)* l'omessa indicazione dell'integrale devoluzione del gettito all'erario; *c)* la mancata espressa individuazione di un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, in cui far confluire il gettito del contributo, per la successiva destinazione alle specifiche finalità indicate dalla norma istitutiva; *d)* il carattere «di sostanziale continuità», data la medesima finalità, delle disposizioni impuginate e del contributo istituito per l'anno 2022.

L'assenza di un'espressa previsione della clausola di salvaguardia, tuttavia, «potrebbe altrettanto ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione» nel senso della integrale devoluzione all'erario del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni impuginate.

1.2.- Pertanto, ravvisati i presupposti per l'ammissibilità nel giudizio in via principale di questioni promosse in via cautelativa e ipotetica (è citata la sentenza di questa Corte n. 154 del 2017), il primo motivo di ricorso lamenta la violazione degli artt. 2, primo comma, lettera *a)*, 3, primo comma, lettera *f)*, 12, 48-*bis* e 50 dello statuto reg. Valle d'Aosta, dell'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, nonché la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In particolare, in attuazione dell'art. 50 dello statuto speciale, l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste attribuisce a questa il gettito percepito nel territorio regionale di imposte erariali sul reddito e sul patrimonio, tra le quali «l'imposta sul reddito delle società» (art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981, come modificato dall'art. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione»).

Da tale norma, sostiene il ricorso, apparirebbe «chiara l'illegittimità delle disposizioni impuginate», dal momento che, interpretate nel senso prospettato, queste attribuirebbero allo Stato «il gettito di un'imposta erariale», calcolata sulla base del reddito determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società, «senza tener conto» dell'obbligo di riversamento alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del gettito delle «imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive) «percepite nel territorio regionale»».

Le disposizioni impuginate, pertanto, «sottra[rebbero] arbitrariamente il gettito devoluto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981, alla Valle d'Aosta», non potendo il legislatore statale derogare al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali (è citata la sentenza di questa Corte n. 241 del 2012).

1.2.1.- La ricorrente ravvisa quindi un vizio di incompetenza, avendo le disposizioni statali «disciplina[to] unilateralmente» aspetti riservati allo statuto speciale e alla relativa legislazione attuativa, modificabile, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, «solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale». Intervenedo unilateralmente nella materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali, lo Stato avrebbe violato la particolare competenza riconosciuta alle norme di attuazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 191 del 1991).

Ad avviso della ricorrente, «conseguenzialmente», l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022 si porrebbe anche in contrasto «con fonti gerarchicamente sovraordinate, in quanto di rango costituzionale (l'art. 117, comma 3, e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e lo Statuto valdostano), nonché con una fonte rinforzata (la legge n. 690 del 1981, come modificata dal d.lgs. 12/2011, elaborata in accordo con la Giunta regionale)».

1.2.2.- Il ricorso afferma altresì che la legittimità costituzionale delle disposizioni statali impuginate non potrebbe fondarsi sul disposto dell'art. 8, primo comma, della richiamata legge n. 690 del 1981, che consente di riservare allo Stato il gettito derivante «da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi» devoluti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ove sia destinato per legge alla copertura di nuove o maggiori spese da effettuare a carico del bilancio statale.



Nella specie, mancherebbe la suddetta destinazione, come dimostrerebbero sia l'omessa individuazione di un apposito capitolo di entrata in cui far confluire il gettito, sia il silenzio sul vincolo in tal senso.

A ogni modo, non sarebbe rispettato il secondo comma del citato art. 8, in base al quale la determinazione della quota di gettito riservata allo Stato dovrebbe comunque avvenire d'intesa con la Regione, conformemente al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.2.3.- Infine, anche volendo considerare le finalità dell'intervento statale istitutivo del contributo, risulterebbe comunque violato il principio enunciato dagli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, che prevede un'apposita procedura per le modifiche all'ordinamento finanziario e che sarebbe applicabile al «concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale».

1.3.- Il secondo motivo di ricorso sostiene che l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, interpretato nel senso temuto, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., essendo «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio», cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

Tale violazione si rifletterebbe sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa riconosciuta alla Regione ricorrente dagli artt. 2, primo comma, lettera a), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e dalla normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse.

2.1.- La difesa statale segnala che l'art. 1, comma 903, della legge n.197 del 2022 contiene una clausola di salvaguardia nei riguardi delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - nelle quali le disposizioni della legge citata «sono applicabili [...] compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» - senza peraltro affermarne una specifica operatività nella fattispecie in esame.

2.2.- L'Avvocatura, inoltre, ritiene erroneo l'assunto del ricorso sulla natura tributaria del contributo straordinario di solidarietà.

Tale natura andrebbe esclusa «trattandosi di una misura di politica economica», con finalità redistributive, equivalente al contributo temporaneo di cui al regolamento (UE) n. 1854/2022 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia. Ciò in quanto il contributo è applicato sulla quota di utili che i soggetti individuati «non avrebbero ottenuto se non si fossero verificati gli eventi eccezionali che hanno determinato l'aumento dei prezzi dell'energia negli anni 2022 e 2023».

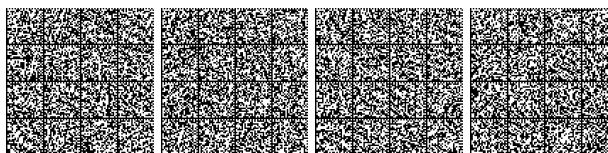
La misura redistributiva in esame troverebbe fondamento nell'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - che consente l'adozione delle «misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia» -, rientrando dunque tra quelle riguardanti la politica economica (di cui al Titolo VIII, Capo 1, TFUE) e non tra quelle concernenti le disposizioni fiscali (di cui al Titolo VII, Capo 2, TFUE).

La diversità rispetto alle misure tributarie si desumerebbe anche dal tenore del considerando n. 14 del citato regolamento, che richiederebbe di applicare il contributo «parallelamente alle normali imposte sulle imprese riscosse da ciascuno Stato membro sulle imprese interessate».

Segnalando che il regolamento europeo ha richiesto agli Stati membri di attuare il contributo di solidarietà entro il 31 dicembre 2022, salva l'adozione di misure nazionali equivalenti, l'Avvocatura fa presente che l'Italia si è avvalsa di questa possibilità, introducendo per l'anno 2023 il contributo di solidarietà straordinario di cui alla legge n. 197 del 2022.

È, infine, richiamata la circolare n. 4/E del 23 febbraio 2023 dell'Agenzia delle entrate che, tra l'altro, riterrebbe il contributo in esame «una misura temporanea e straordinaria per l'anno 2023 non annoverabile nell'alveo delle imposte sui redditi», come emergerebbe dalla previsione della indeducibilità ai fini di tali imposte espressamente stabilita dall'art. 1, comma 118, della legge citata, dal momento che, in caso contrario, tale precisazione sarebbe stata superflua per effetto della disposizione generale di cui all'art. 99 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

In conclusione, escludendo che il contributo straordinario in questione abbia natura tributaria, il relativo gettito non sarebbe oggetto di compartecipazione con le autonomie speciali, venendo meno i profili di censura avanzati, sebbene in via cautelativa, dalla Regione ricorrente.



3.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato una memoria volta a contestare la tesi fatta valere dalla difesa statale, «atteso che le entrate di carattere tributario sono per definizione (o almeno di regola) una “misura di politica economica con finalità redistributiva”».

Nella specie, il contributo istituito dalle disposizioni impugnate prenderebbe a riferimento un sicuro indice di capacità contributiva, imporrebbe una decurtazione definitiva, verrebbe acquisito allo Stato e comunque destinato alla fiscalità generale; pertanto, indipendentemente dal nomen iuris utilizzato dal legislatore, tali circostanze costituirebbero indice inequivoco della natura tributaria del prelievo in questione, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 223 del 2012 e n. 141 del 2009).

Inoltre, confutando ulteriori argomenti della difesa statale, la memoria: *a)* ritiene ininfluenza il richiamo ai caratteri propri del contributo previsto dal regolamento n. 2022/1854/UE, in quanto, a livello della legislazione interna, la misura in esame costituirebbe «indubbiamente [una] norma tributaria»; *b)* ravvisa comunque un indice di capacità contributiva, indicativo del carattere tributario della misura, nell'individuazione di utili eccedenti parametrati a un reddito distinto da quello dell'esercizio 2022; *c)* rileva che la espressa precisazione della indeducibilità del contributo, contenuta nell'impugnato comma 118, «conferm[erebbe], e non sment[irebbe], che si tratta di norma tributaria».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2023) la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, ossia le disposizioni che, al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, hanno istituito, per l'anno 2023, e disciplinato, «un contributo di solidarietà temporaneo» a carico dei soggetti che esercitano determinate attività nel settore dell'energia.

La Regione ricorrente evidenzia, in primo luogo, la possibilità di ritenere che la normativa impugnata riguardi un'entrata da attribuire alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò per l'analogia tra il contributo in esame e il «[c]ontributo straordinario contro il caro bollette» istituito per l'anno 2022 dall'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, il cui comma 5-*bis* ha espressamente stabilito che «[l]e entrate derivanti dal contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario determinato ai sensi del presente articolo sono attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per la parte ad esse spettante in base ai rispettivi statuti di autonomia».

L'assenza di una specifica clausola di salvaguardia a tale riguardo nella disciplina impugnata, tuttavia, «potrebbe altrettanto ragionevolmente indurre a prospettare l'interpretazione» nel senso della integrale devoluzione all'erario del gettito derivante dall'attuazione delle disposizioni impugnate, giustificando quindi il ricorso in via cautelativa.

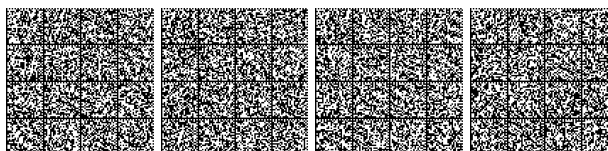
1.1.- Su questo presupposto interpretativo, il primo motivo di ricorso denuncia la violazione degli artt. 2, primo comma, lettera *a)*, 3, primo comma, lettera *f)*, 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, dell'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994.

In particolare, il citato art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981 attribuirebbe alla Regione ricorrente il gettito di tutte «le imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive)» percepite nel territorio regionale e tra queste, in ogni caso, l'imposta sul reddito delle società (IRES).

Le disposizioni impugnate, invece, avrebbero, da un lato, riservato allo Stato «il gettito di un'imposta erariale» calcolata sulla base del reddito determinato ai fini dell'IRES, «sottra[endo] arbitrariamente il gettito devoluto [...] alla Valle d'Aosta», e, dall'altro lato, «disciplina[to] unilateralmente» aspetti propri dello statuto speciale e della relativa legislazione attuativa, modificabile, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, «solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale», ossia mediante il coinvolgimento della commissione paritetica e con il parere del Consiglio regionale.

1.2.- Ad avviso della ricorrente, «conseguenzialmente», l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022 si porrebbe anche in contrasto «con fonti gerarchicamente sovraordinate, in quanto di rango costituzionale (l'art. 117, comma 3, e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e lo Statuto valdostano), nonché con una fonte rinforzata (la legge n. 690 del 1981, come modificata dal d.lgs. 12/2011, elaborata in accordo con la Giunta regionale)».

1.3.- Nemmeno potrebbe ravvisarsi la legittimità costituzionale delle disposizioni statali impugnate in virtù del disposto dell'art. 8, primo comma, della richiamata legge n. 690 del 1981, che consente di riservare allo Stato il gettito



derivante «da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi» devoluti alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ma solo ove sia destinato per legge alla copertura di nuove o maggiori spese da effettuare a carico del bilancio statale.

Sarebbe inoltre evidente il mancato rispetto del secondo comma del citato art. 8, in base al quale la determinazione della quota di gettito riservata allo Stato dovrebbe, comunque, avvenire d'intesa con la Regione, conformemente al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

1.4.- Infine, anche volendo considerare le finalità dell'intervento statale istitutivo del contributo, risulterebbero comunque lesi, per violazione della procedura prevista per le modifiche all'ordinamento finanziario, gli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, applicabili al «concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale».

1.5.- Il secondo motivo di ricorso sostiene che l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, interpretato nel senso temuto, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., essendo «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio», cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali.

2.- In via preliminare va rilevato che le questioni di legittimità costituzionale, promosse in via cautelativa, sono ammissibili perché prospettano una interpretazione condivisibile delle disposizioni impugnate (*ex plurimis*, sentenze n. 58 e n. 37 del 2021, n. 177 e n. 144 del 2020), nel senso che il gettito derivante dall'attuazione di queste sarebbe riservato allo Stato, senza alcuna compartecipazione a favore delle autonomie speciali.

In tali disposizioni, infatti, difetta una esplicita clausola, analoga a quella contenuta nel comma 5-*bis* dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, rivolta ad assicurare a tali autonomie territoriali il gettito del contributo straordinario istituito per l'anno 2022.

Inoltre, i proventi attesi dalle norme impugnate, per l'importo pari a 2.546,8 milioni di euro, da un lato, sono stati interamente ricompresi nello stato di previsione dell'entrata, approvato dall'art. 2 della legge n. 197 del 2022; dall'altro lato, nel contesto della unitaria decisione di bilancio per l'esercizio 2023, sono stati impiegati per finanziare spese autorizzate dalla stessa legge a valere sul bilancio dello Stato, che risulta, pertanto, l'unico beneficiario delle entrate derivanti dall'attuazione delle previsioni impugnate.

Nella specie, dunque, non opera la generale clausola di garanzia che figura all'art. 1, comma 903, della stessa legge n. 197 del 2022, ai sensi del quale «[l]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Le norme impugnate, infatti, «hanno un contenuto precettivo prevalente» (sentenza n. 78 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto) rispetto a tale clausola generale e, del resto, come si vedrà di seguito (punto 5.1.), la riserva del gettito allo Stato del contributo di solidarietà è pienamente compatibile con lo statuto regionale.

Non può essere infine accolto il pur suggestivo argomento della difesa regionale, basato sulla «sostanziale continuità» tra il «[c]ontributo straordinario contro il caro bollette», istituito ai sensi dell'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e quello oggetto del giudizio, diretto a fare leva sulla espressa previsione, nel primo intervento, della specifica clausola di salvaguardia delle autonomie speciali contenuta nel comma 5-*bis* del suddetto art. 37.

In realtà, se con il citato comma 5-*bis* il legislatore statale ha accordato alle autonomie speciali un trattamento verosimilmente di maggior favore rispetto alle norme a regime dei rispettivi ordinamenti finanziari, tale circostanza non incide sulla valutazione che soltanto questa Corte può svolgere in ordine alla compatibilità delle previsioni impugnate con gli statuti speciali.

3.- Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il ricorso, infatti, omette del tutto di indicare le specifiche ragioni a sostegno di tali violazioni, tralasciando peraltro anche quelle relative al giudizio di preferenza che, in forza del citato art. 10, farebbe ravvisare nei suddetti parametri costituzionali una maggiore autonomia rispetto a quella garantita dalle disposizioni statutarie, già specificamente evocate a fondamento del primo profilo di censura (sentenze n. 151 del 2017 e n. 254 del 2015; ordinanza n. 250 del 2007).

4.- Lo scrutinio delle questioni nel merito rende opportuna una sintetica ricostruzione della genesi dell'attuale ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che garantisce alla stessa un particolare regime di autonomia finanziaria.



4.1.- A differenza degli altri statuti delle autonomie speciali, quello valdostano non indica in maniera analitica le entrate tributarie erariali il cui gettito è compartecipato dalla Regione. L'art. 12, infatti, si limita a stabilire che: «Oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali. La Valle può istituire proprie imposte e sovrime imposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente. Per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali. Lo Stato, inoltre, cede a favore della Valle i nove decimi del canone annuale percepito a norma di legge per le concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico».

Tra le norme transitorie, l'art. 50, quinto (originariamente, terzo) comma, ha previsto che «[e]ntro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

A ciò ha provveduto la legge 29 novembre 1955, n. 1179 (Ordinamento finanziario della Valle d'Aosta), fissando in nove decimi la quota del gettito di importanti imposte erariali da attribuire alla Regione (per altre imposte, la quota del riparto era invece stabilita di anno in anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

4.2.- Successive revisioni di tale impianto hanno poi confermato e potenziato la provvista finanziaria della Regione e in particolare la legge n. 690 del 1981 ha attribuito alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste il gettito, percepito nel territorio della stessa, di una serie di tributi erariali, nella quota fissa dei nove decimi.

Con l'art. 3 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige), nello statuto speciale è stato inserito l'art. 48-*bis* che, da un lato, ha delegato il Governo «ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione»; dall'altro, ha previsto che «[g]li schemi dei [suddetti] decreti [...] sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso».

Il successivo art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 ha poi previsto che l'ordinamento finanziario regionale può essere modificato soltanto con il procedimento di cui al suddetto art. 48-*bis*.

4.3.- Una fase ulteriore nella evoluzione dell'ordinamento finanziario valdostano è quella legata all'accordo dell'11 novembre 2010 - cui è conseguito il d.lgs. n. 12 del 2011 -, con il quale è stata tentata una prima e parziale attuazione dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), stabilendosi, tra l'altro, un concorso finanziario della Regione al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali (art. 1, comma 160, lettera b, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)»).

L'ultimo adeguamento dell'ordinamento finanziario valdostano è stato apportato dal decreto legislativo 20 novembre 2017, n. 184 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale), che ha anche disciplinato l'istituzione di tributi propri e l'autonomia nella determinazione delle aliquote di alcuni tributi erariali, nonché la possibilità di istituire nuovi tributi locali. Ha previsto inoltre la trasformazione in tributi regionali propri di una serie di entrate espressamente indicate e, per quanto qui rileva, ha enunciato all'art. 7 una «[n]orma sulla neutralità finanziaria», secondo cui «[q]ualora siano istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, sono adottate, con le modalità previste dallo Statuto speciale ai sensi dell'articolo 48-*bis*, le misure atte ad assicurare la neutralità finanziaria delle predette normative nei confronti della Regione e dei suoi enti locali».

4.4.- In base alla vigente versione degli artt. 2, 3 e 4 della citata legge n. 690 del 1981 spettano, quindi, alla Regione i dieci decimi o i nove decimi delle principali imposte statali percepite sul proprio territorio.

Secondo l'art. 2, infatti: «1. È attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percepite nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: a) imposta sul reddito delle persone fisiche; b) imposta sul reddito delle società; c) ritenute su interessi e redditi da capitale; d) ritenute d'acconto sui dividendi; e) ritenute sui premi e sulle vincite; f) imposta sulle successioni e donazioni».

In base all'art. 3: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate tasse e imposte erariali sugli affari percepite nel territorio regionale: a) i nove decimi dell'imposta di registro; b) i nove decimi dell'imposta di bollo; c) i nove decimi delle imposte ipotecarie; d) i nove decimi delle tasse sulle concessioni governative. 2. È altresì attribuito alla regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali



rilevati nell'ultimo triennio disponibile. 3. Il gettito dell'imposta sul valore aggiunto è attribuito sulla base dei dati rilevati nel bilancio dello Stato, nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce. 4. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi dei canoni, qualora riscossi dallo Stato, per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico di cui all'ultimo comma dell'articolo 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale».

Infine, in forza dell'art. 4: «1. Sono attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte percepite nel territorio regionale: *a)* l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica; *b)* i nove decimi delle accise sugli spiriti e sulla birra; *c)* i nove decimi della sovrimposta di confine, inclusa quella sugli oli minerali. 2. Sono inoltre attribuite alla regione Valle d'Aosta le quote di gettito delle sotto indicate imposte e proventi erariali afferenti il territorio regionale: *a)* l'intero gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas, sui gas petroliferi liquefatti e sul gas naturale per autotrazione, erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio della Regione, e dell'accisa sugli stessi per uso combustibile da riscaldamento, nonché delle accise sugli altri prodotti energetici immessi in consumo da depositi fiscali ubicati nella Regione per qualunque uso; *b)* l'intero gettito delle imposte sulle assicurazioni diverse da quelle corrisposte sui premi per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; *c)* l'intero gettito delle imposte sugli intrattenimenti; *d)* i nove decimi dei proventi del lotto, al netto delle vincite e delle somme necessarie alle spese di organizzazione e gestione del gioco; *e)* l'intero gettito dell'accisa sui tabacchi. 3. Sono, altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici. [...]».

4.5.- In questi termini risulta assegnato alla Regione il gettito percepito nel territorio della quasi totalità delle imposte statali esistenti, disegnando, così, un regime finanziario in grado di garantire risorse in modo sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo richiesto agli abitanti della stessa.

È ben vero che tale provvista è anche diretta a compensare gli svantaggi strutturali propri del territorio montano, nonché a finanziare funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate alle regioni ordinarie, come ad esempio la gestione e la retribuzione del personale scolastico; tuttavia, rimane fermo che, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare già da tempo, «il sistema di finanziamento per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome risulta, in concreto, più favorevole rispetto a quello previsto per gli altri enti di autonomia» (sentenza n. 355 del 1994).

Tale constatazione non può che essere ribadita oggi, considerando che tali regimi, anche nell'ultimo trentennio, si sono spesso sviluppati in modo da risultare il frutto di stratificazioni contingenti.

4.6.- Alla luce di questa considerazione appare evidente che debba essere certamente esclusa la possibilità di un'interpretazione estensiva o analogica, come implicitamente vorrebbe il ricorso regionale, dei ricordati articoli della legge n. 690 del 1981 con riferimento alle imposte i cui gettiti sono assegnati alla Regione. Ciò anche al fine di evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore delle aree più svantaggiate del Paese.

5.- Ciò premesso, il primo motivo di ricorso non è fondato.

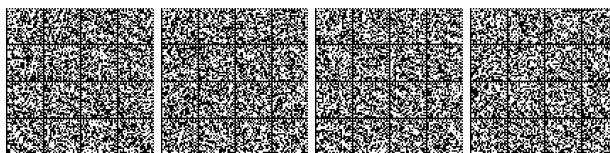
Questo, nel primo profilo, è diretto a rivendicare il gettito del «contributo di solidarietà temporaneo» di cui all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, e si fonda sull'assunto secondo cui alla Regione spetterebbe il gettito di tutte «le imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive)» percepite nel territorio regionale.

Tale argomento non può essere condiviso.

Come si è visto l'art. 2, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 690 del 1981, oggi vigente, assegna alla Regione solo il gettito dell'«imposta sul reddito delle società». Tale disposizione utilizza il singolare e nessun elemento testuale, analogico o sistematico, consente di estendere il chiaro riferimento alla sola IRES nel senso di includervi altre o addirittura tutte le ulteriori imposte erariali sul reddito delle persone giuridiche che fossero istituite dallo Stato, nemmeno qualora queste lo fossero in forma di addizionale alla stessa IRES.

È quindi dirimente rilevare che il contributo di solidarietà previsto dalle disposizioni impugnate, a prescindere dal suo carattere tributario o meno, non si identifica con l'IRES.

Tale contributo, infatti, è circoscritto soltanto ad alcuni soggetti, operanti nel settore dell'energia; assume come riferimento i criteri in base ai quali è determinato il reddito complessivo ai fini dell'IRES, ma non coincide in alcun modo con la base di calcolo di quest'ultima; risulta infatti applicato solo sulla quota del reddito rilevante ai fini dell'IRES relativa «al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022» (art. 1, comma 116, della legge n. 197 del 2022).



È dunque evidente la diversità della grandezza economica sulla quale è assisa l'aliquota.

Sul gettito di tale contributo straordinario, pur percepito nel territorio regionale, la Regione non può, pertanto, vantare alcuna pretesa, sia perché esso è diverso dall'IRES, sia perché, in ogni caso, il gettito di quest'ultima imposta, nella misura in cui è spettante alla Regione, non è stato inciso dalla istituzione del contributo di solidarietà.

Ciò che, peraltro, rende inconferente anche il richiamo all'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che invece attiene ai gettiti derivanti «da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti».

5.1.- Oltre a quanto appena evidenziato, va aggiunto che l'estensione del descritto quadro finanziario, al di là di quanto letteralmente previsto nella relativa normativa, comporterebbe anche la rottura della giustificazione dello stesso rispetto alle funzioni attribuite alla Regione, in quanto il primo verrebbe ad essere incrementato nonostante rimangano immutate le seconde.

La necessaria relazione tra risorse e funzioni conduce, peraltro, all'evidente constatazione che il ricordato art. 4 della citata legge n. 690 del 1981, quando al comma 3 dispone che sono «altresì, attribuiti alla regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici», non può che fare riferimento, in via residuale, a quelle imposte minori esistenti al momento in cui tale disposizione è stata inserita dal d.lgs. n. 12 del 2011.

Questa previsione, infatti, non può essere certo riferita a qualsiasi imposta statale fosse istituita, senza limite temporale, dopo tale momento, perché tale conclusione porterebbe - causando, come detto, il venir meno della correlazione con le funzioni assegnate - a un ingiustificato privilegio finanziario a favore della Regione.

Da questo punto di vista, peraltro, s'impone una lettura rigorosa anche del principio di neutralità finanziaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 184 del 2017, che prevede: «[q]ualora siano istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, sono adottate, con le modalità previste dallo Statuto speciale ai sensi dell'articolo 48-bis» - ovvero il coinvolgimento della commissione paritetica e del Consiglio regionale - «le misure atte ad assicurare la neutralità finanziaria delle predette normative nei confronti della Regione e dei suoi enti locali».

Tale principio, infatti, può essere invocato esclusivamente qualora le nuove forme di imposizione, istituite nel territorio regionale, determinino una «sostituzione totale o parziale di tributi vigenti» il cui gettito è attribuito alla Regione. Circostanza che non si verifica nel caso in esame, in quanto il contributo straordinario di solidarietà, sebbene riscosso anche nel territorio regionale, non comporta, come precisato, alcuna sostituzione totale o parziale dei tributi vigenti assegnati alla Regione, trattandosi di una nuova forma di entrata del tutto aggiuntiva rispetto a quelle esistenti.

5.2.- La giurisprudenza di questa Corte, del resto, non ha mai esteso le compartecipazioni riconosciute alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a entrate erariali di nuova istituzione; infatti, i giudizi in cui previsioni statali sono state ritenute in contrasto con l'ordinamento finanziario valdostano, hanno tutti riguardato interventi che incidevano su imposte pacificamente già devolute alla stessa Regione (sentenze n. 66 del 2016, n. 65 del 2015 e n. 241 del 2012).

5.3.- Con l'ulteriore profilo di censura contenuto nel primo motivo di ricorso si sostiene che, date le finalità dell'intervento statale istitutivo del contributo - ovvero «contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori», come dichiarato dall'impugnato comma 115 -, risulterebbe altresì violato il principio della necessaria procedura bilaterale prevista per le modifiche all'ordinamento finanziario, di cui agli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, applicabili al «concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale».

L'assunto non può essere condiviso.

Le disposizioni impugnate, infatti, non stabiliscono alcun contributo di finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, peraltro mai menzionate.

Esse hanno un contenuto affatto diverso, ossia quello di introdurre una nuova entrata straordinaria da acquisire al bilancio statale nell'anno 2023, da destinare alle finalità dianzi richiamate, come attuate da altre disposizioni della stessa legge di bilancio 2023.

Infatti, la istituzione del contributo di solidarietà, misura equivalente al contributo obbligatorio di cui al regolamento n. 1854/2022/UE, è strettamente connessa al perseguimento delle finalità redistributive poste alla base della misura comune europea.

In questo senso, l'art. 17 del citato regolamento obbliga gli Stati membri a utilizzare i proventi del contributo di solidarietà per uno degli scopi ivi indicati, consistenti in misure di sostegno finanziario, tra le quali quelle dirette ai clienti finali di energia, per attenuare in modo mirato gli effetti dei prezzi elevati dell'energia, e alle imprese dei settori ad alta intensità energetica, favorendo investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza.



In definitiva, le disposizioni impugnate non pongono principi di coordinamento della finanza pubblica la cui applicazione è richiesta alle regioni, ordinarie o speciali; ciò che esclude la pertinenza dei parametri evocati dalla ricorrente.

6.- Il secondo motivo di ricorso lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dal momento che le disposizioni statali sarebbero «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio».

Tale violazione si rifletterebbe sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dagli artt. 2, primo comma, lettera a), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e dalla normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario.

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, anche tale motivo di ricorso non è fondato.

Le disposizioni impugnate, infatti, non coinvolgono l'ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione, ma introducono una nuova e distinta tipologia di entrata, per cui l'evocazione del metodo pattizio non è pertinente.

7.- In conclusione, sia il primo che il secondo motivo di ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste avverso l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022 non sono fondati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

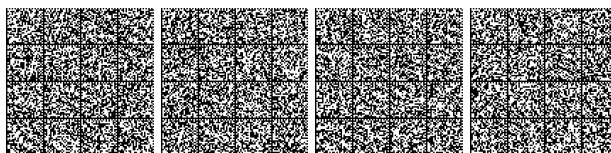
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 28

Sentenza 6 - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Delitto di invasione di terreni o edifici - Ambito di applicazione - Condotte realizzate a scopo abitativo su edifici in stato di abbandono da lungo tempo -- Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché dei diritti inviolabili della persona, della funzione sociale della proprietà, dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 633.
- Costituzione, artt. 2, 3, 42 e 47.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento a carico di E.P. L. e altri, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2023, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 della Costituzione, questioni 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».

2.- Il giudice *a quo* riferisce che il processo pendente riguarda la posizione di quattro imputati citati a giudizio per rispondere del reato di invasione di edifici. L'istruttoria dibattimentale avrebbe dimostrato la commissione del fatto quanto meno per tre degli imputati. Un testimone aveva esposto che l'immobile occupato era un edificio «enorme in stato di abbandono, con un grande terreno circostante», al cui interno erano state «rinvenute numerose persone, tra cui gli attuali imputati, oltre a masserizie varie».



Nell'ordinanza di rimessione è riassunta la deposizione di un teste, secondo cui gli occupanti avevano ricavato nell'immobile dei «veri e propri spazi abitativi, divisi per famiglie» ed erano presenti, in particolare, sette nuclei familiari, comprensivi di bambini in tenera età. Al momento dell'intervento operato dalle forze dell'ordine, le persone rinvenute nell'edificio si erano mostrate tranquille e collaboranti, ed avevano unicamente dichiarato «di non avere altro posto in cui potersi recare». Lo sgombero era stato effettuato spontaneamente dagli occupanti a distanza di qualche giorno dall'accertamento dei fatti.

Il rimettente ha posto in evidenza che l'edificio era destinato ad uso abitativo, che lo stesso versava in stato di abbandono all'incirca dal 2000, che il liquidatore della società immobiliare proprietaria del bene non aveva nemmeno visionato lo stabile, né sapeva della sua occupazione prima di esserne informato dalla Polizia di Stato.

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, doveva escludersi che gli imputati versassero in stato di necessità, avendo la giurisprudenza di legittimità ritenuto, con riguardo ad analoghe fattispecie, che difetti il connotato di attualità del pericolo, di per sé incompatibile con «tutte quelle situazioni di pericolo non contingenti caratterizzate da una sorta di cronicità essendo datate e destinate a protrarsi nel tempo». Si sarebbe, quindi, in presenza di un pericolo non attuale, ma «permanente proprio perché l'esigenza abitativa - ove non sia transeunte [...] - necessariamente è destinata a prolungarsi nel tempo».

In sostanza, osserva il rimettente, gli imputati avevano inteso risolvere con l'occupazione dell'immobile altrui non una situazione eccezionale e transitoria, quanto un duraturo bisogno di abitazione.

Il Tribunale precisa che nella fattispecie in esame ricorrerebbe anche l'elemento soggettivo del delitto di cui all'art. 633 cod. pen., come delineato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione proprio in ipotesi di occupazione di immobili altrui in stato di abbandono (non essendo configurabile una dismissione del diritto di proprietà).

Sussistendo, pertanto, gli estremi del reato di invasione di edifici, il Tribunale di Firenze si è interrogato sulla legittimità costituzionale dell'art. 633 cod. pen. in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 Cost.

3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente, ricollegandosi all'elaborazione risultante dalla giurisprudenza di questa Corte che include il diritto all'abitazione nel catalogo dei diritti inviolabili e tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, così considera il suo oggetto un bene di primaria importanza.

Il Tribunale di Firenze ha, quindi, richiamato il diritto di proprietà privata, tutelato dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, traendo spunto dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di limitazioni del diritto di proprietà del locatore consentite per esigenze di interesse generale della comunità e per la salvaguardia dei diritti del conduttore e, tuttavia, dubita dell'applicabilità di tali principi in favore di proprietari di immobili che siano lasciati per un lungo periodo di tempo in condizioni di abbandono.

L'asserto del rimettente è che «[n]el caso di immobili per tanto tempo inutilizzati, lasciati in totale stato di abbandono», la funzione sociale della proprietà «scompare», e anzi gli immobili stessi divengono «fonte di rischi e pregiudizi per l'ambiente circostante», nonché possibili cause di «alterazione dell'assetto urbanistico del territorio programmato dalle autorità».

L'ordinanza di rimessione sostiene, inoltre, che lo stato di abbandono degli immobili «appare tanto più irrispettoso della prevista funzione sociale della proprietà privata ove si consideri la persistente emergenza abitativa che connota la realtà italiana».

La «carezza di soluzioni abitative dignitose per le fasce meno abbienti della popolazione» riceverebbe significativa conferma dai plurimi interventi legislativi volti a fronteggiare il disagio nella reperibilità di alloggi.

Il Tribunale di Firenze osserva, così, che «[i]n tale contesto, se è forse legittimo accordare comunque una tutela sul piano civilistico ai proprietari di immobili lasciati in stato di abbandono contro eventuali occupazioni abusive, appare irragionevole perseguire queste ultime anche penalmente».

Sembra al rimettente 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».

Né, infine, sarebbe possibile pervenire ad una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 633 cod. pen., emergendo dalla costante applicazione giurisprudenziale l'attribuzione di rilevanza penale alla condotta di chi occupi, anche se per finalità abitative, edifici in stato di abbandono.



4.- Ha depositato atto di intervento nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura generale sottolinea che la disposizione censurata è posta a salvaguardia dell'inviolabilità del patrimonio immobiliare, pubblico o privato, nei confronti di atti diretti a turbare il rapporto di fatto sui beni, instaurato sia dal proprietario che da terzi.

Con il termine «altrui» viene ampliato l'oggetto della tutela, costituito non solo dal diritto di proprietà, ma da ogni altro rapporto con l'immobile, instaurato anche da soggetto diverso dal proprietario, comunque interessato allo stesso modo alla libertà e alla integrità del bene.

Inoltre, la fattispecie incriminatrice persegue condotte che necessariamente evocano un *quid pluris* rispetto al semplice ingresso arbitrario nell'immobile, denotando una turbativa riconducibile ad una sorta di "spoglio funzionale", idoneo a comprimere, in tutto o in parte, le facoltà di godimento o la destinazione del bene.

Quanto ai parametri evocati dal rimettente, la difesa statale rileva che l'art. 47 Cost. favorisce l'accesso alla «proprietà» della casa e non all'abitazione in quanto tale, ottenuta attraverso un'illecita occupazione. Né l'art. 2 Cost. offrirebbe tutela ad un diritto all'abitazione in qualsiasi forma procurato. Inoltre, l'art. 42 Cost. non consentirebbe di dare risposta al disagio abitativo, trasformando la proprietà privata in un servizio pubblico.

L'Avvocatura sostiene che gli imputati non potrebbero neanche lamentare alcuna irragionevole limitazione di un diritto riconosciuto dal legislatore, né invocare una pretesa di conservazione dell'alloggio (che non viene messa in discussione dalla norma penale, ma semmai dalle regole civilistiche volte a tutelare in via restitutoria e risarcitoria i diritti di proprietà).

L'ordinanza di remissione mirerebbe, dunque, ad una pronuncia additiva che escluda la punibilità di un reato a tutela del patrimonio individuale, attribuendo all'occupante un inedito diritto all'accesso all'abitazione.

La ricostruzione operata dal giudice *a quo*, secondo l'Avvocatura, non sarebbe nemmeno in linea con l'interpretazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: la nozione europea di diritto alla casa si risolve in una pretesa di conservazione di un alloggio che è già nella disponibilità dell'interessato e non nel garantire - o, come nel caso di specie, nel giustificare - l'accesso indiscriminato (o addirittura penalmente rilevante) ad una abitazione.

La difesa statale confuta anche l'invocazione della funzione sociale della proprietà come giustificazione della disapplicazione di una norma penale. Sarebbe inadeguato altresì il riferimento all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto con le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 633 cod. pen., non verrebbe in gioco il conflitto civilistico tra interessi dominicali ed esigenze abitative, quanto la punibilità di una condotta, perseguita per esigenze di interesse pubblico ulteriori rispetto a quelle del proprietario privato.

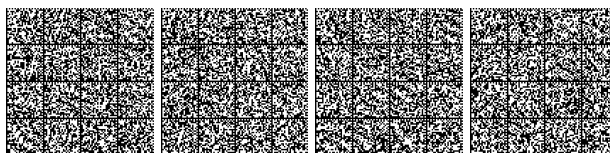
Il *petitum* dell'ordinanza di remissione, avverte ancora l'Avvocatura, postulerebbe una irragionevole e indeterminata estensione del perimetro di non punibilità della condotta, in maniera da abbracciare tutte le ipotesi di «invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni», introducendo due elementi negativi nella fattispecie, id est «lo stato di abbandono da più anni» e lo «scopo abitativo».

Da ultimo, la difesa statale osserva che il Tribunale di Firenze non riconduce - e, anzi, positivamente esclude una simile soluzione nel caso sottoposto alla sua cognizione - la questione nell'alveo delle cause di giustificazione, in maniera da scriminare eventualmente la condotta in base allo stato di necessità ex art. 54 cod. pen.; né opera un giudizio di proporzionalità in concreto tra l'abbandono dell'immobile, che potrebbe deporre per una attenuazione dell'offesa al bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice, e la finalità abitativa, che potrebbe aver motivato in via esclusiva il reo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 633 cod. pen., «nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni».

2.- Il giudice *a quo* riferisce che il processo pendente riguarda la posizione di quattro imputati citati a giudizio per rispondere del reato di invasione di edifici. L'istruttoria dibattimentale avrebbe dimostrato che: l'edificio occupato era destinato ad uso abitativo; lo stesso versava in stato di abbandono all'incirca dal 2000; il liquidatore della società



immobiliare proprietaria non aveva nemmeno visionato lo stabile, né sapeva della sua occupazione prima di esserne informato dalla Polizia di Stato; all'interno del medesimo fabbricato erano state rinvenute numerose persone, tra cui gli imputati, i quali avevano ricavato nell'immobile spazi abitativi; al momento dell'accertamento, erano presenti sette nuclei familiari, comprensivi di bambini in tenera età.

Escluso che gli imputati versassero in stato di necessità, essendosi in presenza di un pericolo non attuale, ovvero imminente, quanto «permanente», giacché correlato ad un'esigenza abitativa destinata a prolungarsi nel tempo, il Tribunale di Firenze, ritenuti altresì sussistenti gli elementi soggettivo e oggettivo del reato di invasione di edifici, si è quindi interrogato sulla legittimità costituzionale dell'art. 633 cod. pen. in riferimento agli indicati parametri.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il diritto all'abitazione costituisce un diritto fondamentale della persona. Dubita, quindi, che la funzione sociale della proprietà sia rispettata nel caso in cui il titolare lasci il proprio immobile per un lungo periodo di tempo in condizioni di abbandono, considerandosi altresì la persistente emergenza abitativa che connota la realtà italiana.

Il Tribunale ha così osservato che, ove pure sia legittimo riconoscere la tutela civilistica al proprietario di un immobile lasciato in stato di abbandono, contro una eventuale occupazione abusiva, sarebbe irragionevole perseguire quest'ultima anche penalmente, vieppiù ove tale condotta sia attribuibile a chi abbia agito per soddisfare un bisogno fondamentale, quale quello abitativo. Sarebbero, quindi, violati gli artt. 2, 3, 42 e 47 Cost.

Da ultimo, il rimettente esclude la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 633 cod. pen., emergendo dalla costante applicazione giurisprudenziale l'attribuzione di rilevanza penale alla condotta di chi occupi edifici in stato di abbandono.

4.- Le questioni non sono fondate.

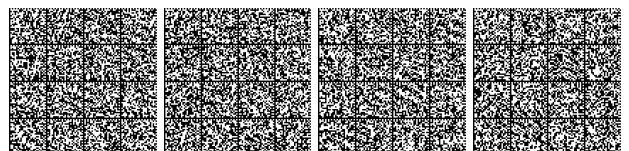
5.- L'art. 633 cod. pen. punisce, a querela della persona offesa, la condotta di «[c]hiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto». Nel secondo comma, l'art. 633 cod. pen. prevede una ipotesi aggravata, per la quale si procede d'ufficio, nel caso in cui il fatto sia commesso da più di cinque persone o da persona palesemente armata.

Secondo un consolidato indirizzo interpretativo della giurisprudenza di legittimità, la nozione di «invasione», elemento tipico della fattispecie in questione, postula non modalità esecutive violente o l'uso di una forza soverchiante, quanto un accesso arbitrario, senza autorizzazione del titolare, e perciò solo illecito, nella proprietà altrui. La conseguente «occupazione» costituisce, poi, l'estrinsecazione materiale della condotta vietata e la finalità per la quale viene posta in essere l'abusiva invasione; sicché, ove essa si protragga nel tempo, il delitto rivela natura permanente (tra le tante, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 27 marzo-8 luglio 2019, n. 29657 e 11 novembre-14 dicembre 2016, n. 53005).

Il reato di cui all'art. 633 cod. pen. viene quindi inteso come volto a perseguire una condotta di “spoglio funzionale”, che sia idonea a comprimere, in tutto o in parte, le facoltà di godimento e destinazione del bene spettanti al titolare dello *ius* escludendi alios.

6.- L'ordinanza di remissione, pur senza specificare quando avesse avuto inizio l'occupazione dell'edificio, conclude che le condotte sono state perpetrate «in assenza di uno stato di necessità ex art. 54 c.p.», facendo difetto il connotato di attualità del pericolo; pericolo da intendersi, piuttosto, «permanente proprio perché l'esigenza abitativa - ove non sia transeunte [...] - necessariamente è destinata a prolungarsi nel tempo».

Il profilo cronologico delle condotte contestate potrebbe rivestire un rilievo decisivo, giacché la stessa Corte di cassazione - ispirandosi alla giurisprudenza di questa Corte che colloca il diritto all'abitazione «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (*ex multis*, sentenze n. 145 del 2023, n. 87 e n. 43 del 2022, n. 128 e n. 112 del 2021), e riconosciuto così al medesimo diritto all'abitazione il rango di diritto fondamentale riferibile alla sfera dei beni primari collegati alla personalità - afferma costantemente che l'invasione di edifici può essere scriminata dallo stato di necessità conseguente anche alla compromissione di tale diritto, purché l'inevitabilità della condotta e l'attualità del pericolo perdurino per tutto il tempo in cui l'occupazione prosegue (ad esempio, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 16 aprile-3 maggio 2013, n. 19147, 11 febbraio-4 marzo 2011, n. 8724, 27 giugno-26 settembre 2007, n. 35580 e 19 marzo-4 giugno 2003, n. 24290, nonché, sezione sesta penale, sentenza 5-13 luglio 2012, n. 28115). Queste interpretazioni non trasmodano in una anomala forma di definitiva ablazione reale del bene, ma sono soltanto volte a privare di anti-giuridicità, agli effetti della norma incriminatrice di cui all'art. 633 cod. pen., la condotta dell'occupante finché l'esigenza di occupare l'alloggio mantiene quei requisiti di assoluta necessità per il soddisfacimento di un bisogno primario della persona.



7.- Non può condividersi l'assunto del rimettente per cui, esclusa nella specie la sussistenza della causa di giustificazione di cui all'art. 54 cod. pen., sarebbe comunque irragionevole munire di tutela penale la proprietà di immobili lasciati dal titolare per un lungo periodo di tempo in condizioni di abbandono.

7.1.- Il Tribunale di Firenze sollecita un intervento manipolativo, che escluda la punibilità della condotta ex art. 633 cod. pen. allorché si tratti di invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni, sostenendo che solo ove l'agente non sia animato da tale scopo e l'immobile non versi in tali condizioni potrebbero ravvisarsi gli elementi idonei a garantire la reale offensività del fatto.

Non sarebbe, infatti, ragionevole che la condotta tipica del reato di invasione di terreni o edifici abbracci situazioni di fatto in cui l'immobile sia stato per lungo tempo abbandonato e sia stato successivamente occupato a fini abitativi: ciò che ne assicurerebbe, piuttosto, un adeguato sfruttamento economico.

Le questioni sono dunque state sollevate nella prospettiva secondo cui, in vista del soddisfacimento del diritto all'abitazione, da garantire in un sistema ispirato alla solidarietà economica e sociale e al pieno sviluppo della persona, l'espandersi della funzione sociale della proprietà determinerebbe una limitazione della rilevanza penale della condotta di occupazione.

7.2.- Tali argomentazioni del rimettente, pur evocative della esigenza di tutelare il fondamentale diritto all'abitazione, non possono essere condivise.

Si è già evidenziato che l'art. 633 cod. pen. sanziona la condotta di «invasione» individuata come comportamento di colui che, al fine di occuparlo o di trarne altrimenti profitto, si introduce in un edificio o in un terreno arbitrariamente, in quanto privo del diritto d'accesso (tra le altre, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenze 27 marzo-8 luglio 2019, n. 29657 e 21 maggio-1° ottobre 2013, n. 40571). La *ratio* della disposizione sanzionatoria è volta a punire lo spoglio funzionale che comprime le facoltà di godimento e destinazione del bene spettanti a chi sia ad esso collegato da una relazione di attribuzione tutelata dall'ordinamento giuridico.

Posto che scopo della incriminazione ai sensi dell'art. 633 cod. pen. è la tutela del diritto di godere pacificamente o di disporre dell'immobile, spettante al proprietario, al possessore o al detentore qualificato, oggetto dell'azione delittuosa non possono che essere terreni o edifici altrui, senza alcuna distinzione, e quindi anche terreni incolti, o non produttivi, nonché edifici disabitati o abbandonati.

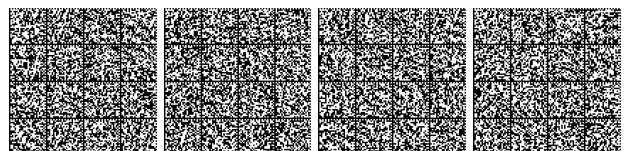
La disposizione censurata, nella parte in cui si applica anche all'invasione a scopo abitativo di edifici in stato di abbandono da più anni, si appalesa quindi non irragionevole e non lesiva dell'art. 42 Cost., non discendendo dallo stato di abbandono un automatico effetto estintivo dello *ius* excludendi alios riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene, né, pertanto, della pretesa punitiva rivolta alla tutela di quel diritto.

7.3.- L'incriminazione della condotta di invasione di edifici in stato di abbandono nemmeno appare in contrasto con la «funzione sociale» del diritto di proprietà, sia pure posta in stretta relazione all'art. 2 Cost., in quanto il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale non significa affatto che la proprietà, anche se in stato di abbandono, debba soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione; né vi può essere interferenza tra il diritto all'abitazione dell'agente, quale diritto fondamentale riferibile alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, e l'interesse tutelato dall'art. 633 cod. pen., giacché l'esercizio del diritto di abitazione non comporta come mezzo indispensabile l'occupazione dell'edificio altrui (sentenza n. 220 del 1975).

7.4.- Quanto all'evocazione dell'art. 47 Cost., peraltro generica e priva di motivazione, va considerato che lo stesso, nel disporre al secondo comma che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», individua una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione e contiene un principio al quale il legislatore è tenuto ad ispirarsi, ma non rende con ciò legittima l'occupazione di un edificio altrui da parte di chiunque intenda destinarlo a proprio alloggio.

7.5.- Il giudice *a quo* sembra, in realtà, mosso dall'esigenza di far emergere nel singolo caso concreto, per confinarlo entro l'argine della sussidiarietà dello strumento penale, il bisogno ineludibile dell'agente di reperire un alloggio per sé e per il proprio nucleo familiare.

Ove, tuttavia, sia questo lo scopo essenziale ed esclusivo della condotta dell'agente e ove l'invasione riguardi terreni o immobili abbandonati o fatiscenti, è compito dell'interprete esaminare e valutare se sussistano gli estremi dello stato di necessità dettato dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, nonché di verificare l'offensività «in concreto» della condotta, alla luce della *ratio* della disposizione incriminatrice, compito che esula dallo scrutinio di legittimità costituzionale.



7.6.- La qualificazione come illecito penale della condotta evoca modalità esecutive in concreto lesive del bene giuridico, restandosi altrimenti al di fuori dell'area descritta dal fatto normativamente tipizzato. Delimitata nel suo ambito applicativo, la disposizione censurata, dunque, non solo non si appalesa manifestamente irragionevole, ma non lede neanche il principio di offensività, inteso come precetto rivolto al legislatore affinché limiti la repressione penale a fatti che esprimano un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (sentenze n. 207 e n. 139 del 2023, n. 211 del 2022, n. 278 e n. 141 del 2019).

In proposito, è utile ricordare che la configurazione come illecito penale della condotta di cui all'art. 633 cod. pen. assume rilievo in una duplice prospettiva: da un lato, il proprietario dell'immobile o del terreno oggetto di occupazione o il soggetto comunque tutelato dalla medesima disposizione ben possono reagire legittimamente alla condotta di invasione arbitrariamente posta in essere da un terzo; dall'altro, risulta legittimato l'intervento delle forze dell'ordine al fine di far cessare la condotta di occupazione attraverso lo sgombero degli occupanti.

Peraltro, come affermato dalle richiamate decisioni di questa Corte, il principio di offensività opera anche come criterio interpretativo-applicativo affidato al giudice affinché, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, eviti di ricondurre a quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva.

7.7.- Allo stesso obiettivo di consentire una valutazione complessiva e congiunta di tutte le peculiarità della fattispecie concreta di invasione di edifici si presta pure la possibile operatività dell'esimente della particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* cod. pen., alla cui applicazione il giudice può procedere, quando la permanenza della condotta delittuosa sia cessata, tenendo conto delle modalità esecutive, delle finalità della stessa e delle conseguenze che ne sono derivate.

8.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

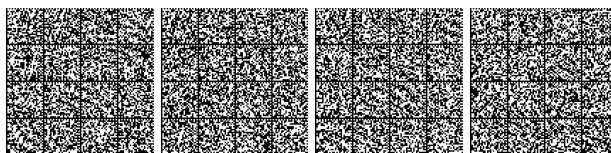
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 29

Ordinanza 24 gennaio - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Politiche sociali - Riconoscimento dell'assegno sociale al titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, anziché di permesso di soggiorno di lungo periodo - Esclusione - Denunciata violazione del diritto all'assistenza sociale, del principio di uguaglianza per disparità di trattamento e del diritto europeo in materia di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale - Necessità di chiarire se la direttiva 2011/98/UE debba essere interpretata nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri l'assegno sociale, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza indicata, già concessa agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 34; direttiva 2011/98/UE, art. 12, paragrafo 1, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e V. M., con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di V. M.;

udita nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Patrizia Ciacci per l'INPS e Alberto Guariso per V. M.;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2023, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e),



della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», «nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno».

1.1.- La Corte rimettente riferisce di essere investita del ricorso promosso dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento dell'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) avanzata da una cittadina albanese priva del permesso di soggiorno di lungo periodo.

I giudici di appello avevano, infatti, ritenuto che l'art. 20, comma 10, 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, nel condizionare il riconoscimento dell'assegno sociale alla permanenza continuativa, da parte dell'avente diritto, per almeno dieci anni sul territorio nazionale, avesse implicitamente abrogato il requisito, previsto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, del possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

Il giudice *a quo*, richiamando proprie precedenti pronunce, osserva che il citato art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, impone un requisito aggiuntivo, e non sostitutivo, rispetto a quello della titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo richiesto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

Ad avviso del Collegio rimettente, occorre, tuttavia, verificare se la sentenza impugnata possa essere confermata in relazione all'argomentazione, svolta dalla controricorrente anche nei gradi di merito, secondo la quale il condizionamento della provvidenza al possesso di quest'ultimo requisito contrasti con la direttiva 2011/98/UE.

A tale riguardo, il giudice *a quo* ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, ha già scrutinato l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, escludendone il contrasto con la Costituzione, e affermando in particolare che «[u]n obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno non deriva neppure dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE [...] che, ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 [...] relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori».

Pur tuttavia, si osserva nell'ordinanza di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale disposto da questa Corte con l'ordinanza n. 182 del 2020, ha affermato, con la sentenza della grande sezione, 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D. e altri, che il citato art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2011/98/UE si applica sia ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro per finalità lavorative, sia ai cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro per fini diversi dall'attività lavorativa ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

La Corte di giustizia - ricorda, ancora, il giudice *a quo* - ha, a tal fine, valorizzato il considerando n. 20 della citata direttiva 2011/98/UE, il quale non si limita a garantire la parità di trattamento ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante.

La Corte di Lussemburgo ha anche ribadito che il principio di parità di trattamento espresso dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della citata direttiva riguarda le prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Il Collegio rimettente rileva, quindi, che tale regolamento, all'art. 3, paragrafo 3, precisa che la propria disciplina si applica non solo ai settori di sicurezza sociale enumerati nell'art. 3, paragrafo 1, ma anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'art. 70 del medesimo regolamento e, quindi, anche a quelle prestazioni che sono dirette a fornire copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui al citato art. 3, paragrafo 1, e a garantire alle persone interessate un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato, per le quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale, senza alcun contributo del beneficiario, e che «sono elencate nell'Allegato X» al medesimo regolamento.



Detto Allegato - osserva la Corte di cassazione - per quanto concerne l'Italia, alla lettera *g*), contempla l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il quale «nell'ottica del diritto dell'Unione si rivela pertanto “prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo”, volta a garantire una copertura in via suppletiva del rischio della vecchiaia (art. 3, paragrafo 1, lett. *d*) del regolamento cit.) mediante l'erogazione di un reddito minimo di sussistenza a carico della spesa pubblica».

Sulla scorta di tali premesse, il Collegio rimettente ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 abbia ragione di porsi nuovamente, avendo la Corte di giustizia chiarito che il principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 non concerne soltanto i titolari di un permesso unico di lavoro, ma si applica anche ai titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che sono autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante.

Al riguardo, il giudice *a quo* assume che il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE al regolamento (CE) n. 883/2004 non debba essere limitato ai soli settori di cui all'art. 3, paragrafo 1, del medesimo regolamento, ma si riferisca anche alle prestazioni indicate dal successivo paragrafo 3, tra le quali figura l'assegno sociale. Ciò in quanto una lettura restrittiva non sarebbe coerente con la lettera della disposizione in esame, «stante che il paragrafo 3 si propone pur sempre di dare copertura “in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, paragrafo 1”, ma soprattutto non è stata fatta propria dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea» (vengono citate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 giugno 2017, in causa C-449/16, Martinez Silva, e, ancora, 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D. e altri).

Il Collegio rimettente aggiunge che la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza in causa C-350/20, O. D. e altri, ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta».

L'ordinanza di rimessione richiama, quindi, la sentenza n. 54 del 2022, con la quale questa Corte ha precisato che il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dall'art. 34 CDFUE e dal diritto derivato, si raccorda ai principi consacrati dall'art. 3 Cost. e «ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi».

Conclude, quindi, il giudice *a quo* che, nonostante questa stessa Corte, con la sentenza n. 50 del 2019, abbia scrutinato l'odierna questione per contrasto con l'art. 3 Cost., dichiarandola non fondata, l'obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno potrebbe essere ritenuto sussistente in ragione della «riconosciuta interpenetrazione assiologica delle disposizioni dell'art. 3 Cost. e dell'art. 34 CDFUE» nonché per la diversa interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In aggiunta, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 38, primo comma, Cost. «non potendo dubitarsi della stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE, che, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a “garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (CGUE, 24.4.2012, C-571/10)».

Precisa, infine, la Corte di cassazione che, poiché nel caso di specie si ravvisa una ipotesi di cosiddetta doppia pregiudizialità, contrastando la disposizione censurata sia con gli artt. 3 e 38 Cost., sia con l'art. 34 CDFUE e con l'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE, nella prospettiva delineata da questa Corte nella sentenza n. 269 del 2017, debba essere privilegiata «in prima battuta» la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata anche con riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e 12 della direttiva 2011/98/UE.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituito l'INPS, ricorrente nel giudizio principale, concludendo per la declaratoria di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni sollevate.

Sotto il primo profilo, si deduce che la Corte rimettente «non ha tenuto conto del “petitum” principale espresso dall'Istituto ricorrente», in quanto non ha considerato che il permesso di soggiorno UE per motivi familiari, in forza del quale nel 2006 la controricorrente è entrata in Italia, postula che il familiare con il quale è avvenuto il ricongiungimento percepisca un reddito sufficiente per mantenere anche l'interessata.

Inoltre, la Corte di cassazione non avrebbe sufficientemente motivato il dubbio di legittimità costituzionale, non avendo, in particolare, evidenziato quali sarebbero, con riferimento all'assegno sociale, «le finalità volte a rimediare a gravi situazioni di urgenza, tali da imporne l'erogazione senza alcun discrimine temporale di permanenza stabile e duratura nel paese destinato ad erogare la prestazione».

Nel merito, l'INPS osserva anzitutto che l'assegno sociale è una prestazione assistenziale destinata a durare nel tempo ed è necessariamente legata alla titolarità di un permesso duraturo, e che esso non è inscrivibile tra le prestazioni essenziali e speciali - e dunque nell'ambito applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004 - e, quindi, è sottratto



al principio di parità di trattamento enunciato dalla direttiva 2011/98/UE. Da tali considerazioni l'Istituto fa derivare la conseguenza che il differente trattamento riservato ai cittadini extracomunitari «non comporta automaticamente una violazione dell'art. 14 e 34 CEDU [*recte*: degli artt. 14 CEDU e 34 CDFUE] rientrando nei poteri degli Stati membri un certo margine di apprezzamento nello stabilire se ed in quale misura differenziare l'accesso alla prestazione in considerazione delle finalità della stessa, nonché della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili».

Osserva, ancora, l'Istituto che la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il legislatore può riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone soggiornanti in Italia ad essi equiparate, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica economica e sociale della Repubblica e l'erogazione della provvidenza.

Tale assunto avrebbe ricevuto conferma dalla sentenza di questa Corte n. 50 del 2019, là dove ha evidenziato che «la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di “un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale” (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona».

Evidenzia, inoltre, l'INPS che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 14 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano e altro, ha precisato che le prestazioni in denaro di carattere non contributivo rientrano tra i regimi di assistenza istituiti dall'autorità pubblica a livello nazionale, cui può ricorrere un soggetto che non disponga delle risorse economiche sufficienti per far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia e che rischia di diventare un onere per le finanze pubbliche dello Stato ospitante. Sebbene le prestazioni di assistenza sociale possano, in linea teorica, rientrare tra le prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento (CE) n. 883 del 2004, la parità di accesso ad esse riguarderebbe i soli «soggiornanti permanenti mentre per quelli di breve periodo se inattivi la concessione della prestazione è e rimane una misura meramente discrezionale».

L'INPS richiama anche le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea 15 settembre 2015, grande sezione, in causa C-67/14, Alimanovic e altri, e 15 luglio 2021, grande sezione, in causa C-709/20, CG, con le quali è stato ribadito che il riconoscimento ai cittadini dell'Unione che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, della possibilità di fruire di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini nazionali consentirebbe a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento.

Sarebbe pertanto paradossale, secondo l'INPS, ammettere limitazioni alle prestazioni sociali di durata per i familiari di cittadini europei non titolari di un permesso destinato a permanere nel tempo per poi consentire a familiari di lavoratori extracomunitari di accedere a prestazioni di durata destinate a sopperire al rischio di povertà.

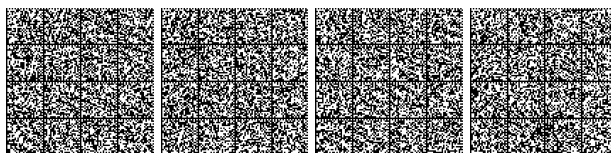
La dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata genererebbe, inoltre, notevoli oneri finanziari di difficile quantificazione per lo Stato italiano, imponendo allo stesso, come agli altri Stati europei, il rilascio allo straniero di un permesso di soggiorno per residenza elettiva - per essere lo stesso richiedente divenuto titolare di prestazione concessa dal medesimo Stato - «con aperta violazione della normativa di ordine pubblico vigente in Italia e di cui al Testo Unico».

3.- Si è costituita in giudizio anche V. M., controricorrente nel processo *a quo*, che ha chiesto, in via principale, dichiararsi l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale sul rilievo che il giudizio incidentale dovrebbe essere definito - come quello di cui alla sentenza n. 67 del 2022 - riconoscendo il «potere/dovere del giudice rimettente di dare diretta applicazione all'obbligo di parità di trattamento che lo stesso giudice ha individuato nel diritto derivato».

In via subordinata, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la difesa di V. M. ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale della previsione censurata, nella parte in cui condiziona la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini extracomunitari al possesso della (ex) carta di soggiorno.

3.1.- Nel merito, la parte privata ha richiamato, condividendole, le censure svolte nell'ordinanza di rimessione ed ha svolto ulteriori argomenti.

4.- Nell'imminenza della udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie illustrative.



4.1.- L'INPS, a sostegno delle conclusioni assunte nell'atto di costituzione, ha evidenziato che l'ordinanza di rimessione non apporta argomenti nuovi rispetto a quelli già valutati da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019.

Le odierne questioni di legittimità costituzionale, essendo state riproposte nei medesimi termini di quelle allora scrutinate, dovrebbero, pertanto, essere dichiarate manifestamente infondate.

4.2.- La parte privata ha replicato alle difese dell'INPS ed ha ulteriormente sviluppato le deduzioni poste a sostegno delle conclusioni assunte nell'atto di costituzione.

Nella memoria si rimarca che le deduzioni svolte dall'Istituto esulano dal *thema decidendum*, in quanto riproducono i passaggi argomentativi della motivazione della sentenza n. 50 del 2019, senza considerare la «radicale diversità» tra l'incidente di legittimità costituzionale con essa definito e quello promosso con l'ordinanza in scrutinio.

La parte obietta, altresì, che la difesa dell'INPS non avrebbe preso posizione sul passaggio dell'ordinanza di rimessione in cui si evidenzia che l'assegno sociale è ricompreso tra le prestazioni soggette al regolamento (CE) n. 883/2004, in quanto è espressamente menzionato nell'Allegato X dello stesso regolamento.

La stessa parte contesta altresì l'affermazione avversaria secondo la quale anche nell'ordinamento europeo permarrebbe la distinzione tra sicurezza sociale e assistenza sociale, osservando che tale dicotomia non rileva ai fini della definizione dell'ambito di applicazione del suddetto regolamento, il quale include anche le prestazioni "miste".

Ancora, la qualificazione, prospettata dell'INPS, dell'assegno sociale in termini di misura di sostegno alla povertà contrasterebbe con il requisito anagrafico previsto per il suo riconoscimento, il quale vale ad inscrivere detta provvidenza tra le prestazioni di vecchiaia di cui all'art. 3, paragrafo 1, dello stesso regolamento (CE) n. 883/2004.

V. M. confuta, poi, l'affermazione dell'INPS secondo la quale il titolare di permesso unico di lavoro, ove ammesso a fruire dell'assegno sociale, riceverebbe un trattamento migliore rispetto a quello riservato ad un cittadino dell'Unione in analoga condizione.

Il prospettato raffronto sarebbe privo di fondamento normativo, posto che il cittadino extracomunitario titolare di un permesso unico ai sensi della direttiva 2011/98/UE non è un soggetto inattivo, ma «semplicemente una persona che non ha maturato il requisito minimo di 20 anni di contribuzione per accedere, a 67 anni, a una pensione di vecchiaia contributiva».

La facoltà degli Stati membri, affermata dalla Corte di giustizia UE nelle sentenze in causa C-333/13, Dano e altro e in C-67/14, Alimanovic e altri, di non concedere prestazioni a chi si trovi nelle condizioni di cui all'art. 14, comma 4, lettera b), della direttiva 2004/38/CE, cioè a chi abbia fatto ingresso in un Paese dell'Unione per cercare un lavoro e non abbia, poi, mai lavorato, non riguarderebbe la fattispecie in scrutinio.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte deve pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 con gli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Le questioni sono state sollevate dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, investita del ricorso promosso dall'INPS per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento di assegno sociale avanzata da V. M., cittadina albanese titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ma priva di permesso di soggiorno di lungo periodo.

1.1.- A sostegno delle censure di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha evocato disposizioni sia costituzionali, sia di diritto dell'Unione, ritenendo, in primo luogo, che la previsione in scrutinio confligga con il principio di parità trattamento nella sicurezza sociale sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, il quale «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri).

In linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza ora richiamata, il Collegio rimettente sottolinea che, a norma dell'art. 3 della citata direttiva, detto principio opera in favore sia dei cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, sia dei cittadini extra UE che, come la parte privata controricorrente nel giudizio principale, sono titolari di un permesso di soggiorno per finalità diverse dall'attività lavorativa, ma che consente di lavorare.



A giudizio del rimettente, la norma oggetto di censura lederebbe, al contempo, l'art. 3 Cost., in quanto il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale, come delineato dalle citate fonti di diritto primario e derivato dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, interseca il principio costituzionale di eguaglianza e «ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi» (è citata la sentenza di questa Corte n. 54 del 2022).

La Corte di cassazione ritiene, infine, che la norma in scrutinio contrasti con l'art. 38, primo comma, Cost., attesa la «stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE», il quale, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

2.- Tanto premesso, deve, anzitutto, ribadirsi che, nel caso in cui il giudice comune sollevi una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questa Corte non può esimersi dal fornire una risposta con gli strumenti che le sono propri e che l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice *a quo* (sentenza n. 67 del 2022, nonché Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri) non rende le odierne questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e diritti della Carta che «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana» (sentenza n. 149 del 2022).

3.- I dubbi di legittimità costituzionale sollevati involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 tra le prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento ex art.12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Tale quesito esige preliminarmente una risposta nella prospettiva del diritto europeo e, poiché non è ancora stato oggetto di specifiche pronunce della Corte di giustizia, cui spetta la funzione di interpretare il diritto dell'Unione in modo tale da assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, si ritiene necessario interpellare, mediante il rinvio pregiudiziale, la Corte medesima affinché chiarisca, rispetto all'istituto di diritto interno che viene in rilievo nel caso di specie, la portata e gli effetti delle norme dell'Unione assunte a parametro interposto nell'odierno incidente di costituzionalità.

4.- In un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze n. 216 e n. 217 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), questa Corte reputa opportuno illustrare, anzitutto, i tratti salienti della disciplina nazionale applicabile.

5.- L'assegno sociale di cui si tratta è una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge nell'ammontare massimo dello stesso assegno in oggetto.

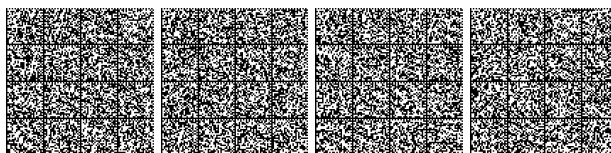
Tale provvidenza viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore, ed ha natura «meramente assistenziale» (sentenza n. 137 del 2021).

L'assegno sociale mira, infatti, esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, vedono scemare le proprie energie lavorative.

Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali che - come l'indennità di accompagnamento - sono preordinate a soccorrere il bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto (sentenze n. 137 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999), sia dalle misure di sostegno che - come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione - sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale (sentenze n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137 e n. 126 del 2021).

5.1.- Diverso dall'istituto in scrutinio è l'assegno sociale che opera come prestazione sostitutiva delle provvidenze per inabilità già in godimento. In quest'ultima ipotesi, che non riguarda la fattispecie in esame, una volta che l'invalido o inabile già titolare di prestazione di invalidità civile abbia raggiunto il limite di età suddetto, la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità vengono automaticamente sostituiti dall'assegno sociale, sul quale si proietta la funzione previdenziale di protezione nel caso dell'evento avverso della disabilità.

5.2.- A norma dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il richiedente la prestazione in esame deve avere la cittadinanza italiana e la residenza in Italia. Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo quanto disposto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, oggetto di cen-



sura, i cittadini di Paesi terzi titolari della carta di soggiorno, titolo, questo, sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

5.2.1.- Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che attestino la stabilità della presenza dell'interessato sul territorio, e il suo regime «si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante» (sentenza n. 34 del 2022). Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, il rilascio di questo titolo di soggiorno è condizionato alla sussistenza dei seguenti requisiti: *a*) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; *b*) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; *c*) «alloggio idoneo»; *d*) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e tra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti sopra indicati (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

5.3.- Ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale è, infine, necessario, ai sensi dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Tale requisito riguarda tutti gli aventi diritto, ivi compresi i cittadini extra UE, e, per questi ultimi, concorre con quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo (ex aliis, Corte di cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2023, n. 7229).

5.4.- Questa Corte si è già ripetutamente pronunciata sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina l'accesso a determinate provvidenze al possesso della (ex) carta di soggiorno, sia agli artt. 3 e 38 Cost., sia all'art. 14 CEDU.

5.4.1.- In riferimento alle citate disposizioni costituzionali, e con specifico riguardo all'assegno sociale di cui si tratta, la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte ha ritenuto non discriminatoria, né manifestamente irragionevole l'assunzione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo a presupposto per godere di tale provvidenza economica.

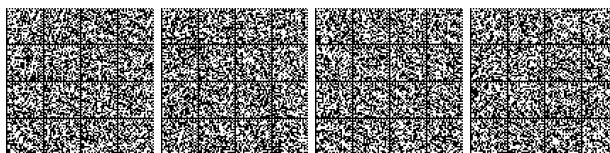
La pronuncia ha evidenziato che la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale», riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. In tale ipotesi la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Nella richiamata sentenza n. 50 del 2019 si è altresì affermato che, stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, e persino escludere, l'accesso del cittadino extra UE a provvidenze ulteriori. Per esse «laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo».

Tali provvidenze «divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». Difatti, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo postula, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana, che costituiscono «indici non irragionevoli di una simile partecipazione».

Nella sentenza n. 50 del 2019 si è, quindi, concluso che rientra «nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

5.5.- La richiamata pronuncia converge con la più generale e costante affermazione della giurisprudenza costituzionale secondo la quale il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono, tra l'altro, la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, e il principio di ragionevolezza. Ciò sempre a condizione che la distinzione non si traduca «nell'esclusione del



non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 166 del 2018; in senso conforme, ex aliis, le sentenze n. 54 del 2022 e n. 222 del 2013).

6.- Quanto alle disposizioni del diritto dell’Unione europea rilevanti nell’odierno giudizio, ferma restando la competenza esclusiva della Corte di giustizia a fornirne l’interpretazione uniforme, nello spirito di collaborazione che caratterizza i rapporti tra le Corti, si prospettano i seguenti argomenti.

6.1.- La direttiva 2011/98/UE persegue l’obiettivo di «garantire l’equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri», nella prospettiva di «una politica di integrazione più incisiva» (considerando n. 2), e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell’Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19).

Ai cittadini provenienti da Paesi terzi che già «contribuiscono all’economia dell’Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19), la direttiva ha, infatti, inteso attribuire un «insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell’ammissione» (considerando 20), precisando che il diritto alla parità di trattamento nei settori dalla stessa specificati «dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l’accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell’Unione o nazionale» (considerando n. 20).

6.2.- In consonanza con tali linee programmatiche, l’art. 12, paragrafo 1, della direttiva in esame riconosce il diritto alla parità di trattamento nella sicurezza sociale sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell’Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera *c*), sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa a norma del diritto dell’Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera *b*).

Il conseguimento di uno dei suindicati titoli di soggiorno non è, tuttavia, sufficiente affinché lo straniero benefici dello stesso regime di sicurezza sociale accordato ai cittadini dello Stato membro che lo ospita, essendo anche richiesto che in tale Stato egli svolga o abbia svolto un’attività lavorativa.

L’art. 12, paragrafo 1, si riferisce, infatti, espressamente ai «lavoratori dei paesi terzi di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere *b* e *c*)» e, proprio in ragione di tale condizione, accorda loro il diritto alla parità di trattamento in relazione ad una serie di ambiti di disciplina afferenti ai momenti più significativi del rapporto di lavoro, tra i quali figura anche quello della protezione sociale.

6.3.- Coerentemente, dal punto di vista oggettivo, la garanzia di parità di trattamento di cui al paragrafo 1, lettera *e*), dello stesso art. 12 opera per quanto concerne «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004», ossia in relazione agli ambiti disciplinari, indicati nell’art. 3, paragrafo 1, di detto regolamento, corrispondenti ad una serie di rischi connessi, anche indirettamente, al rapporto di lavoro.

6.3.1.- È appena il caso di ricordare che quest’ultima disposizione si colloca in una fonte di diritto derivato dichiaratamente volta a realizzare l’obiettivo, ora enunciato nell’art. 48 TFUE, di favorire la mobilità della forza lavoro nel mercato comune attraverso il miglioramento del livello di vita e delle condizioni di occupazione delle persone che circolano nel territorio dell’Unione per finalità lavorative.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 detta, infatti, norme di coordinamento - e non di armonizzazione (Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/19, INPS) - dei regimi nazionali della sicurezza sociale, volte a garantire, nel rispetto delle caratteristiche proprie di ciascuna legislazione (considerando n. 4), che i cittadini degli Stati membri, gli apolidi e i rifugiati e i loro familiari e superstiti - nonché gli stessi cittadini di Paesi terzi, ai quali, come meglio si dirà più innanzi, la normativa in esame è stata resa applicabile -, che si spostano nel territorio dell’Unione per lavoro, fruiscono dei medesimi vantaggi sociali riservati ai lavoratori cittadini dei Paesi membri ospitanti.

6.4.- Ciò posto, i «settori della sicurezza sociale» di cui fa menzione l’art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE sono elencati all’art. 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento e definiscono l’«[a]mbito d’applicazione “ratione materiae”» (come recita la stessa rubrica dell’art. 3) della disciplina di coordinamento delle legislazioni nazionali. Si tratta, in particolare, dei «settori di sicurezza sociale riguardanti: *a*) le prestazioni di malattia; *b*) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; *c*) le prestazioni d’invalidità; *d*) le prestazioni di vecchiaia; *e*) le prestazioni per i superstiti; *f*) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; *g*) gli assegni in caso di morte; *h*) le prestazioni di disoccupazione; *i*) le prestazioni di prepensionamento; *j*) le prestazioni familiari».



6.5.- Lo stesso art. 3, al paragrafo 3, precisa che il regolamento (CE) n. 883/2004 «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70», mentre, al paragrafo 5, esclude dal relativo ambito di operatività, tra l'altro, l'assistenza sociale e medica.

Il citato art. 70, al paragrafo 1, individua le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», denominate anche “miste” o “ibride”, in quelle provvidenze «previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale».

E sempre l'art. 70, al paragrafo 2, chiarisce che le prestazioni in esame sono quelle «a) intese a fornire: i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato; oppure ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato; e b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo; e c) sono elencate nell'allegato X».

7.- Tanto premesso, l'assegno sociale italiano, qui in scrutinio, figurando nel citato Allegato X, risulta espressamente annoverato tra le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

Il giudice rimettente assume che, poiché il regolamento (CE) n. 883/2004, all'art. 3, paragrafo 3, dispone che dette prestazioni ricadono nel proprio ambito di operatività e l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nel delimitare il perimetro applicativo del principio di parità di trattamento, rinvia ai settori della sicurezza sociale definiti dal suddetto regolamento, anche le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo - e, tra esse, l'assegno sociale - beneficerebbero di tale garanzia.

In proposito, si osserva quanto segue.

Il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 non sembra consentire un'automatica estensione del principio di parità di trattamento a tutte le prestazioni sociali ricadenti nel dominio della fonte regolamentare, ostandovi tanto la formulazione testuale della norma richiamante, quanto la ricostruzione sistematica della disciplina richiamata.

7.1.- Anzitutto, l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva in questione, nell'individuare le prestazioni presidiate dal divieto di discriminazione, non rimanda a tutte le provvidenze inscrivibili nel perimetro applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004, ma più precisamente alle prestazioni correlate ai «settori della sicurezza sociale» da questo definiti, da identificarsi con gli specifici ambiti della sicurezza sociale individuati dall'art. 3, paragrafo 1, dello stesso regolamento, sopra menzionati.

Inoltre, come già evidenziato, lo stesso art. 12, paragrafo 1, attribuisce il diritto alla parità di trattamento ai cittadini dei Paesi terzi indicati nell'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), identificandoli come «lavoratori», là dove le prestazioni speciali ex art. 70 del predetto regolamento, rispetto ai cittadini dello Stato sede dell'istituzione debitrice, non presuppongono necessariamente una connessione, diretta o indiretta, con un rapporto di lavoro e dunque con un rapporto contributivo.

7.2.- Deve, altresì, rilevarsi che, nell'ambito della disciplina di coordinamento dettata dal regolamento (CE) n. 883/2004, le prestazioni “miste” esibiscono autonomi connotati strutturali e funzionali rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale volte a far fronte agli eventi indicati nel paragrafo 1 dell'art. 3 del medesimo regolamento.

A differenza di queste, le prestazioni speciali di carattere non contributivo forniscono una copertura dei suddetti rischi non già diretta, ma «complementare, suppletiva o accessoria», intesa a «garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato».

Deve, poi, considerarsi che, tra le provvidenze di cui si tratta, l'art. 70, paragrafo 2, lettera a), ii), dello stesso regolamento annovera significativamente anche quelle che offrono «unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato».

Infine, le prestazioni in esame sono finanziate esclusivamente attraverso la fiscalità generale intesa a coprire la spesa pubblica generale, e le condizioni per la concessione e per il calcolo del dovuto non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario.

7.2.1.- La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, al riguardo, affermato che la prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo è caratterizzata da una finalità diversa da quella propria delle prestazioni di sicurezza sociale, dovendo costituire «una sostituzione o un'integrazione di una prestazione previdenziale e presentare i caratteri di un



aiuto sociale giustificato da motivi economici e sociali e deciso da una normativa che fissa criteri obiettivi» (Corte di giustizia, sentenza 29 aprile 2004, in causa C-160/02, Skalka, punto 25). Essa ha «natura assistenziale, soprattutto per il fatto che la concessione della prestazione prevista prescinde dal compimento di periodi di attività lavorativa, di iscrizione o di contribuzione assicurativa, si avvicina tuttavia sotto altri aspetti al settore della previdenza sociale» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 20 giugno 1991, in causa C-356/89, Newton, punto 13).

7.3.- Proprio in ragione delle indicate caratteristiche il regolamento (CE) n. 883/2004 riserva alle prestazioni “miste” (richieste dallo straniero al Paese membro ospitante) un regime parzialmente diverso rispetto a quello, improntato alla parità di trattamento (art. 4), dettato per le prestazioni di sicurezza sociale di cui al precedente art. 3, paragrafo 1.

Ad esse, infatti, il citato art. 70, al paragrafo 3, prevede che non si applichi il principio della esportabilità che, invece, il precedente art. 7 pone a presidio delle prestazioni di sicurezza sociale.

Per effetto di tale deroga, l’art. 70, paragrafo 4, chiarisce, infatti, che le prestazioni “miste” «sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione [...] dall’istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

Il legislatore europeo ha inteso, così, condizionare l’accesso alle prestazioni in esame al radicamento del richiedente nel territorio dello Stato chiamato a sopportare l’onere finanziario della erogazione.

7.4.- La nozione di residenza presupposta dalla regola della non esportabilità, da individuarsi, ai sensi dell’art. 1, lettera j), dello stesso regolamento (CE) n. 883/2004, nel «luogo in cui una persona risiede abitualmente», si fonda sul fatto oggettivo della stabile permanenza dell’interessato nel luogo scelto come dimora abituale.

Ciò significa che, nel caso in cui tale luogo si trovi in uno Stato membro diverso da quello di cui l’interessato ha la cittadinanza, la residenza qui in esame può ritenersi sussistente soltanto se ricorrono anche i requisiti richiesti per il soggiorno permanente in un Paese dell’Unione diverso da quello d’origine.

Per i cittadini dell’Unione viene, pertanto, in considerazione la direttiva 2004/38/CE e in particolare, l’art. 7, paragrafo 1, a mente del quale ciascun cittadino dell’Unione per poter soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, deve essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante o disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell’assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e deve essere munito di un’assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

Infine, a norma dell’art. 16, paragrafo 1, della stessa direttiva 2004/38/CE, i cittadini dell’Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante.

7.5.- Alla luce delle fonti normative richiamate, la Corte di giustizia ha osservato che le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo sono concesse, ai sensi dell’art. 70, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 883/2004, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell’interessato e conformemente alla normativa dello stesso, con la conseguenza che «nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell’Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38» (Corte di giustizia dell’Unione europea, grande sezione, sentenza 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano e altro, punto 83).

Analoghe considerazioni si rinvengono nella sentenza 15 settembre 2015, in causa C-67/14, Alimanovic e altri e nella sentenza 25 febbraio 2016, in causa C-299/14, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen, nelle quali la Corte di giustizia, richiamando le affermazioni della sentenza 19 settembre 2013, in causa C-140/12, Brey, ha precisato che, poiché le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ex art. 70, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 sono concesse, ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell’interessato e conformemente alla normativa dello stesso, nulla osta - neppure il principio di parità di trattamento enunciato all’art. 4 del citato regolamento - a che tali prestazioni siano negate a cittadini di altri Stati membri che non abbiano lo status di lavoratore subordinato o autonomo o a persone che mantengano tale status durante i primi tre mesi del loro soggiorno nello Stato ospitante.

Se, dunque, in mancanza di tali condizioni, i cittadini dell’Unione non possono fruire delle prestazioni “miste” presso un Paese membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, a maggior ragione gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti ad accordare dette provvidenze ai cittadini extra UE che non dimostrino un significativo radicamento nel loro territorio, attestato, in primo luogo, dallo svolgimento di un rapporto di lavoro.



8.- D'altronde, la disciplina europea di coordinamento della sicurezza sociale, originariamente concepita per i soli cittadini comunitari che si spostano nel territorio dell'Unione a fini lavorativi, è stata successivamente estesa ai cittadini appartenenti a Paesi terzi, ma residenti regolarmente nel territorio comunitario per svolgere un'attività lavorativa, dapprima dalla giurisprudenza (sentenza Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-10/78, *Belbouab*) e, in seguito, dal legislatore, per effetto delle raccomandazioni scaturite dal Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999, che aveva sollecitato l'adozione di misure atte a garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, ad assicurare loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione, a rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale, nonché a ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri.

Per quanto riguarda, in particolare, il regolamento (CE) n. 883/2004, l'estensione ai cittadini di Paesi terzi cui tale fonte di diritto derivato non fosse già applicabile unicamente a causa della nazionalità è stata disposta mediante il regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.

L'attuale disciplina di coordinamento della sicurezza sociale si applica, quindi, sia ai cittadini di Paesi membri che si spostano nel territorio dell'Unione per finalità lavorative, sia ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, che, parimenti, «si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro» (art. 1 del regolamento n. 1231/2010/UE). Tale ultima disposizione chiarisce, infatti, che anche per i cittadini extra UE l'applicazione della disciplina in esame postula uno spostamento dell'interessato nel territorio dell'Unione (come previsto dal considerando n. 13 del regolamento CE n. 883/2004).

Dalla equiparazione operata dal regolamento n. 1231/2010/UE deriva che i cittadini di Paesi terzi che si spostano nel territorio dell'Unione europea, al pari di quelli dei Paesi membri, per poter godere delle prestazioni in denaro di carattere non contributivo ex art. 70 del regolamento (CE) n. 883/2004, devono avere un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato cui richiedono la provvidenza.

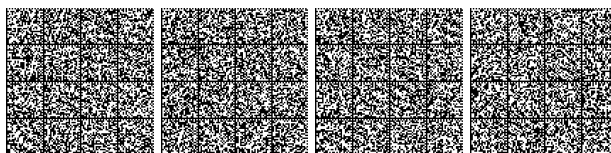
8.1.- Ciò considerato, il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE non può attribuire ai cittadini di Paesi terzi muniti dei titoli di legittimazione di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), una tutela più ampia di quella delineata dalla disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, cui la stessa direttiva fa rinvio.

9.- Pare, dunque, a questa Corte che i cittadini di Paesi terzi ai quali si applica l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano soltanto se lavoratori e con esclusivo riferimento alle prestazioni relative ai settori di sicurezza sociale elencati all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, mentre, per poter fruire delle speciali prestazioni di cui all'art. 70 del medesimo regolamento - nel cui novero si iscrive l'assegno sociale in scrutinio - non possono che sottostare alle condizioni per esse espressamente previste dalla stessa disciplina di coordinamento nonché dalla legislazione dello Stato ospitante.

9.1.- In conclusione, questa Corte dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno che consente di lavorare ai sensi della citata direttiva conferisca al cittadino extra UE il diritto di accedere alle prestazioni "miste" alle stesse condizioni dei cittadini del Paese membro in cui soggiorna.

Di qui la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

10.- Questa Corte ritiene, pertanto, di sospendere il giudizio in corso e di sottoporre alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il quesito se l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale:

se l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti dei giudizi, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240029

N. 30

Ordinanza 6 - 27 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti pubblici - Convenzione unica tra ANAS spa e Strada Parchi spa per la gestione delle autostrade A24 e A25 - Risoluzione per grave inadempimento della concessionaria, già disposta con decreti ministeriali e di nuovo sancita mediante decreti-legge - Conseguente assegnazione provvisoria della gestione della rete viaria ad ANAS spa - Denunciata violazione dei requisiti della decretazione d'urgenza, dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con compressione del diritto di difesa, e al giusto processo - *Ius superveniens* incidente in modo significativo sul quadro normativo - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, art. 2, non convertito e trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 14-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, nel procedimento vertente tra Strada dei Parchi spa e altri e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e altri, con sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione di Toto Holding spa, di Strada dei Parchi spa e di Concessioni Autostradali spa, del Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) e di Associazione Utenti Autostrade, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

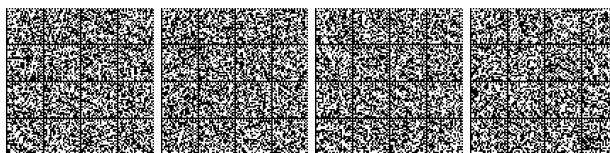
udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per Toto Holding spa, Strada dei Parchi spa e Concessioni Autostradali spa, Mariacristina Tabano per Codacons e per l'Associazione Utenti Autostrade, nonché l'avvocato dello Stato Gianna Galuzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

Ritenuto che, con sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022 (reg. ord. n. 96 del 2022), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni e infrastrutture autostradali e per l'accelerazione dei giudizi amministrativi relativi a opere o interventi finanziati con il Piano nazionale di ripresa e resilienza), non convertito, «disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68» (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108;

che le disposizioni sono censurate nella parte in cui, da un lato, sanciscono la risoluzione della convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra l'ANAS spa e la Strada dei Parchi spa per la gestione in concessione delle autostrade A24 e A25 - già disposta in via amministrativa con il decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) 14 giugno 2022, n. 29, approvato con decreto del suo Ministro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (MEF) del (medesimo) 7 luglio 2022 - e nella parte in cui, dall'altro lato, assegnano la gestione provvisoria della rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022;



che le questioni sono sollevate nei giudizi amministrativi riuniti proposti dalla concessionaria per l'annullamento dei suddetti decreti ministeriali risolutivi e degli atti consequenziali che hanno disposto il subentro dell'ANAS spa;

che il rimettente, dopo aver diffusamente argomentato sulla propria giurisdizione, ha prospettato la peculiarità della fattispecie al suo esame: nella specie, gli atti impugnati non sono applicativi delle norme primarie oggetto di censura, ma queste ultime ripetono la volontà risolutiva dei provvedimenti amministrativi, di cui fanno proprie le motivazioni e cui conferiscono immediata e definitiva efficacia;

che, in punto di rilevanza, il TAR Lazio assume di dover applicare le disposizioni in ragione della loro «giustapposizione» alle determinazioni amministrative;

che, in particolare, la legificazione dei provvedimenti renderebbe la loro impugnazione priva del necessario interesse alla decisione in quanto, pur ove i vizi dedotti in ricorso si rivelassero fondati, la risoluzione del rapporto concessorio rimarrebbe sancita dal dettato normativo, che impedirebbe, in via definitiva, l'ambita reintegra nella titolarità della concessione;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* lamenta, in primo luogo, il vizio della funzione legislativa per mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.;

che, in secondo luogo, qualificato l'intervento legislativo come legge-provvedimento, ne denuncia tanto il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., per irragionevolezza e arbitrarietà della scelta di legificazione degli atti amministrativi, quanto l'illegittima interferenza con la funzione giurisdizionale e la compressione del diritto di difesa;

che si sono costituite le società Strada dei Parchi spa, la Toto Holding spa e la Concessioni Autostradali spa, rispettivamente ricorrente e intervenienti ad adiuvandum nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Lazio;

che si è costituito anche il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons), interveniente ad opponendum nel processo *a quo*, il quale ha concluso per l'inammissibilità e, in subordine, per la non fondatezza delle questioni;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate;

che in vista dell'udienza pubblica, la difesa statale e la Strada dei Parchi spa hanno depositato memorie con le quali hanno concordemente dato atto del sopravvenire, nelle more del giudizio costituzionale, dell'art. 14-bis del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, che conterrebbe una ulteriore legge-provvedimento che, in senso inverso a quella censurata, ha disposto la reintegra del concessionario nel rapporto concessorio e ha dettato una apposita disciplina, «sostitutiv[a] della precedente»;

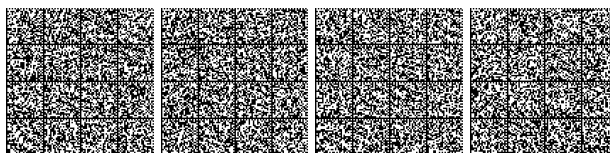
che dallo *ius superveniens* la parte pubblica fa conseguire l'inammissibilità delle questioni per irrilevanza sopravvenuta, mentre la parte privata sostiene la necessità della restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza;

che è stato, altresì, dedotto e documentato che, in applicazione della novella, la Strada dei Parchi spa ha rinunciato tanto ai ricorsi amministrativi quanto agli atti del giudizio civile intentato nei confronti dell'amministrazione concedente e dell'ANAS spa.

Considerato che il TAR Lazio, sezione quarta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, «disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter» del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, da un lato, nella parte in cui sancisce la risoluzione della convenzione unica sottoscritta tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25 - già disposta in via amministrativa - e, dall'altro lato, nella parte in cui assegna la gestione provvisoria delle rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022;

che il riferimento del rimettente alle due diverse fonti trae origine dalla circostanza che i precetti normativi censurati, dapprima contenuti nell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, sono stati riprodotti nell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, senza variazioni e senza soluzione di continuità;

che, infatti, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 85 del 7 luglio 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68 del 16 giugno 2022, sono state riprodotte le disposizioni dell'indicato d.l. n. 85 e, contestualmente, è stata disposta la sua abrogazione, è stata confermata la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici medio tempore sorti;



che, dunque, all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa - frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023) - al momento del passaggio in decisione del giudizio *a quo* era vigente l'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che il TAR rimettente ha ritenuto «costitui[re] l'unica normativa da applicare al caso di specie»;

che, pertanto, solo il richiamato art. 7-ter deve ritenersi oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale;

che le disposizioni contestate sono contenute, in particolare, nei primi due commi dell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, mentre non sono censurate le ulteriori disposizioni disciplinanti gli aspetti consequenziali alla risoluzione della convenzione e alla disposta gestione provvisoria e, dunque, quelle che hanno stabilito: *a)* le prescrizioni e le regole per lo svolgimento dell'attività affidata ad ANAS spa (ultima parte del comma 2 e commi 3 e 8); *b)* il passaggio di consegne dalla concessionaria uscente alla nuova affidataria (commi 4, 5 e 6); *c)* le partite economiche connesse alla scelta risolutiva (commi da 10 a 12);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito;

che tale intervento legislativo - nei limiti di quanto di interesse - prevede, in primo luogo, la reintegra di Strada dei Parchi spa nella concessione delle autostrade A24 e A25 a far data dalle ore 00:00 del 1° gennaio 2024 e fino alla scadenza stabilita nella relativa convenzione unica del 2009, prorogata di un periodo di tempo pari a quello in cui, in seguito alla sua risoluzione, la gestione è stata affidata provvisoriamente ad ANAS spa;

che, in secondo luogo, esso disciplina la retrocessione della gestione delle autostrade da ANAS spa alla Strada dei Parchi spa;

che l'efficacia delle suddette norme è subordinata alle rinunce da parte del concessionario ai giudizi intentati nei confronti del ministero concedente, di ANAS spa e di ogni altro soggetto pubblico (art. 14-bis, commi 1, lettera a, e 5), rinunce intervenute per come concordemente dedotto e documentato dalle parti nel giudizio costituzionale;

che, ancora, l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, interviene, per diversi aspetti, sui rapporti patrimoniali tra concedente e concessionario, con "revoca" di quanto in proposito sancito con la precedente legge;

che, quanto al regime intertemporale, il suo comma 9 stabilisce che dalla data della stessa reintegra «cessano di avere efficacia [...] le disposizioni di cui all'articolo 7-ter, commi 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, terzo periodo, 11 e 12, del citato decreto-legge n. 68 del 2022» e, dunque, le disposizioni dedicate agli effetti conseguenti alla disposta decadenza dalla concessione e al temporaneo affidamento della rete autostradale ad ANAS spa;

che tanto la disciplina censurata quanto lo *ius superveniens* hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico, così rivelando, per come richiamata dalle parti, la natura di legge-provvedimento (da ultimo, sentenze n. 186 e n. 89 del 2022; n. 49 del 2021 e, con particolare riferimento a norme che hanno inciso su specifici rapporti di concessione autostradale, sentenze n. 168 del 2020 e n. 181 del 2019);

che la sopravvenienza normativa comporta, ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari del codice civile, una abrogazione delle norme censurate, in quanto reca una nuova regolazione della "materia" in cui queste ultime si inseriscono;

che, infatti, l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, con il descritto contenuto - "speculare" a quello dell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito - detta una nuova disciplina della gestione delle autostrade A24 e A25, fondata sulla (ora) disposta riviviscenza della convenzione (in precedenza) risolta;

che la volontà novativa trova conferma nelle rubriche degli interventi normativi che si sono succeduti, la prima recante «Disposizioni urgenti per la gestione e la sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25» e la seconda recante «Disposizioni relative alla gestione delle tratte autostradali A24 e A25»;

che, va sottolineato, la normativa sopravvenuta, nel provvedere sulla concessione in senso "uguale e contrario" alla precedente legge, non si limita a stabilire le regole della prosecuzione del rapporto, ma "ritira" gli effetti conseguenti alla risoluzione - salvo quelli esauriti con la gestione provvisoria - e caduca le regole che per essa aveva dettato;



che l'illustrata sopravvenienza normativa potrebbe essere applicabile nella definizione dei giudizi principali;

che, infatti, in quei processi, le norme censurate non sono né parametro di legittimità costituzionale, né fondamento dei provvedimenti amministrativi impugnati, ipotesi nelle quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, lo *ius superveniens* non spiega effetti poiché il sindacato di legittimità degli atti dell'amministrazione è sottoposto al principio del *tempus regit actum* e va, dunque, condotto in base alle norme vigenti al momento della loro adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2021; n. 170 e n. 7 del 2019; n. 240 del 2018);

che, per contro, secondo la peculiarità evidenziata dal rimettente, le disposizioni contenute nell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, avrebbero dovuto applicarsi nella valutazione dell'interesse a ricorrere, del quale determinerebbero la carenza per effetto della operata legificazione dei decreti risolutivi;

che, come noto, l'interesse ad agire, quale requisito per l'ottenimento di una pronuncia nel merito, è necessario e sufficiente che sussista nel momento del passaggio in decisione, sicché la sua valutazione è soggetta alla disciplina vigente in quel tempo;

che, pertanto, il riscontro e l'atteggiarsi dell'interesse alla pronuncia del giudice amministrativo andrebbe rivalutata alla luce del sopraggiunto art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito;

che, deve aggiungersi, le norme censurate - per il loro disporre, in relazione ad uno specifico rapporto concessorio, la risoluzione della convenzione con assegnazione a soggetto terzo della gestione delle autostrade - hanno istantaneamente prodotto ed esaurito il loro effetto principale e non sono destinate ad ulteriori applicazioni, neppure tra le parti di quel rapporto;

che, per quanto illustrato, si impone il riesame della perdurante rilevanza delle questioni;

che, diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, lo *ius superveniens* non legittima questa Corte a dichiarare direttamente l'inammissibilità delle questioni per «irrelevanza sopravvenuta» (sentenza n. 171 del 2023 e ordinanza n. 243 del 2021);

che, piuttosto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetta verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (tra le tantissime, ordinanze n. 72 e n. 36 del 2023; n. 231 e n. 97 del 2022; n. 243 del 2021);

che, in conclusione, si rende necessaria la restituzione degli atti al TAR Lazio, con assorbimento dei profili di inammissibilità eccipiti dalle parti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

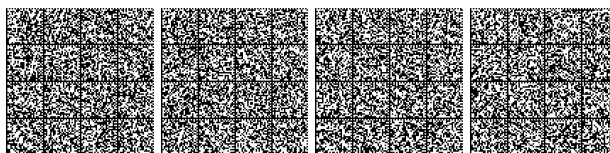
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

*Ordinanza del 15 dicembre 2023 del G.I.P. del Tribunale di Modena
nel procedimento penale a carico di A. M.*

Procedimento penale - Misure cautelari - Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Denunciata preclusione per il giudice, tenuto conto di tutte le specificità del caso concreto e motivando sulle stesse, di stabilire una distanza inferiore a quella legalmente prevista di cinquecento metri – Denunciata previsione che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo, il giudice debba necessariamente imporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza la possibilità di valutare e motivare, pur garantendo le esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen., la non necessità di applicazione del dispositivo elettronico di controllo nel caso concreto.

– Codice di procedura penale, art. 282-ter, commi 1 e 2.

TRIBUNALE DI MODENA

SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice, dott.ssa Carolina Clò, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato nei confronti di M. A., nata a ... nel Frignano il ..., residente a ... via ..., elettivamente domiciliata in Ravarino, via Viazzola n. 159, difesa d'ufficio dall'avv. Sara Calzolari del Foro di Modena, indagata per il reato p. e p. dall'art. 612-bis, comma 2 del codice penale perché, con le reiterate condotte moleste e minacciose di seguito meglio descritte, per motivi connessi alla fine della relazione sentimentale (durata un solo mese) con T. F., le cagionava un perdurante e grave stato di ansia e di paura, nonché un fondato timore per la propria incolumità individuale, e della nuova compagna, cercando di evitare di incontrarla in particolare:

mandandogli con insistenza messaggi (per cercare di riprendere la relazione sentimentale), e telefonandogli continuamente (anche 25 volte in 40 minuti) anche tramite terzi o altri numerosi telefonici (almeno 80);

presentandosi sotto casa della sua abitazione, al rientro dal lavoro e in pausa pranzo;

in una occasione aggrappandosi al finestrino della macchina;

monitorando i suoi spostamenti anche consultando il profilo Instagram della nuova compagna, che poi provvedeva a bloccarla;

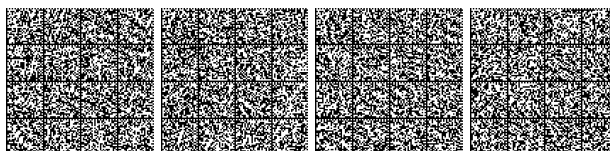
mandandogli tramite corriere numerosi libri per bambini;

Fatto aggravato dall'essere commesso nei confronti di persona che è stata legata da vincolo sentimentale.

In ... dal...

Identificata la persona offesa in: T. F., nato a ... il ..., residente a ... via ... n....

Premesso che in data 11 dicembre 2023, questo Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Modena emetteva nei confronti dell'indagata, su conforme richiesta del pubblico ministero del 9 dicembre 2023, ordinanza ex art. 292 del codice di procedura penale con la quale applicava a M. A. ravvisando le esigenze cautelari di cui all'art. 274, lettera c) c.p.p., la misura cautelare di cui all'art. 282-ter del codice di procedura penale disponendo il «divieto di avvicinamento alla persona offesa, T. F. alla di lui madre, C. A. ed alla fidanzata, A. D. con prescrizione di mantenere dalla p.o. e dai luoghi dalla stessa abitualmente frequentati — allo stato da individuarsi nell'abitazione di residenza, sita in ... via ... n. ... nonché nel luogo di lavoro «presso la ditta ... con stabilimenti sia in ... via ... n. ... che in ... via ... n. ... - una distanza di almeno 500 metri, nonché divieto di comunicazione con ogni mezzo con la p.o.,



con la di lui madre, C. A., e con la fidanzata A. D. e con applicazione di apposito dispositivo di controllo elettronico, subordinatamente all'acquisizione del di lei consenso ed alla positiva verifica dell'attuale disponibilità di tale strumentazione, da parte dei CC di ...».

Con comunicazione del 14 dicembre 2023 l'autorità di polizia giudiziaria delegata all'esecuzione della predetta ordinanza (Carabinieri di ...), evidenziava le seguenti criticità in ordine alla misura cautelare come sopra disposta:

sul luogo di residenza dell'indagata non risulta esservi adeguata copertura della rete mobile, rete usata dal dispositivo elettronico al fine del suo funzionamento;

la distanza di 500 metri stabilita nell'ordinanza cautelare non potrebbe essere rispettata nel piccolo ... atteso che l'indagata, per recarsi presso il luogo in cui svolge regolare attività lavorativa, deve necessariamente percorrere una strada che, almeno per un tratto, risulta ubicata ad una distanza inferiore ai 500 metri dall'abitazione della persona offesa; analogamente, i principali servizi ubicati nel comune (Municipio, farmacia, ufficio postale e Caserma dei carabinieri) sono ubicati ad una distanza inferiore ai 500 metri rispetto all'abitazione della persona offesa.

OSSERVA

Questo giudice ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 13 Cost., dell'art. 282-ter, commi 1 e 2 c.p.p., così come modificato dalla legge n. 168/2023, in vigore dal 9 dicembre 2023 — il quale prevede che «1. Con il provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prescrive all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi o dalla persona offesa, disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'art. 275-bis. Nei casi di cui all'art. 282-bis, comma 6, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'art. 280. Con lo stesso provvedimento che dispone il divieto di avvicinamento il giudice prevede l'applicazione, anche congiunta, di una misura più grave qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione delle modalità di controllo previste dall'art. 275-bis. Qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle predette modalità di controllo, il giudice impone l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi. 2. Qualora sussistano ulteriori esigenze di tutela, il giudice può prescrivere all'imputato di non avvicinarsi a luoghi determinati abitualmente frequentati da prossimi congiunti della persona offesa o da persone con questa conviventi o comunque legate da relazione affettiva ovvero di mantenere una determinata distanza, comunque non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi o da tali persone, disponendo l'applicazione delle particolari modalità di controllo previste dall'art. 275-bis» — nella parte in cui non consente al giudice, tenuto conto di tutte le specificità del caso concreto e motivando sulle stesse, di stabilire una distanza inferiore a quella legalmente prevista di 500 metri e nella parte in cui prevede che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo, il giudice debba necessariamente imporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza, invece, possibilità di valutare e motivare, pur garantendo le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., la non necessità di applicazione del dispositivo elettronico di controllo nel caso concreto.

La questione appare rilevante e non manifestamente infondata per le regioni che immediatamente si esporranno.

Rilevanza della questione

La rilevanza della questione — intesa quale necessità che la norma trovi applicazione nel giudizio *a quo* — emerge, evidentemente, dalla scansione temporale sopra evidenziata in cui la richiesta del pubblico ministero e l'ordinanza del giudice sono state, rispettivamente, presentate ed emesse sotto il vigore della nuova formulazione dell'art. 282-ter c.p.p., concretamente applicato nel caso di specie e rispetto alle cui modalità di esecuzione, l'autorità di Polizia giudiziaria delegata all'esecuzione ha tempestivamente rappresentato problematiche di natura tecnica ed inerenti alla specificità del territorio.

Peraltro, la scelta della misura cautelare da applicare in concreto è stata vagliata da questo giudice nell'ordinanza dell'11 dicembre 2023 ove si è, tra l'altro, dato conto del fatto che l'indagata è formalmente incensurata, ha un'occupazione lavorativa stabile ed è madre di due figli minori, ragioni per le quali, nel caso di specie, non si ritengono sussistenti i presupposti per l'applicazione, eventualmente congiunta, di una misura cautelare più grave di quella applicata che, invece, risulta pienamente in grado di garantire le esigenze cautelari di cui all'art. 274, lettera e) codice di procedura penale e di salvaguardare l'incolumità della persona offesa.

A parere di chi scrive la questione è, dunque, rilevante.

Non manifesta infondatezza della questione



Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, occorre premettere che, come anticipato, a seguito dell'introduzione della legge n. 168/2023 il testo del primo comma dell'art. 282-ter codice di procedura penale è stato completamente modificato.

Appare incontrovertibile, alla luce del tenore letterale della disposizione, che il legislatore abbia voluto imporre, in tutti i casi di applicazione della misura cautelare in analisi, che all'indagato sia fatto divieto di avvicinarsi alla persona offesa o ai luoghi dalla stessa frequentati ad una distanza inferiore ai 500 metri e che allo stesso sia, in ogni caso, applicato il dispositivo di controllo a distanza di cui all'art. 275-bis c.p.p., senza lasciare alcuna discrezionalità al giudice di modulare le concrete modalità di controllo sulla base delle peculiarità del caso concreto.

Di talché, un'eventuale lettura costituzionalmente orientata dell'art. 282-ter codice di procedura penale risulta preclusa.

A parere dello scrivente, la scelta del legislatore appare travalicare i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, quali corollari del principio di uguaglianza consacrato nell'art. 3 Cost.

Occorre premettere che la violazione dell'art. 3 Cost. si manifesta non soltanto quando vengono trattate in modo irragionevolmente diverse situazioni tra loro uguali, ma anche quando, come nel caso di specie, si prevede il medesimo trattamento per situazioni che possono essere del tutto dissimili, senza che tale diversità sia giustificata da ragioni obiettive.

In particolare, non si comprende la scelta legislativa relativa alla distanza minima da rispettare, pari a 500 metri, e quella relativa al meccanismo per cui — in caso di problematiche di natura tecnica inerenti al dispositivo di controllo — debba essere sempre disposta, anche congiuntamente, un'altra misura cautelare, anche più grave, il tutto senza tenere conto della gravità del fatto, della personalità dell'indagato e di altre specificità che possono presentarsi nel caso sottoposto al giudice (quali, come nel caso di specie, la concreta conformazione del territorio).

L'irragionevolezza risulta, in primo luogo, in astratto posto che si prevede una misura unica e con modalità di controllo analoghe per situazioni che potrebbero non essere concretamente tali. In relazione al delitto di cui all'art. 612-bis del codice penale si pensi, ad esempio, alla condotta posta in essere attraverso mere molestie telefoniche o comportamenti petulanti rispetto alla condotta posta in essere attraverso la commissione di altri gravi reati (quali minacce, danneggiamenti, diffusione di immagini o video sessualmente espliciti, lesioni, ecc.); ancora si pensi alla personalità dell'indagato che potrebbe essere già stato condannato o sottoposto ad altri procedimenti penali o destinatario di un avviso del Questore per reati analoghi rispetto ad un indagato totalmente incensurato e privo di procedimenti pendenti; ancora, si consideri la dimensione temporale dei reati che, normalmente, richiedono l'applicazione della misura in esame, che potrebbe essere di molti mesi se non addirittura anni oppure di due singoli episodi.

Dopodiché, si riscontra un profilo di irragionevolezza in concreto posto che, se è vero che nei grandi comuni o nelle province metropolitane la distanza di 500 metri è certamente rispettabile senza che sia eccessivamente limitata la libertà personale di chi è sottoposto alla misura cautelare di cui all'art. 282-ter c.p.p., nei comuni di piccole dimensioni (quale è quello di ...), una simile distanza potrebbe precludere — come peraltro rischia di avvenire nel caso di specie — persino l'accesso ai fondamentali servizi al cittadino, alcuni dei quali posti a tutela della sua salute e della sua incolumità fisica (quali, la farmacia, l'ospedale, la caserma dei Carabinieri, ecc.) ovvero al luogo di culto o di studio.

In tali casi non potrebbe nemmeno soccorrere il disposto di cui al comma 4 dell'art. 282-ter codice di procedura penale che consente al giudice di autorizzare la frequentazione di determinati luoghi per finalità esclusivamente attinenti a ragioni lavorative o di abitazione.

Quanto alla ravvisata violazione dell'art. 13 Cost., è appena il caso di rilevare che la norma in esame, per come formulata, se certamente rispetta il principio della riserva di legge, non pare, invece, rispettare quello della riserva di giurisdizione sotto il profilo dell'adeguata motivazione del provvedimento restrittivo della libertà personale, essendo esse direttamente ed indiscriminatamente imposte dall'art. 282-ter codice di procedura penale né sulle ragioni per le quali, ravvisate problematiche di natura tecnica, si debba ricorrere necessariamente a misure cautelari restrittive della libertà personale più gravi (cioè, peraltro, anche in contrasto con il principio della custodia cautelare in carcere quale *extrema ratio*). Sul punto, può essere richiamata la pronuncia della suprema Corte, resa nella sua più alta composizione [Cass. Sez. U, sentenza n. 39005 del 29 aprile 2021 Cc. (dep. 28 ottobre 2021) Rv. 281957- 01], in cui i giudici di legittimità, risolvendo un contrasto interpretativo sorto in relazione all'art. 282-ter c.p.p., in motivazione, hanno affermato che «La disposizione, seguendo e completando il sistema già adottato con l'art. 282-bis codice di procedura penale, introduce una misura che ha la caratteristica di essere espressamente mirata alla tutela della singola persona offesa, in favore della quale intende creare un vero e proprio schermo di protezione rispetto a condotte dell'indagato mirate all'aggressione fisica o psicologica. Secondo le necessità del caso concreto, la persona offesa deve potere godere di tranquillità e libertà di frequentazione dei propri luoghi abituali e deve potersi muovere liberamente anche al di fuori di un contesto predeterminato con la certezza che il soggetto che minaccia la sua libertà fisica o morale si terrà a debita



distanza, essendo obbligato all'allontanamento anche in caso di incontro fortuito» e ancora, che «non vi è ragione di dubitare della piena conformità della misura del divieto di avvicinamento alla persona offesa, alla pari delle altre misure diverse dagli arresti domiciliari e dalla custodia cautelare in carcere, ai principi fondamentali. Sono situazioni che trovano disciplina nell'art. 13 della Costituzione per cui si è in presenza di libertà che, nella cornice della rigida disciplina legale, possono essere limitate nel rispetto di una esigenza costituzionale di proporzione e gradualità che deve trovare riscontro nella “scelta” fatta con il provvedimento del giudice e nella sua motivazione».

A parere del remittente è, quindi, evidente che l'automatismo — *in peius* — previsto per il caso in cui si accerti la non fattibilità tecnica delle rigide e vincolanti modalità di controllo previste dall'attuale 282-ter del codice di procedura penale si ponga in contrasto con i principi di proporzionalità, adeguatezza e congrua motivazione dei provvedimenti giurisdizionali restrittivi della libertà personale e che, di conseguenza, vi sia attrito con quanto sancito nell'art. 13 della Carta costituzionale.

Pertanto, alla luce delle brevi considerazioni sopra svolte, pare esservi una irragionevole disparità di trattamento a fronte di ipotesi del tutto differenti tra loro. Invero, il trattamento cautelare analogo per condotte che potrebbero non esserlo concretamente e senza alcuna possibilità per il giudice di tenere conto delle specificità del caso concreto, mostra una palese incompatibilità con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza quali corollari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nonché con i principi di proporzionalità, adeguatezza e congrua motivazione dei provvedimenti giurisdizionali restrittivi della libertà personale sanciti dall'art. 13 Cost.

Pertanto, a fronte degli esempi testé citati, vi è un concreto rischio che la norma in esame, così formulata, si ponga in contrasto con altri principi costituzionali fondamentali quali quelli il diritto alla salute, all'istruzione scolastica, al culto, ecc.

Si impone, quindi, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della presente questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 282-ter, commi 1 e 2 del codice di procedura penale nella parte in cui, in violazione degli articoli 3 e 13 della Costituzione, non consente al giudice, tenuto conto di tutte le specificità del caso concreto e motivando sulle stesse, di stabilire una distanza inferiore a quella legalmente prevista di 500 metri e nella parte in cui prevede che, qualora l'organo delegato per l'esecuzione accerti la non fattibilità tecnica delle modalità di controllo, il giudice debba necessariamente imporre l'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari anche più gravi, senza, invece, possibilità di valutare e motivare, pur garantendo le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., la non necessità di applicazione del dispositivo elettronico di controllo nel caso concreto;

rimette gli atti di causa alla Corte costituzionale affinché la stessa voglia esaminare la sopraindicata questione di legittimità costituzionale;

sospende il presente giudizio, sospendendo, altresì l'esecuzione della misura cautelare, sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

ordina, a cura della cancelleria:

che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

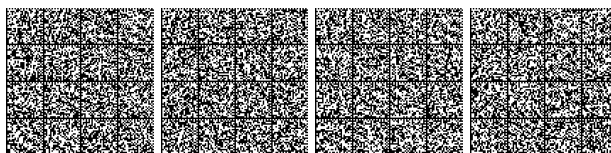
che, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;

che l'ordinanza sia, altresì, comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

che la presente ordinanza sia comunicata alle parti.

Modena, 15 dicembre 2023

Il Giudice: CLÒ



N. 18

Ordinanza del 1° gennaio 2024 del Tribunale di Siena nei procedimenti civili riuniti promossi da GSK Vaccines Srl contro Lorenzo Quercioli, Francesco Paolo Macrì e Massimo Marucci

Lavoro – Contratto di lavoro a tempo determinato – Conversione in contratto a tempo indeterminato a causa dell’illegittima apposizione del termine (o di nullità del contratto di somministrazione) – Facoltà per il lavoratore illegittimamente assunto a termine di optare per una tutela indennitaria in luogo della riammissione al lavoro – Mancata previsione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l’impiego, di incentivi all’occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), art. 32.

In subordine: Lavoro – Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo – Indennità in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro – Applicabilità al lavoratore a tempo determinato nel caso di declaratoria di nullità del termine apposto al contratto di lavoro subordinato (o di nullità del contratto di somministrazione) – Mancata previsione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18.

TRIBUNALE DI SIENA

SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Siena, in funzione di giudice del lavoro;
sciogliendo la riserva assunta all’udienza 9 ottobre 2023;

nella causa iscritta al n. 636/2022 rgl promossa dalla GSK Vaccines S.r.l., datrice di lavoro opponente, contro Lorenzo Quercioli, lavoratore opposto, ex articoli 615, 618-bis del codice di procedura civile, a mezzo ricorso depositato il 21 settembre 2022, contenente le seguenti conclusioni (ricorso, p. 4, letterali, sintesi):

«(...) accertare e dichiarare l’inesistenza del diritto dell’istante precettante sig. Quercioli Lorenzo a procedere ad esecuzione forzata per il credito vantato-intimato come recitato nell’atto di precetto euro 30.755,10 “quale importo dell’indennità sostitutiva (pari a euro 2.050,34 r.g.f. x 15 mensilità)” oltre ... interessi» e per le spese di precetto, in forza del titolo esecutivo-dispositivo della sentenza Corte di appello di Firenze, sez. lav. n. 388/2022(...).

Il lavoratore opposto, Lorenzo Quercioli, si costituiva in giudizio, contestando la fondatezza dell’opposizione chiedendo (conclusioni: memoria difensiva, p. 8, letterali):

«respingere l’opposizione proposta da G.S.K. Vaccines S.r.l. in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, e per l’effetto

condannare la azienda opponente al pagamento di euro euro 30.755,10 (trentamilasettecentocinquantacinque/10) quale importo dell’indennità sostitutiva (pari a 2.050,34 r.g.f. x 15 mensilità) oltre ad euro 94,79 quali interessi legali dalla richiesta alla notifica del precetto, oltre ad euro 315,00 per redazione precetto; euro 47,25 per rimborso forfetario al 15% su euro 315,00; euro 14,49 quale 4% per C.A.P. su euro 362,25; euro 82,88 quale I.V.A. su euro 376,74;

e, pertanto, della complessiva somma di euro 31.309,51 (trentunomilatrecentonove/51), oltre alle successive occorrende, o quella diversa somma che sarà ritenuta di giustizia e ragione (...)

Successivamente riunite alla causa n. 636/2022 rgl le opposizioni del tutto analoghe proposte dalla GSK con analoghe contestazioni di altri lavoratori opposti, Francesco Paolo Macrì e Massimo Marucci, e le medesime formazioni difensive, opposizioni rappresentate rispettivamente dalle cause nn. 637 e 638/2022 rgl, connesse parzialmente per soggetto, per identità di questioni rilevanti ai fini della decisione e diverse per le somme precettate dai creditori.

Il titolo esecutivo fatto valere dai tre lavoratori opposti, Lorenzo Quercioli, Francesco Paolo Macrì e Massimo Marucci è il dispositivo della sentenza della Corte di appello di Firenze sez. lav. n. 388/2022 (produzione GSK, 1)(sub 2: copia dell’atto di precetto con titolo esecutivo notificato a GSK Vaccines S.r.l.).



Vediamone il contenuto: «La Corte, definitivamente decidendo quale giudice di rinvio, ogni altra domanda ed eccezione disattesa, così dispone:

(...) 2) Quanto alle posizioni dei lavoratori Marucci e Macri, dichiarata la nullità dei contratti di somministrazione in forza dei quali la prestazione di Marucci e Macri è stata impiegata da GSK Vaccines S.r.l. (già denominata Novartis Vaccines and diagnostic S.r.l.) dal 9 giugno 2009 al 31 dicembre 2009, dichiara l'esistenza in atto tra i lavoratori Marucci e Macri e GSK Vaccines S.r.l., di distinti rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 9 giugno 2009 e condanna la società a riammettere in servizio i lavoratori. Condanna altresì GSK al pagamento, in favore di ciascuno dei due lavoratori, dell'indennità risarcitoria di cui all'art. 32, comma 5 della legge n. 183/2010 nella misura di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, maggiorato il dovuto di rivalutazione monetaria e interessi legali *ex art. 429* codice di procedura civile dall'apparente cessazione dei rapporti di lavoro al saldo.

Quanto alla posizione del lavoratore Quercioli dichiara la nullità del termine apposto al contratto a termine stipulato tra il lavoratore e GSK Vaccines S.r.l. (già denominata Novartis Vaccines and diagnostic S.r.l.), con originaria decorrenza 19 febbraio 2009. Per l'effetto dichiara l'esistenza in atto, tra Quercioli e GSK Vaccines S.r.l., di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dal 19 febbraio 2009 e condanna la società a riammettere in servizio il lavoratore. Condanna altresì GSK al pagamento, in favore di Quercioli, dell'indennità risarcitoria di cui all'art. 32, comma 5 della legge n. 183/2010 nella misura di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, maggiorato il dovuto di rivalutazione monetaria e interessi legali *ex art. 429* codice di procedura civile dall'apparente cessazione del rapporto di lavoro al saldo;

Condanna GSK alla rifusione delle spese dell'intero giudizio in favore dei lavoratori che liquida in euro 12.087,00 oltre accessori di legge per il primo grado di giudizio, euro 8.782,50 oltre accessori di legge per il grado di appello, euro 9.212,50 oltre accessori di legge per il giudizio di Cassazione e in euro 8.782,50 oltre accessori di legge per la presente fase di rinvio, somme queste complessive da ripartirsi in parti uguali tra i lavoratori.

Dichiara compensate le spese processuali di pertinenza di Randstad Italia S.p.a. e Manpower S.p.a.

Nulla sulle spese di (...) rimasta contumace.

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del 19 maggio 2022».

Il credito precettato - a titolo di «importo dell'indennità sostitutiva (pari a euro yyy r.g.f. x 15 mensilità)» - per la GSK opponente non sarebbe contemplato nel titolo azionato esecutivamente.

Infatti, a seguito della declaratoria di nullità del termine apposto al contratto di somministrazione/lavoro, con riconosciuta sussistenza di rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con la società, a decorrere dalla originaria instaurazione nel lontano 2009, la società datrice è stata condannata alla riammissione in servizio e al pagamento dell'indennità risarcitoria *ex art. 32, comma 5, legge n. 183/2010* nella misura di dodici mensilità (indennità che peraltro era già stata pagata all'esito del giudizio di primo grado del Tribunale di Siena in funzione di giudice del lavoro e mai recuperata).

Nel dispositivo non vi sarebbe per la GSK alcuna condanna relativa al credito a titolo di «indennità sostitutiva conseguente all'opzione esercitata e comunicata dal lavoratore invece del reintegro in azienda», tale dovendosi riferire esclusivamente all'indennità opzionale prevista dall'art. 18, comma 3, legge 1970/n. 300.

Il precetto, dunque, sarebbe privo di titolo esecutivo fondante.

Nella sentenza della Corte di appello sezione lavoro di Firenze n. 388/2022 cit. non sarebbe contenuta alcuna condanna alla «reintegrazione nel posto di lavoro». Per la semplice ragione - osserva GSK opponente - che non c'era alcun «licenziamento» illegittimo a cui porre rimedio con la reintegrazione. L'indennità sostitutiva della reintegrazione presupporrebbe indefettibilmente, appunto, una condanna alla reintegrazione a seguito di un licenziamento dichiarato illegittimo *ex art. 18, legge 1970/n. 300*, situazione giuridica cui non potrebbe mai essere equiparata la pronuncia dichiarativa di nullità del termine apposto al contratto di lavoro. Infatti la reintegrazione si pone in quel caso come obbligazione principale e l'indennità sostitutiva come obbligazione per facoltà alternativa: mancando un licenziamento, impugnato e dichiarato illegittimo, non può che difettare (anche teoricamente) - ripete l'opponente GSK - il diritto alla reintegrazione, quindi difetta anche il diritto alternativo indennitario sostitutivo.

La declaratoria di nullità del termine apposto a contratto di lavoro subordinato (o a contratto per la somministrazione di lavoro) - ribadisce GSK - non coincide infatti con la declaratoria di illegittimità di licenziamento, e non è suscettibile di applicazione remediale desunta dall'art. 18, legge 1970/n. 300, bensì (come ha disposto la Corte di appello fiorentina, e prima ancora aveva fatto il Tribunale di Siena in primo grado) suscettibile del rimedio desunto dall'art. 32, legge 2010/n. 183.



La tutela specificamente approntata per la declaratoria di nullità del termine è quella, al tempo, dell'art. 32, legge 2010/n. 183 cit. e quindi non vi sarebbe alcuna lacuna normativa da colmare, in ipotesi, analogicamente con l'applicabilità dell'art. 18, legge 1970/n. 300 posto a tutela contro il licenziamento illegittimo come prospetta controparte. Quindi non c'è alcun credito - neppure astrattamente - vantabile all'indennità sostitutiva della reintegrazione, e tantomeno lo si può desumere dalla sentenza App. Firenze sez. lavoro n. 388/2022 cit.

Sono due, pertanto, le norme che vengono proposte dalle parti al giudice per l'interpretazione ed applicazione alla fattispecie per la sua decisione, al fine di dare ingresso all'attuazione del rapporto obbligatorio pecuniario, indennitario e alternativo, nell'auspicio dei lavoratori, ovvero di impedirlo, in quello antitetico datoriale:

l'art. 18, legge 1970/n. 300 (indennità sostitutiva introdotta in sede di novellazione dall'art. 1, legge 1990/n. 108) invocato dai lavoratori precettanti;

l'art. 32, legge 2010/n. 183, invocato dalla datrice di lavoro opponente.

Si tratta di «un'obbligazione con facoltà alternativa dal lato del creditore» secondo l'interpretazione condivisa da Corte costituzionale, sentenza 1992/n. 81) e ribadita con l'ordinanza 1996/n. 291 («secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 81 del 1992; ordinanze nn. 160 del 1992 e 77 del 1996), l'indennità di cui si controverte non ha una funzione di risarcimento aggiuntivo a quello previsto dal precedente comma 4, ma, in connessione col diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, si inserisce in un rapporto obbligatorio avente la struttura di un'obbligazione con facoltà alternativa dal lato del creditore, essendo attribuita al prestatore la facoltà insindacabile di “monetizzare” il diritto alla reintegrazione in una prestazione pecuniaria di ammontare fisso, pari a quindici mensilità di retribuzione” in occasione della affermazione ad opera della Corte costituzionale, che “tale facoltà non può essere arbitrariamente vanificata dal datore di lavoro revocando il licenziamento in corso di giudizio allo scopo di impedire la pronuncia dell'ordine di reintegrazione, che è il presupposto di esercizio della facoltà medesima: dal “considerato” precedente discende, invece, il corollario (conforme alla giurisprudenza della Corte di cassazione: *cf.* sentenza n. 13047 del 1995) che la revoca dell'atto di licenziamento e l'invito a riprendere il lavoro impediscono la pronuncia dell'ordine giudiziale di reintegrazione e conseguentemente la scelta dell'indennità sostitutiva solo se accettati dal lavoratore, espressamente o tacitamente col ritorno in servizio».

Il testo originario dell'art. 32, comma 5, legge 2010/n. 183, prevedeva:

«5. Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604».

La legge 2012, n. 92 ha poi chiarito (con l'art. 1, comma 12) (con l'art. 1, comma 13) che «la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, si interpreta nel senso che l'indennità ivi prevista ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostruzione del rapporto di lavoro».

Sempre l'intervento legislativo del 2012, noto come «legge Fornero», ha precisato che «Le disposizioni di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 32 della legge 4 novembre 2010, n. 183, come sostituita dal comma 11 del presente articolo, si applicano in relazione alle cessazioni di contratti a tempo determinato verificatesi a decorrere dal 1° gennaio 2013».

Il comma 3, lettera a), art. 32 cit., ricordiamo, prevede che «3. Le disposizioni di cui all'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applicano inoltre:

a) ai licenziamenti che presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro ovvero alla nullità del termine apposto al contratto di lavoro, ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni. Laddove si faccia questione della nullità del termine apposto al contratto, il termine di cui al primo comma del predetto art. 6, che decorre dalla cessazione del medesimo contratto, è fissato in centoventi giorni, mentre il termine di cui al primo periodo del secondo comma del medesimo art. 6 è fissato in centottanta giorni;

b) al recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di cui all'art. 409, numero 3), del codice di procedura civile;

(...»



Le disposizioni di cui all'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dall'intervento legislativo del 2012, cit., prevedono notoriamente che «il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla ricezione della sua comunicazione in forma scritta, ovvero dalla comunicazione, anch' essa in forma scritta, dei motivi, ove non contestuale, con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale diretta ad impugnare il licenziamento stesso».

Non è poi inutile seguire, ci parrebbe in essenziale continuità, l'evoluzione ordinamentale, con il decreto legislativo trasformazione/n. 81, noto come Jobs Act, e successive modificazioni ed integrazioni, art. 28 («Decadenza e tutele»).

«1. L'impugnazione del contratto a tempo determinato deve avvenire, con le modalità previste dal primo comma dell'art. 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, entro centottanta giorni dalla cessazione del singolo contratto. Trova altresì applicazione il secondo comma del suddetto art. 6.

2. Nei casi di trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del danno a favore del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge n. 604 del 1966. La predetta indennità ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso tra la scadenza del termine e la pronuncia con la quale il giudice ha ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro».

Art. 22 «Continuazione del rapporto oltre la scadenza del termine».

«1. Fermi i limiti di durata massima di cui all'art. 19, se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al 20 per cento fino al decimo giorno successivo e al 40 per cento per ciascun giorno ulteriore.

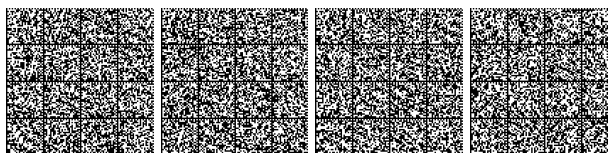
2. Qualora il rapporto di lavoro continui oltre il trentesimo giorno in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi, ovvero oltre il cinquantesimo giorno negli altri casi, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini».

Ad es. Cassazione SL 2021/n. 702, ricorda, «3.2. Secondo la condivisibile giurisprudenza di legittimità il carattere onnicomprensivo della indennità risarcitoria, valorizzato dalla norma di interpretazione autentica, comporta che essa ristora per intero il pregiudizio subito dal lavoratore, ossia è esaustiva di tutti i danni che sono conseguenza, sul piano retributivo e contributivo, della perdita del lavoro in relazione al periodo decorrente dalla cessazione del rapporto a termine alla sentenza che ne ha disposto la ricostituzione (v. tra le altre, Cassazione 20 novembre 2018, n. 29949; Cassazione 9 gennaio 2015, n. 151, Cassazione 7 settembre 2012, n. 14996).

Per il periodo successivo alla sentenza, in ipotesi di persistente inadempimento all'obbligo datoriale di ripristino del rapporto, la misura della responsabilità datoriale sarà determinata secondo gli ordinari criteri e non nella misura forfettizzata stabilita dall'art. 32, legge n. 183 del 2010».

Ancora, «3.7. Il rapporto a tempo indeterminato, quale accertato dal giudice (...), è fonte di responsabilità risarcitoria (per la mancata riammissione in servizio) a carico della parte datrice; il relativo contenuto è stato determinato in misura forfettizzata, in conformità dello *ius superveniens* rappresentato dalla disciplina dettata dal comma 5 dell'art. 32 legge n. 183 del 2010, per il periodo fino alla sentenza di rinvio laddove, per l'ipotesi del protrarsi dell' inadempimento in epoca successiva alla sentenza qui impugnata, il pregiudizio sofferto dalla lavoratrice dovrà essere ristorato secondo gli ordinari criteri e non in misura forfettizzata».

Ulteriormente, rileva la Cassazione, «la complessiva *ratio* ispiratrice della disciplina dettata dall'art. 32 cit. maturata, secondo quanto anche riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 303/2011), nel contesto di obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione pre vigente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva (Corte costituzionale n. 303/2011); a tale incertezza si è inteso porre riparo con la introduzione di un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione rappresentato dalla previsione di un'indennità risarcitoria destinata a coprire il periodo compreso fino alla sentenza di conversione; in tale contesto, l'aver il legislatore ancorato alla sentenza dichiarativa della conversione l'insorgere dell'obbligazione del risarcimento del danno, modulata solo con riferimento al periodo fino alla sentenza di ricostituzione del rapporto nei limiti e secondo i criteri sanciti dall'art. 32, comma 5, legge cit. e, quindi, per il periodo successivo secondo gli ordinari criteri, trova giustificazione sotto il profilo del diverso grado di consapevolezza da parte del soggetto datore di lavoro circa la sussistenza o meno dell'obbligo di riammissione al lavoro; una volta eliminata, con la sentenza di ricostituzione del rapporto di lavoro, ogni incertezza circa la avvenuta conversione ed il connesso obbligo di riammissione del lavoratore, non vi era ragione per escludere la determinazione



in misura corrispondente all'effettivo pregiudizio subito del ristoro spettante al lavoratore e non in misura forfettizzata, come per il periodo fino alla sentenza di ricostituzione».

La Corte costituzionale, con la sentenza 2011/n. 303 ha chiarito che «a partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva.

Diversamente opinando, la tutela fondamentale della conversione del rapporto in lavoro a tempo indeterminato sarebbe completamente svuotata.

Se, infatti, il datore di lavoro, anche dopo l'accertamento giudiziale del rapporto a tempo indeterminato, potesse limitarsi al versamento di una somma compresa tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione, non subirebbe alcun deterrente idoneo ad indurlo a riprendere il prestatore a lavorare con sé» e lo stesso riconoscimento della durata indeterminata del rapporto da parte del giudice sarebbe posto nel nulla.

«La normativa impugnata risulta, nell'insieme, adeguata a realizzare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi. Al lavoratore garantisce la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, unitamente ad un'indennità che gli è dovuta sempre e comunque, senza necessità né dell'offerta della prestazione, né di oneri probatori di sorta. Al datore di lavoro, per altro verso, assicura la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'accertamento giudiziale del diritto del lavoratore al riconoscimento della durata indeterminata di esso. Ma non oltre, pena la vanificazione della statuizione giudiziale impositiva di un rapporto di lavoro *sine die*».

Infine, l'art. 18, comma 3, legge 1970/n. 300 prevede, in materia di licenziamento illegittimo, che «fermo restando il diritto al risarcimento del danno come previsto al secondo comma, al lavoratore è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, la cui richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale. La richiesta dell'indennità deve essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della sentenza, o dall'invito del datore di lavoro a riprendere servizio se anteriore alla predetta comunicazione».

I lavoratori opposti, Quercioli, Macri e Marucci, a fronte della lettera del 26 maggio 2022 della GSK opponente, che ad esito della sentenza della Corte di appello di Firenze, 2022/n. 388, ne disponeva la riammissione, esercitavano tempestivamente la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto.

Sono, dunque, due le norme rilevanti, ripetiamo, che vengono proposte dalle parti al giudice per l'interpretazione ed applicazione alla fattispecie per la sua decisione, al fine di dare ingresso alla obbligazione pecuniaria alternativa, nell'auspicio dei lavoratori, ovvero di impedirlo, in quello antitetico datoriale:

è rilevante l'art. 18, legge 1970/n. 300, invocato dai lavoratori precettanti;

è rilevante l'art. 32, legge 2010/n. 183, invocato dalla datrice di lavoro opponente.

Alla irragionevole diversità di trattamento, che riterremmo sussistere, tra la facoltà, la potestà alternativa accordata al lavoratore illegittimamente licenziato e la posizione del lavoratore a termine, che non ne beneficia, può porsi rimedio mediante un intervento dichiarativo di non conformità costituzionale dell'una o dell'altra norma.

Attagliandosi, tuttavia, espressamente l'art. 18, legge cit., alla materia del licenziamento illegittimo, è la seconda norma, l'art. 32, legge cit., dedicato al rapporto di lavoro a tempo determinato, che diviene principale oggetto di lettura, interpretazione e applicazione al fine decidere il caso concreto, e solo in subordinata ipotesi la prima norma («l'istituto è rimasto associato alla tutela reintegratoria anche nel contesto della riforma di cui alla legge n. 92 del 2012, che ne ha solo rimaneggiato la disciplina anche se il suo ambito di applicazione si è ridotto come conseguenza del restringimento dell'area della tutela reintegratoria nei confronti del licenziamento illegittimo», «nuova disciplina, pur nel complesso sostanzialmente confermativa di quella previgente», osservano le S.U. della Cassazione, sentenza 2014/n. 18353).

Caso concreto che è necessariamente il primo motore dell'attenzione e dell'interesse del giudice di merito e rivela una eclatante criticità: l'offerta datoriale di riammissione in servizio giunge a distanza di circa 13 (tredici) anni rispetto alla originaria decorrenza del rapporto, 9 giugno 2009 per i lavoratori, Marucci e Macri (somministrazione nulla) e 19 febbraio 2009 per il lavoratore Quercioli (rapporto a termine nullo).

La tutela fondamentale della conversione del rapporto in lavoro a tempo indeterminato ne risulta completamente svuotata, completa la vanificazione della statuizione giudiziale impositiva di un rapporto di lavoro *sine die*.

È una ipotesi remota, poco realistica, l'adesione alla proposta di riammissione al lavoro.



In ogni caso, anche tralasciando il grave inconveniente frutto di una pur ordinaria casualità, la diversità di trattamento tra il lavoratore illegittimamente licenziato e il lavoratore illegittimamente precarizzato ci parrebbe evidente.

Alla classica obiezione incentrata sulla carenza, nel secondo caso, di un atto espulsivo datoriale, contrapponiamo la riflessione in ordine alla sussistenza, in entrambe le categorie di rapporto e di prestazione, di un atto espulsivo illegittimo: evidente nel licenziamento, come distinto atto finale del rapporto; ma non difficile a cogliersi nella illegittima assunzione a termine, nello stesso atto iniziale, dove il «licenziamento», illegittimo, è incorporato nella assunzione stessa, due atti in unico involucro formale, quale cronaca di illegittima morte annunciata.

In entrambi i casi siamo in presenza di un comportamento datoriale illegittimo che pone fine al rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel secondo caso, sia consentito, con gravità ancora maggiore, per la nascita del rapporto, illegittimo, con la dote di un automatismo finale ad orologeria.

La forte analogia intercategoriale è poi confermata dalla sopra ricordata disciplina del meccanismo del regime della decadenza dalla «impugnazione», del licenziamento, come del rapporto a termine, anche attraverso l'impiego della medesima terminologia per individuare l'istituto, l'impugnazione.

La Corte costituzionale è stata in passato investita della questione di legittimità della nuova disposizione (l'art. 18, legge 1970/n. 300, indennità sostitutiva introdotta in sede di novellazione dall'art. 1, legge 1990/n. 108) per contrasto con gli articoli 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, in particolare sotto il profilo dell'ingiustificata disciplina differenziata rispetto alle dimissioni per giusta causa, fattispecie indicata come *tertium comparationis*. La Corte (sentenza 4 marzo 1992 n. 81) ritenne che non potesse istituirsi simile comparazione, osservando che «ordine di reintegrazione nel posto, con facoltà del lavoratore di optare per il pagamento di un'indennità sostitutiva, e dimissioni per giusta causa indennizzate sono strumenti di tutela concettualmente diversi, che non possono fondersi l'uno con l'altro».

Diversamente, nelle categorie risolutive del rapporto di lavoro qui oggetto di comparazione, la cessazione è comunque riconducibile ad iniziativa, scelta datoriale, parimenti illegittima.

La *ratio* dell'obbligazione alternativa di cui si discute, espressamente predisposta dall'art. 18, legge 1970/n. 300, non sembra utile analizzare più compiutamente, stante l'immediatezza della sua comprensione, consistendo nella scelta accordata al lavoratore, pregiudicato da un comportamento *contra legem* del datore di lavoro, di non voler proseguire nel rapporto ricostituito o comunque di optare definitivamente per scelte di vita, personali, familiari e lavorative diverse nelle more dell'accertamento giudiziale maturate (sinteticamente Cassazione SU 2014/n. 18353, cit., parlano al riguardo di «una sorta di “monetizzazione” della reintegrazione ove ad essa il lavoratore non avesse più interesse o comunque rinunciasse», «disinteresse del lavoratore alla riattivazione della prestazione lavorativa»).

Il caso concreto, come accennato, esalta massimamente questa criticità, rendendo quasi formale l'offerta datoriale di riammissione al lavoro, bene prestandosi a scolpire il fenomeno di quella possibile «perdita di interesse».

Si è consapevoli dei rilievi e osservazioni espressi dalla Corte costituzionale nella stessa sentenza 2011/n. 303, cit. al § 3.3.3:

«Non è condivisibile neppure il rilievo della indebita omologazione, da parte del modello indennitario delineato dalla normativa in esame, di situazioni diverse. Come, ad esempio, la situazione del lavoratore il quale ottenga una sentenza favorevole in tempi brevi, possibilmente in primo grado, rispetto a quella di chi risulti vittorioso solo a notevole distanza di tempo (magari nei gradi successivi di giudizio). Ovvero del datore di lavoro il quale spontaneamente riammetta in servizio il prestatore nelle more del processo, pagandogli, intanto, il corrispettivo, rispetto ad altro datore che abbia invece “resistito” ad oltranza, evitando di riprendere con sé il lavoratore. È evidente che si tratta di inconvenienti solo eventuali e di mero fatto, che non dipendono da una sperequazione voluta dalla legge, ma da situazioni occasionali e talora patologiche (come l'eccessiva durata dei processi in alcuni uffici giudiziari). Siffatti inconvenienti - secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte - non rilevano ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 298 del 2009, n. 86 del 2008, n. 282 del 2007 e n. 354 del 2006; ordinanze n. 102 del 2011, n. 109 del 2010 e n. 125 del 2008). Sicché, non è certo dalle disposizioni legislative censurate che possono farsi discendere, in via diretta ed immediata, le discriminazioni ipotizzate. Peraltro, presunte disparità di trattamento ricollegabili al momento del riconoscimento in giudizio del diritto del lavoratore illegittimamente assunto a termine devono essere escluse anche per la ragione che il processo è neutro rispetto alla tutela offerta, mentre l'ordinamento predispone particolari rimedi, come quello cautelare, intesi ad evitare che il protrarsi del giudizio vada a scapito delle ragioni del lavoratore (sentenza n. 144 del 1998), nonché gli specifici meccanismi riparatori contro la durata irragionevole delle controversie di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile). Inoltre, la garanzia economica in questione non è né rigida, né uniforme. Piuttosto, la normativa in esame, anche attraverso il ricorso ai criteri indicati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, consente di calibrare l'importo dell'indennità da liquidare in relazione alle peculiarità delle singole vicende, come la durata del contratto a tempo determinato (evocata dal criterio dell'anzianità lavorativa), la gravità



della violazione e la tempestività della reazione del lavoratore (sussumibili sotto l'indicatore del comportamento delle parti), lo sfruttamento di occasioni di lavoro (e di guadagno) altrimenti inattuabili in caso di prosecuzione del rapporto (riconducibile al parametro delle condizioni delle parti), nonché le stesse dimensioni dell'impresa (immediatamente misurabili attraverso il numero dei dipendenti).

La Corte costituzionale riconduce, dunque, il caso concreto, ripetiamo, ad un «inconveniente solo eventuale e di mero fatto, che non dipende da una sperequazione voluta dalla legge, ma da situazioni occasionali e talora patologiche (come l'eccessiva durata dei processi in alcuni uffici giudiziari). Siffatti inconvenienti - secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte - non rilevano ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 298 del 2009, n. 86 del 2008, n. 282 del 2007 e n. 354 del 2006; ordinanze n. 102 del 2011, n. 109 del 2010 e n. 125 del 2008). Sicché, non è certo dalle disposizioni legislative censurate che possono farsi discendere, in via diretta ed immediata, le discriminazioni ipotizzate. Peraltro, presunte disparità di trattamento ricollegabili al momento del riconoscimento in giudizio del diritto del lavoratore illegittimamente assunto a termine devono essere escluse (...)».

Sommessamente, riflettiamo, è anche questo inconveniente di fatto che il legislatore ha tenuto presente nella costruzione della disciplina dell'art. 18, legge 1970/n. 300 composta dell'obbligazione alternativa controversa in causa, di modo che la norma dell'art. 32, legge 2010/n. 183, che contempla il mero obbligo di riassunzione rivela la sua illegittimità nella parte in cui non prevede una obbligazione con facoltà alternativa *ex parte creditoris* in contrasto, con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza.

In ogni caso, abbiamo accennato, anche tralasciando il grave inconveniente frutto di una pur ordinaria casualità, il profilo della irrazionale diversità di trattamento è il medesimo.

Inoltre è sotteso alla materia un valore ancor più generale dell'ordinamento, attentamente colto dalle Sezioni Unite della Cassazione, sentenza 2014/n. 18353, cit., che al riguardo ricostruisce «una sorta di “monetizzazione” della reintegrazione ove ad essa il lavoratore non avesse più interesse o comunque rinunciasse. Sicché l'eventuale prosieguo del giudizio risultava per così dire sgravato della questione della reintegrazione, avendo esso ad oggetto pur sempre la legittimità, o no, del licenziamento, ma quale presupposto non più della reintegrazione nel posto di lavoro, ma della spettanza, o no, dell'indennità sostitutiva della reintegrazione. L'istituto quindi nasce con la vocazione di regolare i rapporti tra le parti nel corso del processo; ha una matrice processuale piuttosto che sostanziale con la finalità anche di favorire la composizione transattiva della lite nel senso che, sgombrato il campo dall'ordine di reintegrazione, la sua sostituzione “indennitaria” poteva - e può - anche indurre le parti a conciliare la lite», concetti che bene si atagliano anche alla trasformazione/ricostituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

La tutela omnicomprensiva apprestata dall'art. 32, legge ult. cit. (e *cf.*: attuale art. 28, comma 2, decreto legislativo 2015/n. 81) è espressamente delimitata al pregiudizio subito dal lavoratore, comprese le conseguenze retributive e contributive relative al periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento con il quale il giudice abbia ordinato la ricostituzione del rapporto di lavoro, ma è ad essa completamente estraneo il periodo successivo, conseguente all'obbligo di riassunzione.

In relazione a questo distinto e ulteriore periodo viene meno il fondamento argomentativo primario, sotteso all'intervento della Corte costituzionale, che «la disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 prende spunto dalle obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva».

Anche nel nostro caso «in termini generali, la norma scrutinata non si limita a forfetizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine, ma, innanzitutto, assicura a quest'ultimo l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato» e «l'indennità prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 va chiaramente ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. E la stabilizzazione del rapporto è la protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario».

Tutto quanto autorevolmente osservato è massimamente condivisibile, ma si presta ad essere applicato esattamente anche alla reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, alla quale si accompagna, invece, l'obbligazione con facoltà alternativa oggetto della attuale controversia.

Sullo sfondo, inoltre, il «principio di non discriminazione», oggi cristallizzato nell'art. 25 decreto legislativo 2015/n. 81 «(1. Al lavoratore a tempo determinato spetta il trattamento economico e normativo in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili, intendendosi per tali quelli inquadrati nello stesso livello in forza dei criteri di classificazione stabiliti dalla contrattazione collettiva, ed in proporzione al periodo lavorativo prestatto, sempre che non sia obiettivamente incompatibile con la natura del contratto a tempo determinato)» suscettibile della più ampia, doverosa estensione oltre la sua più comune portata applicativa.



Soltanto al lavoratore illegittimamente licenziato è accordata la scelta, la facoltà «insindacabile», meglio la potestà di richiedere, anziché la prestazione dovuta in via principale con la reintegrazione nel posto di lavoro una prestazione diversa di natura pecuniaria, di natura sostitutiva e indennitaria, che è dovuta solo in quanto dichiarati di preferirla.

In questo caso non è manifestamente infondato ritenere che il lavoratore precario, che intenda non accettare l'offerta riassuntiva, ad esito dell'accertamento della nullità della somministrazione/del contratto a termine, subisca una diversità di trattamento irragionevole, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, discendente dall'art. 32, legge 2010/n. 183 applicabile alla fattispecie (cfr. attuale art. 28, comma 2, decreto legislativo 2015, n. 81) e solo in subordinata ipotesi dallo stesso art. 18, legge 1970/n. 300.

P.Q.M.

Vista la legge n. 87 del 1953, art. 23, rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 dell'art. 32, legge 2010/n. 183, applicabile cronologicamente al caso concreto (solo in subordinata ipotesi dell'art. 18, legge 1970/n. 300) nella parte in cui non contempla(no) la facoltà del lavoratore illegittimamente assunto a termine di optare per una tutela indennitaria in luogo della riammissione al lavoro;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti, e alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Siena, 1° gennaio 2024

Il Giudice: CAMMAROSANO

24C00023

N. 19

Ordinanza del 18 dicembre 2023 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Campania nel giudizio di responsabilità a carico di T. T. e altri

Responsabilità amministrativa e contabile – Impiego pubblico – Previsione che, per i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76 del 2020 e fino al 30 giugno 2024, l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e che la medesima limitazione di responsabilità non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

– 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, art. 21 comma 2.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 73565 del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale nei confronti di:

1) T.T. (codice fiscale ...), nato a ... (...), il ... ivi residente alla via ... n. ..., rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Marzano (pec: elenora.marzano@pec.it) e Francesco Maria Caianiello (pec: francescomaria.caianiello@avvocatismv.it);

2) V.M. (codice fiscale ...), nato a ..., il ... e residente a ... in ..., non costituito in giudizio;



3) C.V. (codice fiscale ...), nato a ..., il ... e residente a ... in via ..., rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Cicoria (pec: massimilianocicoria@avvocatinapoli.legalmail.it) e dal prof. avv. Gaetano Di Martino (pec: gaetanodimartino@avvocatinapoli.legalmail.it);

4) L.V. (codice fiscale ...), nato a ..., il giorno ... e residente a ..., rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Testa (pec: avv.testa@pec.giuffre.it);

5) B.F. (codice fiscale ...), nato a ..., il ... e residente a ... in ... rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marco Tiberii (pec: marcotiberii@avvocatinapoli.legalmail.it);

6) R.S. (codice fiscale ...), nato a ..., il ... e residente a ... in via ... - quartiere ..., rappresentato e difeso dall'avv. Luca Rubinacci (pec: lucarubinacci@legpec.it) e dall'avv. Paolo Rinaldi (pec: av.paolorinaldi@legalmail.it).

All'esito dell'udienza collegiale del 16 novembre 2023, udite le parti costituite, ha emesso la seguente ordinanza;
Premesso in punto di

FATTO

A. Con atto di citazione depositato telematicamente il 16 settembre 2022, la procura regionale conveniva in giudizio i soggetti in epigrafe generalizzati per sentirli condannare in favore del Comando legione carabinieri Campania al risarcimento di un danno erariale quantificato in complessivi euro ... (...) per il brigadiere T.T., convenuto in via principale a titolo di dolo, nonché in euro ... (...) per i restanti soggetti evocati in via sussidiaria a titolo di colpa grave (per condotte omissive e/o commissive), in conseguenza di un ammanco di cassa dovuto a plurime riscossioni, da parte del cassiere T. di ... assegni non autorizzati (ossia non preceduti né da un ordine di pagamento, né seguiti da un ordine di riscossione) di cui, conseguentemente, non vi era alcuna traccia giustificativa nelle scritture contabili dell'amministrazione danneggiata.

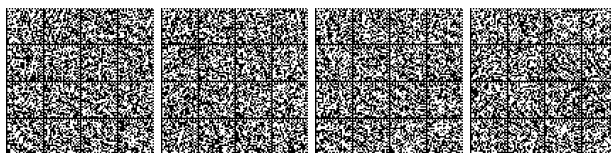
L'azione risarcitoria pubblica prendeva le mosse da due denunce, prot. n. ... del ... (prot. Cdc ... del ...) e ... del ... (prot. Cdc ... del ...), a firma del ten. col. S.R. e del ten. col. V.L., entrambi in servizio presso il Comando della legione Carabinieri Campania.

In citazione i fatti dannosi venivano così ricostruiti: indagini amministrative avevano portato all'accertamento di una illegittima sottrazione di somme di danaro ai danni del Comando legione carabinieri Campania, realizzata attraverso movimentazioni avvenute a mezzo riscossione assegni non autorizzati in un arco temporale andante dal ... al ...

Sulla base dell'attività svolta da un'apposita commissione amministrativa d'inchiesta e delle indagini delegate ai Carabinieri del nucleo R.O.N.I. di Napoli dalla competente procura penale militare emergeva che detto ammanco era verosimilmente da attribuirsi alla condotta dolosa posta in essere dal brigadiere T. che, in quegli anni, aveva ricoperto il ruolo di cassiere. La scoperta dell'ammanco era emersa in data ..., in occasione del controllo sulla contabilità del trimestre, chiusosi al giugno ..., allorché sia il capo gestione finanziaria (CGF) sia il capo servizio amministrativo (CSA) avevano riscontrato l'esistenza di due ordini di pagamento di importo complessivo pari ad euro ... (distintamente, euro ... ed euro ...) generati con il sistema informatico di contabilità in uso all'ente (SIGD) in data ... (giorno del passaggio di consegne dal cassiere brigadiere T., che veniva collocato in quiescenza, al nuovo cassiere, mar. D.G.), entrambi a favore della Tesoreria provinciale dello Stato. Ordini rispetto ai quali non risultava essere mai corrisposta un'uscita. Venivano quindi disposti ulteriori controlli sui conti correnti della Legione dei carabinieri: in particolare, sul conto corrente postale n. ... cd. «efficientamento energetico» (vd. *infra*) risultava un saldo pari ad euro ... in luogo di quello risultante in contabilità, pari ad euro ... Dai controlli effettuati per spiegare tale divergenza tra il saldo giacente sul conto e quello risultante dalle scritture contabili, emergeva come dallo stesso conto corrente fossero stati effettuati — senza alcuna autorizzazione — giroconti per complessivi euro ... nelle seguenti date e per i seguenti importi: per euro ... il ..., e per euro ... il ... Entrambi tali prelievi dal conto «efficientamento energetico» risultavano effettuati a favore del conto corrente postale n. ..., conto ordinario intestato alla Legione carabinieri Campania. Approfondendo l'analisi dei movimenti di fondi tra i tre conti correnti postali intestati alla medesima legione, emergevano ulteriori movimenti non autorizzati anche a carico del conto corrente postale n. ... (cd. «Terra dei fuochi», vd. *infra*). Su tale ulteriore conto risultava un saldo pari ad euro ... in luogo di quello contabile di euro ...

Dagli estratti conto emergevano tre movimenti non autorizzati sempre a favore del conto corrente postale n. ... (conto ordinario della legione): uno in uscita, di euro ... effettuato il ... gli altri due (di euro ..., effettuato il ... e di euro ..., in data ...) in entrata provenienti dallo stesso conto corrente n. ...

In sostanza, la somma di euro ...), prima sottratta, risultava essere stata riaccreditata sul conto «Terra dei fuochi».



Considerate le movimentazioni non autorizzate fra i tre conti correnti intestati alla legione, si era quindi proceduto alla verifica degli ammanchi.

La commissione riportava quanto accertato in una relazione amministrativa d'inchiesta, quantificando il danno in euro ... senza tener conto della somma di euro ..., ammanco ascrivibile a periodi antecedenti all'anno ... e per il quale, stante l'avvenuta distruzione della relativa documentazione nel mese di gennaio ... (*cf.* verbale di distruzione degli scarti di archivio del ... gennaio ..., all. 10 alla succitata relazione di inchiesta), non era possibile, per gli ufficiali inquirenti, fornire la prova documentale della condotta sottrattiva.

Nell'arco temporale attenzionato, la sottrazione delle somme era avvenuta attraverso negoziazione non autorizzata di ben 78 assegni di vario importo (indicati nella relazione e riportati nell'atto di citazione) tutti riscossi a valere sul conto corrente postale n. ... acceso presso l'ufficio postale n. ..., situato in via ...

L'importo di tali assegni, riscossi illecitamente, non era stato poi riversato nelle casse del servizio amministrativo del Comando legione carabinieri Campania, costituendo il danno erariale perseguito innanzi a questa corte.

Peraltro le relative uscite di fondi dal conto corrente, effettuate materialmente dal T. mediante le negoziazioni di assegni non autorizzati, non erano precedute né dall'emissione di un ordine di pagamento né, successivamente al prelievo del contante, dalla predisposizione di un ordine di riscossione.

Di conseguenza, di tali ... assegni illecitamente negoziati, non vi era alcuna evidenza in contabilità sicché il cassiere era sostanzialmente riuscito ad eludere sia le verifiche giornaliera, sia le mensili, nonché quelle straordinarie svolte nel ...

In una prima fase le sottrazioni di somme erano state celate attraverso sistematiche ritardate registrazioni delle somme via via accreditate sul conto corrente, e cioè mediante la formazione e la registrazione contabile di titoli di riscossione in data (di gran lunga) successiva alla data dell'accredito.

Tanto in difformità con la normativa di riferimento che prevede che gli ordini di riscossione devono essere registrati sotto la stessa data in cui sono state effettuate le relative operazioni in modo che alla chiusura giornaliera vi sia sempre concordanza contabile tra le risultanze del memoriale e quelle del registro giornale.

Nella fase finale della condotta sottrattiva, nel periodo ricompreso tra il marzo ... ed il marzo del ..., invece, il T. al fine di immettere liquidità solo apparente sul conto corrente ordinario intestato al comando — facendolo così risultare in pareggio con le scritture contabili — avrebbe effettuato, con le proprie credenziali informatiche, movimentazioni con altri due conti intestati all'amministrazione: «terra dei fuochi» ed «efficientamento energetico», di cui il Comando carabinieri legione Campania disponeva a partire dal ...

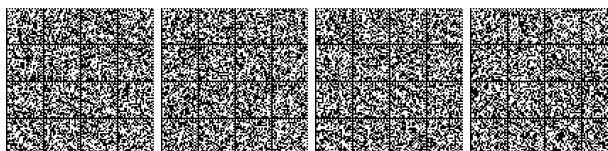
Il compendio probatorio versato in atti dalla procura a corredo della citazione includeva anche gli esiti delle investigazioni condotte dai militari del Comando provinciale dei carabinieri di Napoli - R.O.N.I., compendiate nella relazione prot. n. ... del ..., agli atti del giudizio, che avrebbero consentito di accertare ulteriori artifici e falsificazioni poste in essere dal T. al fine di celare le asserite reiterate condotte sottrattive.

Le indagini degli Inquirenti delegati dal giudice penale consentivano, in particolare, di acquisire copia dematerializzata degli assegni fraudolentemente negoziati, mediante accesso e sequestro degli atti presso gli uffici bancari e postali coinvolti.

La procura contabile (*cf.* decreto del P.M. prot. n. ... dell'... e ... del ...) acquisiva poi copia dematerializzata di tutti gli assegni illecitamente negoziati, con evidenza delle firme di traenza tra cui, in tutte, quella del T., nonché conoscenza degli operatori privati presso cui risultavano ancora custoditi gli originali dei titoli non andati al macero (prot. Cdc ... del ...).

All'esito del compendio probatorio acquisito, la procura regionale riteneva che, oltre alla responsabilità del cassiere T. (convenuto in via principale per un danno di euro, pari all'ammanco subito dal Comando legione carabinieri Campania per effetto della condotta sottrattiva presuntivamente perpetrata negli anni), dovesse essere sottoposta al vaglio giudiziale, per la pregnanza delle funzioni agli stessi intestate (art. 451 del T.U.O.M.), la condotta di quei carabinieri che, nell'ampio periodo in contestazione, avevano svolto il ruolo di capo del servizio amministrativo e di capo della gestione finanziaria, ai quali veniva contestato in via sussidiaria un danno di euro ...

Secondo la prospettazione accusatoria, gli ufficiali succedutisi nella carica di capo servizio amministrativo (C.S.A.) e di capo sezione gestione finanziaria (C.G.F.), nonostante la responsabilità della gestione dei fondi depositati sui conti correnti postali dettagliatamente ricadesse anche su di loro, con condotta gravemente colposa, avevano totalmente e sostanzialmente abdicato alle prerogative, alle funzioni ed alle competenze ad essi attribuite dalla legge, consentendo all'infedele cassiere, anche e soprattutto per il tramite di specifica attività commissiva (firma congiunta di assegni), la realizzazione ed indisturbata prosecuzione nel tempo del disegno criminoso.



La procura distingueva quindi la contestazione nei confronti del cassiere a titolo di dolo, dalle due contestazioni (commissiva per la firma degli assegni e omissiva per il mancato controllo sulla documentazione contabile e sui conti) a titolo di colpa grave nei confronti dei responsabili del servizio amministrativo e della gestione finanziaria.

Veniva a tal uopo richiamato in citazione, il testo unico delle disposizioni in materia di ordinamento militare (T.U.O.M.), decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, nel quale sono state trasfuse, nel libro Terzo del citato testo unico (articoli 446 e seguenti), le norme per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della difesa, dettate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 167/2006, nonché le istruzioni tecnico-applicative al predetto decreto del Presidente della Repubblica (c.d. «I.T.A.»), approvate con decreto del Ministero della difesa del 20 dicembre 2006, ancora operative, che disciplinano con maggior dettaglio compiti, funzioni e tenuta della contabilità.

In dette disposizioni i Comandi di legione territoriale dell'Arma dei carabinieri sono definiti enti amministrativi, cioè organismi dotati di autonomia amministrativa che hanno la gestione dei fondi iscritti in bilancio.

La gestione finanziaria e contabile dei comandi è affidata al capo del servizio amministrativo (CSA), al capo sezione gestione finanziaria (CGF) e al cassiere secondo quanto stabilito dall'art. 451 del T.U.O.M. (che definisce i compiti del CSA, del CGF e del cassiere) e dalla normativa di rango secondario.

In particolare, la procura agente evidenziava come la responsabilità della gestione dei fondi depositati sul conto corrente postale dovesse essere attribuita al capo del servizio amministrativo, al capo sezione gestione finanziaria e al cassiere, che sono autorizzati a firmare gli assegni con firma congiunta cd. a due a due (v. art. 503 T.U.O.M.).

Infatti, per prevenire l'utilizzo indebito degli assegni con i quali è possibile prelevare dai conti postali, sono previste regole dirette a controllarne il rilascio, la loro conservazione e riscontro sull'utilizzo: per poterne ottenere la riscossione dall'ufficio postale è sempre necessario che l'assegno sia firmato non solo dal cassiere, ma anche da altro responsabile.

La compilazione degli assegni di conto corrente postale spetta al cassiere, ma l'assegno deve trovare giustificazione in un ordine di pagamento, alla cui emissione e formazione necessariamente partecipano gli altri due responsabili. Secondo quanto previsto nelle I.T.A. in merito ai prelevamenti nell'ambito delle operazioni di conto corrente postale, gli organismi, per esigenze di cassa, possono prelevare dal loro conto corrente postale il fabbisogno necessario per i pagamenti da farsi in contanti. I prelevamenti di cui trattasi costituiscono, perciò, passaggi di fondi dal conto corrente postale a quello di cassa.

Gli ordini di pagamento da compilare a giustificazione dell'operazione di prelevamento sono contabilizzati sul memoriale di cassa in uscita del conto corrente postale e sul registro-giornale in uscita del conto corrente.

L'operazione di prelievo di contanti, quindi, presuppone l'esistenza di un fabbisogno della cassa e di un ordine di pagamento, la cui necessità e relativa predisposizione compete al capo della gestione finanziaria.

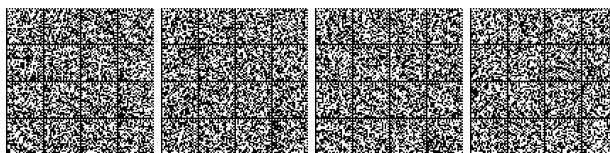
Nella vicenda portata all'attenzione del collegio non solo sarebbe inesistente l'esigenza di assicurare il fabbisogno, non essendovi stato il successivo versamento nella cassa, ma non sarebbe stato neppure rinvenuto l'ordine di pagamento vagliato dal capo del servizio amministrativo e dal capo sezione gestione finanziaria.

Per la procura risulterebbe inspiegabile, pertanto, la seconda sottoscrizione dell'assegno oltre quella fraudolenta del cassiere, dovendo avere gli altri responsabili diretta consapevolezza dell'inesistenza dell'ordine di pagamento. Il capo della gestione finanziaria deve, infatti, eseguire il riscontro delle operazioni della giornata sulla scorta del rapporto giornaliero di cassa che riepiloga e racchiude gli ordini di pagamento e di riscossione eseguiti e i relativi documenti giustificativi (art. 505, comma 7, T.U.O.M.).

In virtù di quanto indicato nelle I.T.A., il cassiere, al termine delle operazioni giornaliera, deve riepilogare nell'apposito modello rapporto giornaliero le riscossioni e i pagamenti effettuati nel corso della giornata, dimostrandovi i valori finali esistenti nella cassa corrente e nel conto corrente postale o bancario, in rispondenza con le rimanenze contabili risultanti dal memoriale di cassa. Detto rapporto, firmato dal cassiere a comprova delle operazioni di pagamento e di riscossione, è consegnato, con allegati i relativi titoli, al capo della gestione finanziaria al termine dell'orario del servizio di cassa. Il capo della gestione finanziaria, quindi, si accerta della regolarità delle quietanze e procede alla contabilizzazione dei titoli nel registro-giornale.

L'assenza di un aumento e della conseguente movimentazione della cassa avrebbe dovuto, quantomeno, insospettire il sottoscrittore, qualora fosse stato il capo sezione gestione finanziaria, ma ciò non è avvenuto.

Di fronte al rilevato ammanco, ferma restando la responsabilità a titolo doloso del cassiere, ad avviso della procura, una prima e più consistente quota di responsabilità veniva ricondotta in citazione in capo a coloro che erano stati individuati per aver illecitamente apposto la seconda firma di traenza sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite, senza operare le debite verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa.



Tale contestazione, relativa alla firma di co-traenza, veniva mossa ai seguenti soggetti (*cf.* atto di citazione, pag. 33/36, tabelle n. 2 e 3):

- col. V.: ... assegni per un importo di euro ...;
- col. V.C.: ... assegni per un importo di euro ...;
- ten. col. V.L.: ... assegni per un importo di euro ...

Una seconda quota di siffatta concorrente responsabilità, di natura gravemente colposa, veniva, invece, ricondotta alla violazione dei peculiari obblighi di controllo disattesi dai responsabili alternatisi nelle due distinte posizioni di garanzia, e segnatamente:

quale capo sezione gestione finanziaria (C.G.F.):

- col. V.C.: assegni ... euro ...;
- ten. col. V.L.: assegni ... euro ...;
- magg. F.B.: assegni ... euro ...;
- ten. col. S.R.: assegni ... euro ...;

quale capo servizio amministrativo (C.S.A.):

- col. M.V.: assegni ... euro ...;
- col. V.C.: assegni ... euro ...;
- ten. col. V.L.: assegni ... euro

Ai fini che qui interessa, nel chiedere la condanna, in via principale (per il T.) e in via sussidiaria di tutti gli altri soggetti convenuti, la procura regionale chiedeva anche di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in riferimento agli articoli 3, 28, 97, 81 e 103 della Costituzione, in quanto norma di presumibile applicabilità nella vicenda ma irragionevolmente limitatrice della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di condotte attive dolose.

Evidenziava, infatti, come, nel giudizio così introdotto, la rilevanza della questione si manifestava con evidenza in riferimento alle condotte gravemente colpose ascritte ai convenuti L. e R.:

il primo, infatti, in quanto convenuto (anche) a titolo di responsabilità amministrativa per condotta commissiva (in relazione all'apposizione della seconda firma di traenza sugli assegni illecitamente negoziati) finirebbe, in applicazione della citata normativa, per essere esentato da responsabilità per il danno erariale connesso alla firma di alcuni assegni in quanto emessi successivamente al 17 luglio 2020, data di entrata in vigore del decreto semplificazioni del luglio 2020;

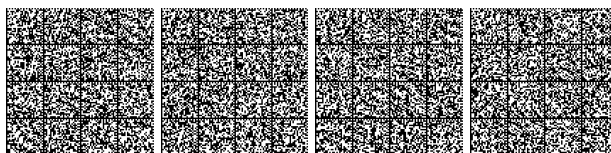
il secondo (R.), invece, sarebbe chiamato a rispondere delle proprie responsabilità erariali a titolo di colpa grave, per l'intero arco temporale attenzionato e per i medesimi fatti avendo posto in essere ad una condotta (solo) omissiva (omesso controllo in relazione alla formazione ed alla registrazione contabile dei titoli, firmati dal L., illecitamente negoziati).

Ad avviso della procura l'applicazione della normativa di cui all'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020 alla vicenda oggetto di odierno esame verrebbe a creare una irrazionale disparità di trattamento, priva di qualsiasi valida giustificazione ed al di fuori della stessa *ratio* che la disciplina intende perseguire tale da integrare anche la non manifesta infondatezza della sollevata problematica.

B. Instauratosi il contraddittorio tutti i convenuti si costituivano in giudizio, ad eccezione del col. M.V., svolgendo ampia attività difensiva; alcuni di essi (C. e L.), in particolare, dichiaravano di disconoscere le firme di co-traenza apposte sugli assegni e chiedevano, in via istruttoria, disporsi CTU grafologica.

In particolare, nella memoria di costituzione la difesa del convenuto C. - C.G.F. dal ... al ... e C.S.A. dal ... al ... — al quale era contestata la co-firma di traenza di ... assegni (*cf.* atto di citazione, tab. 2, pagine da 33 a 36) — osservava, che in considerazione «dell'evidente artefazione documentale ad opera del T. nonché del rinvenimento di due cliché pur se relativi ad altro responsabile, non potesse escludersi la falsità delle firme assertivamente apposte dal dichiarante sugli assegni indicati in citazione, firme che, sebbene apparentemente potessero essere a lui riconducibili, ben potrebbero essere apocriefe o apposte mediante strumenti meccanici di riproduzione».

Dopo aver riferito di essere impossibilitato a proporre querela di falso nei modi indicati dall'art. 14 c.g.c., non disponendo materialmente degli originali dei titoli recanti la propria firma (infruttuosamente richiesti a mezzo pec del ..., in atti), formulava la seguente richiesta: «previa necessaria acquisizione degli originali dei 78 assegni postali di cui alle pagine 34 e 35 della citazione a giudizio, di disporre la prefissione di un termine ex art. 105 CGC entro cui il dichiara-



rante possa proporre innanzi al tribunale ordinario competente la querela di falso, nonché, previo deposito presso la segreteria della sezione dell'avvenuta proposizione della detta querela, di sospendere la decisione fino alla definizione del giudizio di falso».

C. Alla pubblica udienza del 16 marzo 2023, dopo la relazione del magistrato, venivano interpellati, limitatamente alle richieste pregiudiziali ed istruttorie pervenute in atti, le parti presenti.

Il pubblico ministero, dopo aver osservato che i convenuti, come documentato in atti, non avevano operato alcun disconoscimento di firme nei paralleli procedimenti della Procura della Repubblica e della Procura militare, presso le quali non era stata disposta alcuna operazione peritale, chiedeva il rigetto della richiesta di sospensione del giudizio.

L'avvocato difensore del convenuto C. richiamava la necessità di acquisire gli originali degli assegni ed insisteva nel richiesto incidente di falso, *ex* articoli 14 e 105 c.g.c., nonché nelle ulteriori richieste istruttorie. Chiedeva inoltre di poter depositare una ulteriore richiesta di accesso, relativa ai memoriali di cassa, inoltrata all'amministrazione il ...

Tutte le restanti difese insistevano nelle richieste pregiudiziali ed istruttorie articolate nei rispettivi libelli introduttivi di lite.

D. Con ordinanza n. 142/2023, depositata il 23 giugno 2023, il collegio disponeva: «... *omissis* ...

Ai sensi dell'art. 105, comma 1, cgc:

assegna al convenuto V.C., come rappresentato e difeso, il termine di giorni trenta dalla ricezione del presente provvedimento per la proposizione di querela di falso presso la cancelleria del tribunale ordinario competente;

... *omissis* ...».

E. In data 28 luglio 2023 il convenuto C. depositava l'atto di citazione per querela di falso tempestivamente proposto (secondo i termini assegnati dalla richiamata ordinanza) innanzi al Tribunale di Napoli.

F. Alla successiva udienza del 16 novembre 2023, in relazione alle questioni pregiudiziali, il pubblico ministero, preso atto della proposizione della querela di falso, chiedeva di limitare la sospensione del giudizio *ex* art. 105, comma 4, c.g.c. alla sola posizione del C. e, solo con riguardo alla contestazione della condotta relativa alla firma degli assegni oggetto della querela. Richiamava a supporto della sostenuta richiesta di sospensione parziale la decisione delle SS.RR. della Corte n. 5/2020.

Inoltre il pubblico ministero insisteva nel riproporre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, illustrandone le ragioni e chiedendo al collegio di portare la relativa problematica all'esame del giudice delle leggi. I difensori delle parti contestavano la richiesta di sospensione parziale dell'attore pubblico, ritenendo che il giudizio dovesse essere interamente sospeso senza stralcio della posizione del C.

In particolare, il difensore del convenuto L., ribadiva di aver formulato disconoscimento della firma degli assegni *ex* art. 214 del codice di procedura civile, e di aver chiesto l'acquisizione degli originali.

Il collegio si ritirava per decidere sulle questioni pregiudiziali sottoposte e, con ordinanza letta e inserita a verbale di udienza disponeva:

la separazione della causa relativa alle contestazioni formulate nei confronti del convenuto C. con riferimento alla firma degli assegni oggetto della querela di falso dallo stesso presentata innanzi al Tribunale di Napoli, demandando alla segreteria la formazione di autonomo fascicolo, e, conseguentemente, disponendo la sospensione *ex* art. 105, comma 4, c.g.c. di tale separato giudizio;

la prosecuzione del giudizio nei confronti degli altri convenuti all'esito della decisione sulla sollevata questione di costituzionalità da effettuarsi con provvedimento riservato da emettersi fuori udienza, assunto in questa sede sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 novembre 2023, questo collegio ritiene di dovere accogliere la richiesta, formulata dalla procura regionale, di sollevare la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 21, comma 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 16 novembre 2020, n. 120, per violazione degli articoli 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione.

Detta questione, peraltro, ben poteva anche essere sollevata d'ufficio rivestendo, ad avviso del collegio, evidenti caratteri di rilevanza nel presente giudizio e di non manifesta infondatezza, così come di seguito esplicitato.

1. Quadro ordinamentale della responsabilità erariale.



Come spiegato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 203/2022) la responsabilità amministrativa trova fondamento nella disposizione contenuta nell'art. 82, comma 1, regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, secondo la quale «L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo». La relativa giurisdizione è attribuita alla Corte dei conti ai sensi del successivo art. 83.

Con l'entrata in vigore della Costituzione è stato positivizzato il principio di responsabilità dei dipendenti pubblici conferendo, quindi, rango costituzionale ad esso attraverso l'art. 28 che afferma la diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici secondo le leggi penali, civili ed amministrative per gli atti illegittimi dagli stessi compiuti.

La successiva disciplina positiva in tema di responsabilità amministrativa si rinviene poi negli articoli 18 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3: in particolare, in base all'art. 18 l'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

In detta norma sulla responsabilità amministrativa da danno diretto non si faceva riferimento alla colpa grave e al dolo, essendo disposta la responsabilità *tout court* per i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

Con lo stesso decreto del Presidente della Repubblica all'art. 22, si è imposto al danneggiante il risarcimento dei pregiudizi derivanti a terzi per effetto della propria condotta, stabilendo che l'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. L'amministrazione, che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale contro quest'ultimo attraverso il giudizio innanzi alla Corte dei conti.

Agli effetti dell'art. 22 è considerato danno ingiusto, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che il pubblico dipendente abbia commesso per dolo o per colpa grave, restando salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti (art. 23).

Dunque solo rispetto al danno indiretto, erano stati posti in rilievo il dolo e la colpa grave e tale regime è rimasto invariato fino alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 che, nel testo originario, ha ridisciplinato l'azione di responsabilità amministrativa/erariale senza alcuna specifica indicazione sull'elemento soggettivo richiesto.

Successivamente, con l'art. 3, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, si è modificato l'art. 1, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendo che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica sia personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

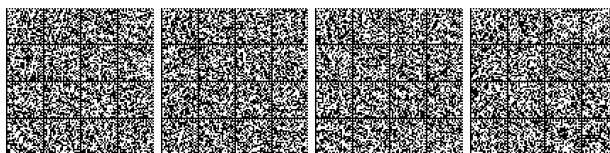
All'interno di un sistema che nel nostro ordinamento in generale fonda la responsabilità su condotte connotate dall'elemento soggettivo della colpa e del dolo, sia in ambito civilistico sia in ambito penalistico, per la responsabilità amministrativa/erariale il legislatore ha inteso limitarla indifferentemente a tutte le condotte purché connotate quanto meno dalla colpa grave.

In relazione a tale limitazione della responsabilità, la Corte costituzionale chiamata ad esprimersi sulla legittimità dell'art. 3, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, ha avuto modo di affermare che «Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (Corte costituzionale n. 371/1998 e, nello stesso senso, anche Corte costituzionale n. 203/2022, Corte costituzionale n. 123/2023).

Secondo tale giurisprudenza, la colpa grave costituisce per la responsabilità amministrativa il *minimum* individuato, ovvero il punto di equilibrio in un generale sistema della responsabilità fondato sulla colpa e sul dolo.

Su tale consolidato quadro normativo e giurisprudenziale, è intervenuto recentemente l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 e successive modificazioni, prevedendo che «Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

Tale norma si colloca all'interno di interventi legislativi di tipo emergenziale volti alla gestione e al superamento dell'emergenza da COVID-19. Nella prima versione della norma il periodo di vigenza dell'esenzione da responsabilità era stabilito fino al 31 luglio 2021, termine questo prorogato da ultimo fino al 30 giugno 2024. Il comma è stato così



modificato dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, nonché dall'art. 51, comma 1, lettera *h*) del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e, successivamente, dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lettera *a*) del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.

La giurisprudenza della Corte dei conti con riferimento a questa norma ha definito «scriminante» l'esenzione ivi prevista e, per fatti verificatisi nel periodo sopra indicato, l'ha applicata, mandando esenti da responsabilità coloro che avevano con condotte commissive gravemente colpose prodotto un danno erariale (Corte dei conti, sezione Emilia-Romagna n. 72/2022, Corte dei conti, sezione Trentino-Alto Adige, sede Trento, n. 19/2023).

Inoltre il giudice contabile ha spiegato che non possono ritenersi di tipo omissivo tutte le condotte colpose. È evidente che la colpa è caratterizzata sempre da componenti omissive, perché sul piano ontologico essa corrisponde alla mancata adozione di cautele necessarie ad evitare l'insorgere dell'evento, per negligenza, imperizia o imprudenza, o alla mancata osservanza di regole cautelari. Ma questo rientra nella struttura dell'elemento soggettivo colpa e non può essere confuso con la natura commissiva della condotta posta in essere (Corte dei conti, sezione Trentino-Alto Adige, sede Trento, n. 19/2023).

Sono state, dunque, condivise le considerazioni a cui giunge la giurisprudenza penale della Corte di cassazione, in tema di reati, la quale evidenzia che deve essere tenuta distinta la natura omissiva o commissiva del reato e le componenti omissive della colpa. Se un soggetto agente compie un'attività positiva, allora la condotta, ancorché colposa, deve essere qualificata come esclusivamente commissiva (Cassazione, sezione penale IV, n. 32899/2021, Cassazione, sezione penale IV, n. 7597/2014 e Cassazione, sezione penale IV, 2390/2012).

In questo senso, di fronte ad una condotta commissiva la giurisprudenza ritiene univocamente di non poterla configurare di per sé omissiva in quanto colposa (nello stesso senso anche Corte dei conti, sezione Sicilia, n. 305/2023) con la evidente conseguenza che in ipotesi del genere, come quella sulla cui valutazione è chiamato a pronunciarsi questo collegio, non si può superare l'esenzione da responsabilità prevista dalla norma allegata a sospetto di costituzionalità, configurando come omissiva ogni condotta colposa.

Ne discende che le condotte attive gravemente colpose, in applicazione della norma in parola, sono *ex lege* esentate da responsabilità amministrativa, da oltre tre anni e, ad oggi, fino al 30 giugno 2024.

2. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 e successive modificazioni.

L'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 prevede, come visto, una limitazione della responsabilità alle sole condotte omissive gravemente colpose, mandando in tal modo irragionevolmente esente da responsabilità coloro che hanno prodotto un danno con condotte commissive gravemente colpose.

Nel testo vigente al momento dei fatti oggetto di questo giudizio, dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020) al settembre 2021, era previsto soltanto una diversa durata dell'applicazione della sopra citata norma, prima fino al 31 luglio 2021 e poi, in sede di conversione del decreto-legge (avvenuta con la legge n. 120/2021), fino al 31 dicembre 2021.

La disposizione normativa in questione è rilevante ai fini della decisione di una consistente parte della domanda giudiziale a base del presente giudizio. A tal riguardo occorre effettuare delle doverose premesse in ordine ai termini strutturali della prospettazione contenuta nell'atto di citazione e delle domande formulate.

La procura, rispetto alla fattispecie di danno individuata nell'ammanco di circa euro ... per il periodo ..., ha contestato:

l'intero danno, in via principale, al cassiere che avrebbe, con una condotta dolosa, sottratto le somme e causato l'ammanco, formando gli assegni per prelevare le somme e alterando le registrazioni contabili;

una quota di tale danno, in via sussidiaria, a coloro che, con colpa grave, avrebbero apposto la seconda firma sugli assegni formati dal cassiere, «sulla fiducia», concorrendo a formare i titoli di pagamento, sulla base dei quali il cassiere prelevava le somme;

un'altra quota di danno, in via sussidiaria, a coloro che, con colpa grave, avrebbero violato gli obblighi di controllo quali responsabili alternatisi nella posizione di responsabile del servizio amministrativo e responsabile della gestione finanziaria, non avendo fra l'altro effettuato le verifiche sulle disponibilità dei conti correnti e non avendo così impedito la sottrazione.

Si tratta con ogni evidenza di un processo «cumulato» sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo.



Proposta la querela di falso da uno dei convenuti rispetto alla firma di ... assegni, questo collegio ha ritenuto di separare la causa avente ad oggetto la condotta allo stesso contestata consistita in firme di co-trasmissione degli assegni oggetto della querela, demandando alla segreteria la formazione di autonomo fascicolo, e sospendendo ai sensi dell'art. 105, comma 4, c.g.c. il giudizio così separato.

In ossequio al principio di ragionevole durata del processo, la giurisprudenza ritiene che la sussistenza di una causa di sospensione del giudizio, relativamente ad una sola di più domande cumulate nello stesso processo, non sia idonea a giustificare la sospensione del processo per tutte le domande cumulate. Il giudice può quindi separare le cause, evitando che la continuazione della loro riunione ritardi o renda più gravoso il processo (Cassazione civile, sezione 6-2, ordinanza 27 novembre 2018, n. 30738; SS.RR. Corte dei conti n. 5/2020).

La separazione delle cause, prevista dall'art. 103, comma 2 del codice di procedura civile, che è richiamato anche dall'art. 104, comma 2 del codice di procedura civile, ha la funzione di assicurare la ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2 della Costituzione). Ne deriva che l'art. 103, comma 2 del codice di procedura civile, è considerato espressione di un principio generale e, in quanto tale, ai sensi dall'art. 7 c.g.c. applicabile anche nel processo contabile.

Orbene, separata la causa la cui decisione dipende da quella che sarà resa nel giudizio di falso attivato innanzi al giudice civile, il presente giudizio allo stato deve continuare per le altre domande formulate dalla procura.

Conseguentemente, dovendo proseguire il giudizio proprio in relazione alla domanda di condanna in via sussidiaria dei convenuti per la condotta commissiva gravemente colposa della firma degli assegni, acquista evidente rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020.

In particolare, alcuni di questi assegni (...) sono stati firmati in data successiva all'entrata in vigore della suddetta norma di chiara natura sostanziale, cioè dopo il 17 luglio 2020, sicché questo giudice, per tali episodi e solo per essi (a differenza di quelli identici perpetrati prima di tale data), dovrebbe applicare l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020, che prevede un'esenzione da responsabilità per le condotte commissive gravemente colpose (es. situazione convenuto L.).

Appare così evidente il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma richiamata e la decisione del caso concreto rispetto alla domanda formulata dalla procura, in relazione alla condotta commissiva gravemente colposa commessa nel periodo di vigenza della norma. Infatti, laddove questa venisse dichiarata incostituzionale, il collegio giudicante sarebbe titolato a valutare l'intera condotta commissiva gravemente colposa, accertando se essa abbia concorso alla produzione della quota di danno addebitata e stabilendo, se sussista o meno la responsabilità erariale e se il convenuto co-firmatario degli assegni debba o meno debba risarcire in via sussidiaria la quota di danno addebitatagli. Altrimenti, allo stato, applicando l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 non si potrebbe che mandare esente da responsabilità il suddetto convenuto per la condotta in parola serbata successivamente al 17 luglio 2020 (ma del tutto identica a casi precedenti tale data, egualmente contestati,) per l'imposizione di una sorta di «*non liquet*» violativo anche del dovere costituzionale di questo giudice naturale di pronunciarsi sui casi sottopostigli ex articoli 24 e 103 della Costituzione.

La rilevanza della questione manifesta tutta la sua attualità, non potendo prescindere altrimenti questo collegio da essa nella decisione di una parte del giudizio: le domande aventi analoga contestazione in relazione alla condotta commissiva della firma degli assegni, nell'arco temporale dal ... al ... (al netto degli assegni oggetto di querela di falso), dovrebbero quindi trovare diversa sorte nell'ambito del medesimo giudizio.

In altri termini, la valutazione della medesima condotta, anche contestata a convenuti diversi, dovrebbe arrestarsi temporalmente agli assegni firmati prima del 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 76/2020).

Non potrebbero dunque trattarsi allo stesso modo condotte uguali, contestate nell'ambito di questo giudizio.

Inoltre, dato il chiaro tenore letterale della norma, non è possibile una sua diversa interpretazione, che consenta di limitare o estendere l'esenzione di responsabilità sancita dalla norma stessa per le condotte commissive compiute con colpa grave nell'arco temporale a decorre dalla data di entrata in vigore dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020.

Conseguentemente, questo collegio ritiene che la questione di costituzionalità sollevata dalla procura regionale sia assolutamente rilevante anche in considerazione della obiettiva impossibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma richiamata.

La questione, inoltre, non è manifestamente infondata per le seguenti ulteriori considerazioni.

3. Violazione dell'art. 103 della Costituzione.

Il sistema della responsabilità nel nostro ordinamento si fonda, quanto all'elemento soggettivo, sul binomio colpa e dolo, al netto di ipotesi di responsabilità oggettiva. Con riguardo a quella amministrativa/erariale, si è ritenuto di discostarsi da questo binomio, individuando nella colpa grave il punto di equilibrio del sistema tra la colpa



e il dolo, come del resto già affermato dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale all'indomani della modifica legislativa che mandava esenti da responsabilità i dipendenti pubblici per condotte connotate da colpa lieve (sentenza n. 371/1998).

La misura individuata (colpa grave) indica il *quantum* di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti, nell'ottica, da un lato, di non disincentivare l'attività eliminando l'inerzia nell'attività amministrativa e, dall'altro, di non incentivare condotte foriere di danno.

In ragione del sistema delineato dalle norme, tale convinzione è stata peraltro ribadita, sempre dalla giurisprudenza costituzionale, quando, con legge della Provincia autonoma di Bolzano, si è cercato di introdurre fattispecie di colpa grave «tipizzate». La Corte al riguardo si è espressa affermando chiaramente che non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, le ipotesi di responsabilità per colpa grave (Corte costituzionale, n. 340/2001).

Ciò considerato, la disposizione dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020, che introduce l'esenzione generalizzata da responsabilità per le condotte commissive connotate dall'elemento soggettivo della colpa grave, finisce per violare patentemente i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale anche con riferimento all'art. 103 della Costituzione.

La norma è inserita nell'ambito della legislazione di tipo emergenziale, che aveva come scopo espresso quello di rispondere all'esigenza di gestione e superamento della pandemia da COVID-19.

Essa, però, si pone in contrasto con i principi sopra indicati, perché la sua portata ampia appare irragionevole nell'attuale sistema di pesi e contrappesi fondato sull'inscindibile binomio potere/responsabilità tipico anche del diritto euro-unitario.

Il suo dichiarato fine era quello di consentire una più rapida adozione di provvedimenti amministrativi nell'ottica del rilancio dell'economia del Paese duramente penalizzata dal periodo pandemico, superando la c.d. «paura della firma» e la «burocrazia difensiva», tendenti a bloccare l'azione amministrativa per evitare di essere esposti al risarcimento da danno erariale in caso di errore. Tuttavia, il legislatore non ha limitato l'applicazione della norma all'ambito di attività inerente alla gestione dell'emergenza COVID o all'attività che poteva consentire un rilancio dell'economia. Come dimostra la fattispecie oggetto del presente giudizio, già la originaria portata irragionevolmente ampia della norma ne determina la sua applicazione anche a casi che nulla hanno a che vedere con la sua asserita «ratio», vertendosi qui in materia di sottrazione di somme dell'amministrazione avvenuta in un contesto assolutamente estraneo alle attività collegate all'emergenza COVID-19.

Nel valutare la legislazione emergenziale la Corte costituzionale, per stabilirne la legittimità costituzionale, ha del resto verificato rispetto alla singola disposizione normativa la ragionevolezza, la non sproporzione della misura adottata e la funzionalità alle finalità perseguite (pronunce su obbligo vaccinale n. 14, n. 15 e n. 16 del 2023).

Applicando tali canoni, dunque, la norma in questione nella sua connotazione generalista appare irragionevole, sproporzionata nella misura e non funzionale alla finalità dichiaratamente perseguita.

Innanzitutto la norma è irragionevole perché comprende tutti gli ambiti dell'agire dell'amministrazione senza limitarsi a quelli strettamente inerenti o, strettamente influenzati, dall'emergenza COVID-19 realizzando un generalizzato «scudo erariale» incompatibile con la decretazione d'urgenza.

E con riguardo a tutti gli ambiti di operatività dell'amministrazione, a ben vedere, non si è trattato di spostare la soglia di responsabilità verso l'alto, ma si è finito per ridisegnare — si sottolinea con decretazione d'urgenza — tutto il sistema della responsabilità erariale, sicché, ad esempio, nel caso oggetto del giudizio «a quo», colui che pone in essere attività illegittimità o illecita (non riconducibile assolutamente all'emergenza pandemica) con colpa grave va esente da responsabilità, mentre colui che ha obbligo di controllo su quest'ultimo può essere ritenuto responsabile del danno causato per l'omissione del doveroso controllo connotata da colpa grave.

Detto in altri termini, per il danno prodotto all'amministrazione con colpa grave da Tizio, paga Caio che doveva «solo» controllarlo. Si fa così ricadere il danno non su chi ha con colpa grave compiuto l'attività dannosa, ma sul suo controllore che ha ommesso i doverosi controlli.

Tale incongrua conseguenza, a cui si giunge applicando la norma censurata, è con ogni evidenza irragionevole e contraria al comune sentire e l'aver consentito tale conseguenza in tutti gli ambiti di attività dell'amministrazione è sproporzionato rispetto alla finalità di una disposizione nata nel contesto emergenziale da COVID-19.



L'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 finirebbe per trovare dunque applicazione nel caso di specie, avente ad oggetto la sottrazione fraudolenta e per scopi personali di somme dell'amministrazione, senza che eserciti alcuna influenza sui fatti la circostanza che essi si sono succeduti anche durante la pandemia. Nella prospettazione della procura la firma, con colpa grave, degli assegni ha consentito ad un cassiere di appropriarsi di risorse pubbliche e non può ragionevolmente pensarsi che tale condotta possa essere «scriminata» in ragione dell'emergenza da COVID-19.

Allo stesso tempo, la norma non è funzionale allo scopo. Infatti, attraverso la volontà di arginare la c.d. «paura della firma», si è però estensivamente disciplinata l'esenzione da responsabilità, includendo qualunque condotta attiva gravemente colposa. In particolare, scontano l'esenzione da responsabilità anche le condotte, che non rientrano in quelle di adozione di provvedimenti amministrativi attraverso la loro firma, ovvero sconta l'esenzione qualunque condotta fattuale, come ad esempio la rottura con colpa grave di un macchinario ospedaliero, il danneggiamento con colpa grave di auto dell'amministrazione, il danno indiretto provocato da un medico che dimentica la garza nell'addome dopo un'operazione, etc.

Inoltre, se si tiene conto che le finalità indicate nelle premesse del decreto-legge n. 76/2020, quali necessità e urgenza di introdurre interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni al fine di fronteggiare le ricadute economiche pregiudizievoli conseguenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19, bisogna evidenziare che un conto è «alleggerire» le conseguenze della lesione dei diritti e interessi dei terzi nell'esercizio dell'attività provvedimentale, negoziale, materiale, altro è abbassare la soglia della «*diligentia quam in suis*» nei rapporti interni.

Non può non tenersi a mente la distinzione tra il danno diretto prodotto direttamente all'amministrazione e il danno indiretto, cioè quello prodotto a terzi che l'amministrazione è condannata a risarcire. Tale distinzione, quanto all'elemento soggettivo, era presente al legislatore quando disciplinando la responsabilità amministrativa con il decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 prevedeva differenti disposizioni per il danno diretto e per il danno indiretto (articoli 18, 22 e 23 - già sopra richiamati). Per il primo la responsabilità sussisteva quando si determinava un danno violando obblighi di servizio. Per il secondo invece la responsabilità sorgeva per il dipendente e l'amministrazione poteva rifarsi sullo stesso, dopo aver risarcito il terzo, solo se erano state poste in essere condotte con colpa grave o dolo.

La fattispecie del presente giudizio mostra come nei rapporti interni e nei danni diretti, cioè provocati direttamente all'amministrazione nella gestione della propria attività, la soglia di attenzione o diligenza richiesta non può essere abbassata e, soprattutto, tale abbassamento non può essere giustificato attraverso la necessità di fronteggiare le conseguenze economiche dell'emergenza COVID-19: trattasi di un ulteriore profilo di irragionevolezza connesso all'eccessiva ampiezza della norma che ricomprende indistintamente tutte le condotte fonte di danno anche quando non siano legate «*ictu oculi*» al superamento dell'emergenza.

L'esenzione, così disciplinata dalla norma, viola l'art. 103 della Costituzione, sottraendo alla giurisdizione della Corte dei conti l'assoggettabilità a responsabilità delle condotte attive gravemente colpose a far data dalla sua entrata in vigore.

4. Violazione degli articoli 97, 28 e 81 della Costituzione.

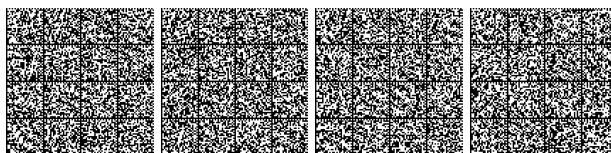
Quanto appena detto viene in rilievo anche come violazione dell'art. 97, comma 2 della Costituzione, nel quale è sancito il principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Da un lato, la verifica di rispondenza della norma al buon andamento consiste nella verifica della non arbitrarietà o della non irragionevolezza rispetto allo scopo di assicurare il buon andamento. Dall'altro, la violazione del principio di buon andamento si traduce anche nella violazione di altri principi sanciti in diversi articoli della Costituzione.

La valutazione, ai fini del rispetto dell'art. 97, comma 2 della Costituzione, impone che si verifichi anche l'impatto della scelta legislativa sul buon andamento e sul rendimento del lavoro dei dipendenti pubblici.

Il buon andamento si declina come buona amministrazione, sia nel senso di assicurare un'attività amministrativa nel rispetto della legge, sia nel senso di assicurare l'efficienza e l'adeguatezza dell'agire amministrativo. Considerato lo stretto legame tra il principio di buon andamento e di imparzialità e il principio di legalità (Corte costituzionale n. 333/1993), è evidente che l'esenzione da responsabilità amministrativa prevista dall'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 e successive modificazioni ed integrazioni, non favorisce la legalità dell'azione amministrativa. Tale esenzione «rende legittime o lecite» condotte gravemente colpose, con la convinzione in colui che agisce che, in assenza del dolo, non ha alcun rilievo se agisca legittimamente o lecitamente, tanto non sarà tenuto a risarcire i danni prodotti.

È una norma che disincentiva il pubblico dipendente, sia nella fase della continua formazione tesa ad acquisire nuove competenze o conoscenze, sia nella fase dell'adozione di provvedimenti amministrativi, «legalizzando» l'agire



a prescindere dal rispetto delle norme minime cautelari e delle regole di prudenza, perizia e diligenza, senza apportare alcun beneficio alla funzionalità dell'amministrazione, anzi fortemente incidendo sulla stessa come ha evidenziato l'esperienza sin qui maturata sotto il censurato nuovo sistema di responsabilità.

Tali conseguenze, che si pongono in contrasto con l'art. 97, comma 2 della Costituzione, non possono certo trovare giustificazione nell'aver la norma carattere emergenziale e straordinario. Ciò sia in ragione del fatto che proprio nella gestione delle esigenze derivanti da COVID-19, l'agire amministrativo doveva essere semmai più attento sia perché, come già ripetuto più volte, la norma prevede un'esenzione generalizzata a tutta l'attività amministrativa, anche non inerente alla gestione dell'emergenza o al rilancio dell'economia, per tutto il lasso di tempo della sua vigenza, ad oggi pari a circa quattro anni.

Nel caso portato alla valutazione del collegio, è evidente che la sottrazione di somme dell'amministrazione, avvenuta nella gestione ordinaria della cassa dell'amministrazione, determina un cattivo andamento, i cui danni non possono essere addebitati, seppur in via sussidiaria, al soggetto che ha concorso a produrli con colpa grave.

Inoltre, sotto quest'ultimo profilo, viene in rilievo anche il principio di efficienza dell'amministrazione, come endiadi del buon andamento (Corte costituzionale n. 104/2007), nonché il principio di cui al primo comma dell'art. 97 della Costituzione, in base al quale la pubblica amministrazione deve assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (unitamente all'art. 81 della Costituzione). Spiega la Corte costituzionale che «il principio di efficienza dell'amministrazione trova esplicitazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici ... (omissis)» (sentenza n. 104/2007).

È ben chiaro che la sottrazione di risorse, come nel caso di specie anche cospicue, è sintomo di inefficienza dell'amministrazione, di una irregolarità dell'attività amministrativa e concorre all'inefficienza complessiva del sistema il fatto che l'assetto normativo attuale non consenta all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte attive causative di danno e connotate da inescusabile imperizia, negligenza, etc.

L'errore grave e inescusabile del dipendente pubblico resta a carico dell'amministrazione, se non determinato da un'omissione e rimane frustrato l'interesse pubblico all'azione efficiente ed economica della P.A. L'esenzione da tale responsabilità, che aveva come scopo quello di evitare rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa, si rivela invece produttivo di ulteriore inefficienza per una sorta di «eterogenesi dei fini» finendo per cagionare il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di «attenzione amministrativa» per una gestione oculata delle risorse pubbliche, di cui si sente estremamente bisogno.

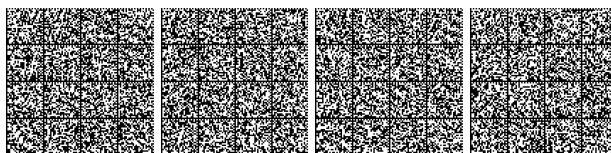
Senza contare che, anche ove la norma fosse stata limitata all'attività amministrativa legata alla gestione emergenziale del COVID-19, comunque non sarebbe accettabile la dispersione di risorse o il loro utilizzo senza l'adozione delle regole minime di prudenza, perizia, diligenza o delle regole cautelari. La sottrazione di risorse significa sottrarre risorse che l'amministrazione può utilizzare nell'interesse pubblico al cui perseguimento è deputata.

Infine il principio del buon andamento è collegato anche al principio di responsabilità dei pubblici dipendenti, sancito dall'art. 28 della Costituzione, laddove si stabilisce che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti.

Se il legislatore può perimetrare discrezionalmente tale responsabilità, dando contenuto all'art. 28 della Costituzione attraverso la legge, non può eliminarla *tout court* per le condotte colpose, svuotandola di gran parte del suo contenuto riferibile ai danni erariali, che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici. Con riferimento poi ai c.d. danni indiretti, si consideri che l'amministrazione, nei confronti dei terzi, è tenuta al risarcimento del danno, alla luce delle regole civilistiche del dolo e della colpa. Risarcito il danno al terzo, la stessa però non può rifarsi nei confronti del dipendente che ha provocato il danno se la condotta attiva di questi era colposa (lievemente e gravemente). Si ottiene così il risultato di deresponsabilizzare il pubblico dipendente in modo non congruo rispetto al sistema della responsabilità fondato nel nostro ordinamento essenzialmente sull'elemento soggettivo della colpa e del dolo.

L'errore del dipendente gravemente inescusabile, si ribadisce, resta irragionevolmente e totalmente a carico dell'amministrazione se la condotta è attiva.

Peraltro, in difformità dal settore privato, ne deriva l'impossibilità per il datore di lavoro pubblico di attenuare le lesioni subite in caso di condotte colpose. Se è pur vero che il legislatore può operare scelte discrezionali nella disciplina della responsabilità dei pubblici dipendenti, le leggi disciplinanti la responsabilità dei pubblici dipendenti sono sindacabili, quanto meno, sotto il profilo della ragionevolezza della disciplina adottata e delle differenziazioni introdotte (Corte costituzionale n. 1032/1988). E per le ragioni indicate sopra, non appare ragionevole la deresponsabilizzazione dei dipendenti pubblici *tout court* per le condotte attive gravemente colpose.



Alla luce di quanto detto appare evidente la violazione dell'art. 97, commi 1 e 2 della Costituzione e dello stesso articolo unitamente agli articoli 81 e 28 della Costituzione.

5. Violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto plurimi profili.

Ultimo aspetto da mettere in evidenza è la violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui con l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 si crea una evidente discriminazione, risultando la norma irragionevolmente ampia nel suo comprendere qualunque condotta commissiva gravemente colposa che esula dalle finalità per le quali la norma era stata prevista.

Ai sensi dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020, come già detto, nel periodo dall'entrata in vigore del decreto-legge e fino, nel testo attuale della norma, al 30 giugno 2024, per i fatti commessi dai soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile l'azione di responsabilità è limitata alle condotte commissive compiute con dolo e alle condotte omissive compiute con dolo o colpa grave.

L'applicazione di tale norma comporta che questo giudice nell'ambito del medesimo giudizio possa giudicare sussistente o meno la responsabilità erariale solo per le condotte commissive gravemente colpose poste in essere fino al 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto).

Appare evidente la discriminazione che si verrebbe a creare, poiché nell'ambito del giudizio, rispetto al medesimo soggetto o anche a soggetti diversi, la stessa reiterata condotta fino al 17 luglio 2020 assurge a presupposto di (allo stato presunta) responsabilità erariale e da quella data in poi è sicuramente esente *ex lege* da essa.

La discriminazione creata deve essere vagliata secondo i parametri di ragionevolezza, congruità della misura e della non contraddittorietà.

Il collegio è conscio della discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare che da un certo momento in poi una condotta sia rilevante o meno ai fini della tutela dell'interesse pubblico all'utilizzo corretto delle risorse di un'amministrazione, tuttavia, la *ratio* della norma in contestazione, evincibile anche dall'originario arco temporale limitato di vigenza della relativa disciplina, come in questa ordinanza è stato già ribadito, è rinvenibile nel dover essere una disposizione esclusivamente inerente alla gestione dell'emergenza pandemica da COVID-19. L'intento del legislatore è stato quello di voler agevolare il rilancio dell'economia, in crisi a causa della pandemia, ponendo un rimedio alla ormai nota c.d. «paura della firma» e consentendo ai pubblici dipendenti di poter così adottare provvedimenti senza alcuna eccessiva preoccupazione.

La *ratio* della norma appare quindi collegata a migliorare o escludere l'inefficienza della pubblica amministrazione nel rispondere a bisogni contingenti del Paese, consentendo l'adozione dei provvedimenti a ciò utili.

Considerata tale *ratio*, il caso di specie oggetto del giudizio mostra chiaramente la portata irragionevolmente ampia della norma, tale da comprendere e mandare esente da responsabilità erariale anche situazioni, per le quali, con ogni evidenza, non sarebbe giustificabile detta esenzione.

In relazione alla condotta commissiva connotata da colpa grave consistente nell'ingiustificata apposizione della firma su assegni per prelevare fondi in favore di un cassiere, non può dirsi che la esenzione *ex lege* da responsabilità per l'autore della stessa possa giustificarsi alla luce della necessità di sopperire alle esigenze di celerità ed efficienza dell'amministrazione, che doveva approntare con la propria attività una pronta risposta all'emergenza COVID.

L'esenzione da responsabilità per colpa grave nella vicenda oggetto del giudizio per le condotte successive al 17 luglio 2020 non trova alcuna giustificazione nell'esigenza di garantire un'attività più celere e snella dell'amministrazione nel gestire l'emergenza COVID-19: con la firma degli assegni si è consentito ad altro soggetto di commettere un reato e nessuna esenzione da responsabilità penale è stata prevista in ragione dell'emergenza da COVID-19.

Alla luce di quanto detto, la norma nella sua irragionevole ampia portata crea una discriminazione non razionale in violazione dell'art. 3 della Costituzione, che è ravvisabile anche sotto altro profilo.

La contestazione sull'ammancato di danaro effettuata dalla procura riguarda, da un lato, la condotta dolosa del cassiere che formava i titoli di pagamento, ovvero gli assegni e, dall'altro, riguarda le condotte gravemente colpose dei responsabili del servizio amministrativo e della gestione finanziaria che hanno presumibilmente contribuito alla causazione del danno con la rispettiva condotta:

a) omissiva per non avere effettuato le verifiche e i controlli dei documenti contabili e dei conti correnti, in violazione degli stessi obblighi a loro intestati dalle norme;

b) commissiva gravemente colposa consistita nell'apposizione della firma sugli assegni formando in questo modo, unitamente al cassiere, i titoli di pagamento che consentivano a questi di incassare le somme dell'amministrazione e poi trattenerle per sé.



Orbene, nella prospettazione dell'attore pubblico, distinguendo per periodi di tempo e importi, alla produzione del danno accertato ha concorso sia l'omissione dei controlli addebitabile ad alcuni soggetti, sia la formazione dei titoli di pagamento addebitabile a quelli che hanno sottoscritto gli assegni.

Si è già argomentato in ordine al dubbio di costituzionalità per tale ultima situazione ma esso costituisce solo una parte dell'intera problematica connessa all'applicazione dell'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020: detta norma, infatti, fa sì che rispetto al danno costituito dall'ammacco delle somme subito dall'amministrazione, questo giudice contabile sarebbe sempre abilitato a valutare la sussistenza o meno della prospettata responsabilità erariale di coloro che hanno omesso la doverosa attività di controllo ad essi commessa, mentre nei confronti di coloro che hanno posto in essere il titolo di pagamento, co-firmando gli assegni, potrebbe valutarla solo per il periodo anteriore al 17 luglio 2020.

Si coglie con tutta evidenza, anche sotto questo profilo soggettivo, la discriminazione irragionevole operata dalla norma fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione hanno obblighi di controllo e vigilanza e coloro che hanno la gestione attiva e i compiti di predisporre i provvedimenti amministrativi. In altri termini, va esente da responsabilità colui che con colpa grave pone in essere l'atto illegittimo ovvero l'attività illecita per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore della norma censurata, e invece non è esente da responsabilità per gli identici fatti commessi antecedentemente nonché chi aveva «solo» il compito di controllare/vigilare sullo stesso.

Da ultimo, in relazione all'art. 3 della Costituzione non può che sottolinearsi anche la discriminazione che si verrebbe ad acuire tra lavoratori del settore privato e lavoratori del settore pubblico (anche privatizzato) perché, rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un'esenzione per colpa lieve, nell'attualità sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili nel periodo di vigenza della norma solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose.

Ne risulta svantaggiata irragionevolmente la pubblica amministrazione, quale datore di lavoro pubblico. Pertanto, anche sotto quest'ultimo profilo si rileva un'ingiustificata discriminazione di trattamento.

6. Conclusioni.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il collegio reputa che l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020, convertito nella legge n. 120/2020 e successive modificazioni ed integrazioni, sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 103, 3, 97, 28 e 81 della Costituzione, nella parte in cui prevede che dal periodo di entrata in vigore del decreto-legge l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia limitata ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e tale limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applichi solo per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

P. Q. M.

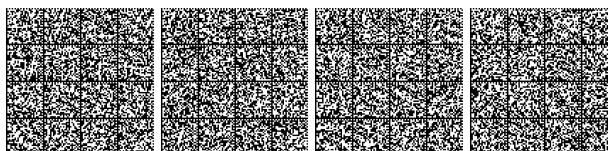
La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

Dichiara

rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale l'art. 21, comma 2 del decreto-legge n. 76/2020 convertito con legge n. 120/2020, nella parte in cui prevede che dal periodo di entrata in vigore del decreto-legge l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e tale limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica solo per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente;

Dispone:

La sospensione del giudizio di responsabilità n. 73565 e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;



Ordina:

Che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio in data 16 novembre 2023.

Il Presidente: ORICCHIO

L'Estensore: CORRADO

24C00024

N. 20

Ordinanza del 15 gennaio 2024 del Tribunale di Arezzo nel procedimento penale a carico di M. P.

Reati e pene - Danneggiamento - Reato di danneggiamento su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede - Regime di procedibilità – Previsione della procedibilità d'ufficio anziché della procedibilità a querela della persona offesa.

– Codice penale, art. 635, commi secondo e quinto.

TRIBUNALE DI AREZZO

SEZIONE PENALE - UFFICIO DIBATTIMENTO

Il giudice Michele Nisticò, letti gli atti del procedimento sopra indicato a carico di P. M., imputato del delitto di cui all'art. 635, comma 2, n. 1 codice penale, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Sussistono, ad avviso del tribunale, tutti i presupposti per promuovere questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, commi 2 e 5, codice penale, nel testo risultante dall'entrata in vigore dell'art. 2, comma 2, n. 1, lettera n), decreto legislativo n. 150/2022, nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio, anziché a querela, del reato di danneggiamento ove l'oggetto materiale della condotta siano beni esposti per necessità, consuetudine o destinazione alla pubblica fede, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della manifesta irragionevolezza.

In punto anzitutto di rilevanza, va precisato che nel procedimento sopra indicato all'imputato è stata elevata la seguente contestazione, come da capo di imputazione che di seguito si trascrive:

del reato di cui all'art. 635, 2° comma n. 1 codice penale in relazione all'art. 625 n. 7 codice penale, perché danneggiava deteriorandola, praticando dei graffi con un oggetto acuminato sulla fiancata laterale destra e sinistra, parte della carrozzeria dell'autovettura ... tg ... di proprietà di X. E. che si trovava parcheggiata sulla pubblica via.

Con l'aggravante del fatto commesso su cose esposte per necessità e consuetudine alla pubblica fede.

In ... il ...

Con la recidiva ex art. 99 codice penale.

All'imputato è dunque contestato un delitto procedibile d'ufficio.

Il decreto legislativo n. 150/2022, infatti, ha come noto allargato notevolmente il novero dei delitti contro il patrimonio procedibili a querela, nel chiaro tentativo di valorizzare e stimolare condotte risarcitorie e latamente riparative dell'imputato. Detta operazione di ampliamento delle ipotesi di reato procedibili a querela non ha interessato, tuttavia, il danneggiamento dei beni esposti alla pubblica fede; le uniche ipotesi di danneggiamento infatti rese procedibili a querela sono quelle previste nel comma 1 dell'art. 635 codice penale, relative a fatti commessi con violenza alla persona o minaccia (art. 635, comma 5, codice penale).



La legge vigente, dunque, certamente distingue ipotesi di danneggiamento procedibili a querela ed ipotesi in cui, invece, il medesimo delitto è procedibile d'ufficio; tra queste vi è anche il caso del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, che viene in rilievo nel caso di specie.

Va tuttavia osservato che, all'udienza dell'8 novembre 2023 la persona offesa ha rimesso la querela a suo tempo sporta per i fatti indicati nel capo di imputazione, espressamente affermando che la volontà di punizione del colpevole è oggi venuta meno.

L'imputato, invece, legittimamente non ha mai partecipato al procedimento a suo carico, che si sta celebrando in sua assenza. Ciò comporta, ad avviso del tribunale, un'ipotesi in cui deve ritenersi che la remissione della querela sia implicitamente accettata, o meglio che vi sia assenza di ricusa; dopo l'entrata in vigore della legge n. 67/2014, infatti, la vigente disciplina del processo in assenza garantisce che l'imputato sia effettivamente a conoscenza dell'esistenza di un procedimento penale a proprio carico e, quindi, assicura che lo stesso sia sempre posto a conoscenza della remissione della querela o, comunque, che sia posto in grado di conoscerla. D'altronde, opinare diversamente e sostenere che l'assenza consapevole di cui al novellato art. 420-bis codice di procedura penale non integri un'ipotesi di assenza di ricusa della remissione di querela necessaria per la declaratoria di estinzione del reato, porterebbe a conseguenze paradossali e certamente irragionevoli: si arriverebbe per questa via a disconoscere un effetto favorevole per l'imputato (ovvero l'estinzione del reato) a fronte della medesima situazione di fatto che consente, invece, di procedere in giudizio senza la sua attiva partecipazione, ed eventualmente di pronunciare contro di lui, in sua assenza, una condanna in sede penale.

Ove quindi il delitto contestato all'imputato fosse procedibile a querela, e dunque in caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale proposta con la presente ordinanza, esso dovrebbe ritenersi estinto (art. 152, comma 1, codice penale) e dunque, non risultando dagli atti a disposizione del giudice elementi per una pronuncia ai sensi dell'art. 129, comma 2, codice di procedura penale, dovrebbe pronunciarsi sentenza di non doversi procedere ai sensi dell'art. 531 codice di procedura penale.

A simile esito, invece, evidentemente non può giungersi sulla base della legge vigente; la conservata procedibilità d'ufficio del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, infatti, rende la remissione di querela avvenuta nel caso che occupa priva di immediati effetti processuali e sostanziali.

Evidente appare, dunque, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che si propone; l'art. 635, commi 2 e 5, codice penale deve senz'altro trovare applicazione nel processo pendente di fronte al giudice rimettente, trattandosi di norma di necessaria applicazione nel percorso argomentativo che conduce alla decisione del processo principale. Tanto basta, peraltro, ad integrare il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale (*cf.*, da ultimo, Corte costituzionale n. 30 del 2022), ancorché nel caso di specie il nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e quello di legittimità costituzionale sia reso ancor più evidente dalla portata che, sugli esiti del giudizio principale, avrebbe l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge indubiate; nel caso di specie, infatti, dall'esito della decisione della Corte costituzionale, infatti, dipende direttamente quello del giudizio comune, giacché ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta lo stesso dovrebbe essere definito immediatamente con sentenza di non doversi procedere. Se è vero dunque che la rilevanza si configura come semplice necessità di applicare nel giudizio principale la disposizione censurata, (*cf.* Corte costituzionale n. 19 del 2022), essa ancor più nettamente risulta sussistente nei casi, come quello che occupa, in cui è del tutto palese l'utilità concreta per una delle parti del giudizio *a quo* dell'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte, «anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale» (*cf.* Corte costituzionale n. 183 del 2022).

La questione di legittimità costituzionale che si propone all'attenzione della Corte costituzionale risulta, oltre che rilevante, anche non manifestamente infondata.

Sul punto si deve anzitutto osservare che il danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, allo stato procedibile d'ufficio, è certamente un delitto meno grave del furto avente ad oggetto i medesimi beni, che invece è come noto divenuto, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022, procedibile a querela: il furto, infatti, priva il detentore del bene mobile sottratto in modo potenzialmente definitivo, mentre il danneggiamento ne implica solo una riduzione di valore e/o di funzionalità, che peraltro è, non di rado, minima; del tutto ragionevolmente, dunque, la legge prevede per il furto di beni esposti alla pubblica fede una pena maggiormente afflittiva rispetto a quella invece prevista per il danneggiamento dei medesimi beni.

Pur a fronte, dunque, di condotte — come quelle di furto di beni esposti alla pubblica fede — che il legislatore stesso, non senza ragioni, reputa significativamente più gravi di quelle di danneggiamento dei medesimi beni, le recenti e sopra richiamate riforme hanno previsto un regime di procedibilità a querela che, invece, non è stato esteso al delitto di cui all'art. 635 codice penale quando l'oggetto materiale della condotta siano i medesimi beni esposti alla pubblica fede.



La perdurante procedibilità d'ufficio del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, a fronte della procedibilità a querela del furto dei medesimi beni, determina un trattamento sostanziale e processuale ingiustificatamente deteriore dell'imputato del delitto di cui all'art. 635, comma 2, n. 1 codice penale rispetto a quello invece riservato all'imputato del delitto di cui agli articoli 624 e 625, comma 2, n. 7 dello stesso codice. Nel caso in cui, infatti, l'agente sia chiamato a rispondere del furto di beni esposti alla pubblica fede, egli dovrà essere prosciolto in caso di remissione di querela da parte della persona offesa e potrà accedere alle misure deflative e di giustizia latamente riparatoria previste dalla legge per i reati procedibili a querela soggetta a remissione, quali l'estinzione ai sensi dell'art. 162-ter codice penale; possibilità, queste, invece precluse ove l'agente debba rispondere del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede.

Evidente, dunque, il trattamento differenziato riservato dalla legge vigente ai due delitti (il danneggiamento ed il furto) anche quando l'oggetto materiale della condotta del reo sia il medesimo.

Detto trattamento differenziato, di per sé ovviamente non illegittimo, appare invece del tutto inammissibile quando, come nel caso di specie, non trovi nessuna plausibile giustificazione né sul piano logico né su quello tecnico-giuridico, con conseguente evidente irragionevolezza della disciplina vigente e, dunque, violazione dell'art. 3 Cost.

Detta violazione infatti si verifica, e ad essa la Corte costituzionale è chiamata a porre rimedio, quando situazioni sostanzialmente identiche sono disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, e non (ovviamente) quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*cf.* Corte cost. numeri 171 del 2022, 71 del 2021, 85 del 2020, 13 del 2018, 71 del 2015).

Naturalmente, poi, la violazione appare ancor più netta quando ad essere ingiustificatamente deteriore è, come nel caso di specie, il trattamento riservato alla fattispecie (che il legislatore stesso qualifica come) meno grave.

Sul punto merita di essere osservato che appare sostanzialmente impossibile identificare quali possano essere le valutazioni sottese all'opzione normativa, accolta con il decreto legislativo n. 150/2022, di eliminare la procedibilità d'ufficio del furto di beni esposti alla pubblica fede e di mantenere, invece, quella del danneggiamento degli stessi beni.

Peraltro le ragioni che hanno ispirato la scelta del legislatore di rendere procedibile a querela il furto di beni esposti alla pubblica fede sono evidentissime e risiedono, nella buona sostanza, nella ritenuta opportunità di subordinare alla volontà della persona offesa la reazione dell'ordinamento penale a fronte di condotte la cui lesività rimane confinata nella sfera privatistica della persona; i beni esposti alla pubblica fede, infatti, non hanno alcuna necessaria connotazione pubblicistica, sé sul piano dominicale (non sono, cioè, beni di titolarità diffusa) né su quello funzionale (non sono, cioè, beni destinati a scopi extraindividuali): si pensi, ad esempio, ai casi — molto diffusi nella prassi applicativa — della merce esposte sugli scaffali di un esercizio commerciale o del furto di una bicicletta parcheggiata sulla pubblica via, in cui evidentemente la condotta lesiva del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice non incide in alcun modo sulla sfera giuridica di soggetti diversi dal legittimo detentore della res. Conseguentemente, come si legge nella relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150/2022, «si è ritenuto opportuno conservare la procedibilità d'ufficio [...], rispetto all'ampio catalogo di circostanze previsto dall'art. 625 codice penale, solo in relazione a quelle che connettono il maggior disvalore penale del fatto all'offesa al patrimonio pubblico e, comunque, a una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta. Il furto resta procedibile d'ufficio, pertanto, se il fatto è commesso su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza (art. 625, n. 7 codice penale); ovvero se il fatto è commesso su componenti metalliche o altro materiale sottratto ad infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici e gestite da soggetti pubblici o da privati in regime di concessione pubblica (art. 625, n. 7-bis). Una dimensione pubblicistica dell'oggetto materiale della condotta e dell'offesa patrimoniale non è necessariamente propria della mera esposizione della res alla pubblica fede — situazione per la quale si prevede la procedibilità a querela.

Se queste sono dunque, le ragioni che hanno ispirato la novella, davvero appare del tutto arbitrario conservare la procedibilità d'ufficio del delitto di cui all'art. 635, comma 2, n. 1, codice penale; se l'oggetto materiale della condotta, nel furto di beni esposti alla pubblica fede, è effettivamente privo di una significativa dimensione pubblicistica, non si vede come esso possa riacquistare tale dimensione quando — come nel caso del danneggiamento — la cosa non venga sottratto ma appunto (solo) danneggiata.

Non condivisibile appare, dunque, la pur fugace spiegazione che al mantenimento della procedibilità d'ufficio del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede viene fornita nella sopra richiamata relazione illustrativa, nella quale si afferma che nei commi dell'art. 635 successivi al primo «vengono in rilievo ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica»; almeno limitatamente all'ipotesi, che qui interessa in modo



particolare, dei beni esposti alla pubblica fede, la relazione illustrativa appare infatti caratterizzata da un'insanabile contraddittorietà, nella misura in cui qualifica come beni pubblici ovvero beni di interesse o utilità pubblica quelle stesse cose che, nel contesto normativa delineato dagli articoli 624 e 625 codice penale, erano ben identificate come del tutto prive di simili connotati.

Vieppiù, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022 è divenuto procedibile a querela anche il furto aggravato dalla violenza sulle cose (art. 625, comma 1, n. 2, codice penale), circostanza questa che rende ancor più evidente l'irragionevolezza derivante dal mantenimento della procedibilità d'ufficio del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede. Il delitto di furto aggravato dalla violenza sulle cose infatti, pacificamente non concorre con il danneggiamento delle stesse cose in tutti i casi in cui la violenza sia stata esercitata in rapporto funzionale con l'esecuzione della condotta furtiva (*cf.*, da ultimo, Cassazione pen., sez. 5, sentenza n. 25953 del 28 febbraio 2022), sicché oggi — essendo il furto con violenza sulle cose procedibile a querela — si verifica la paradossale situazione per cui l'agente che si limiti a danneggiare la *res* si vedrà imputato di un delitto procedibile d'ufficio, mentre quello che, proseguendo nell'azione criminosa e così realizzando una più significativa lesione del bene giuridico tutelato, se ne appropri, sarà chiamato a rispondere di un delitto procedibile a querela, con tutte le evidenti e più favorevoli ripercussioni processuali e sostanziali che il diverso regime di procedibilità implica.

L'esigenza, peraltro, di adeguare il regime di procedibilità del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede a quello del più grave reato di furto dei medesimi beni è, a quanto consta, ritenuta tale anche dal legislatore. Nello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 150/2022 e da adottare ai sensi dell'art. 1, comma 4, legge n. 134/2021 si prevede (art. 1, comma 1, lettera b dello schema di decreto), infatti, un intervento sul testo dell'art. 635, codice penale che estenda la procedibilità a querela anche alle ipotesi previste dallo stesso art. 635, comma 2, n. 1 codice penale con riferimento proprio ai fatti commessi su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede. Si tratta naturalmente di uno schema di decreto legislativo ad oggi non vigente, del quale dunque non si può certo tener conto in termini operativi, ma che pur sempre rileva, da un lato, come testimonianza della avvertita necessità di eliminare l'irragionevole disparità di trattamento normativa già sopra evidenziata, e dall'altro come elemento che rafforza ulteriormente la convinzione che la persistente procedibilità d'ufficio del danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede non corrisponda ad alcuna vera e propria scelta del legislatore, ma piuttosto risulti da un più banale difetto di coordinamento o comunque da un non sorvegliato utilizzo delle buone tecniche di redazione degli atti normativi.

È opportuno poi anche precisare che il risultato cui la Corte costituzionale potrebbe giungere ove ritenesse di accogliere la presente questione di legittimità costituzionale non può essere invece assicurato dal giudice per via interpretativa.

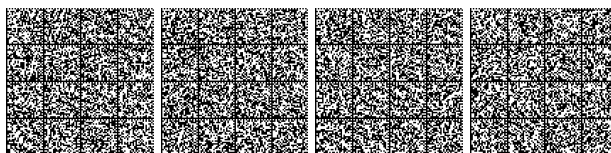
Il tenore testuale dell'art. 635, comma 5, codice penale è infatti effettivamente insuperabile con gli strumenti a disposizione dell'interprete, poiché esso — ad avviso del tribunale — non consente in alcun modo di ritenere procedibile a querela il danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, ed anzi testualmente ed espressamente lo esclude. Non è dunque possibile, per il giudice comune, praticare un'interpretazione della legge che, consentendo di ritenere sulla base della legge vigente procedibile a querela il danneggiamento di beni esposti alla pubblica fede, escluda l'intervento della Corte costituzionale, per la banale ma assorbente ragione che simile interpretazione si risolverebbe in una surrettizia disapplicazione della legge vigente, in quanto tale certamente preclusa al giudice ordinario.

Non sfugge infine al rimettente il fatto che già altri giudici comuni abbiano, ad oggi, sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale che si propone con la presente ordinanza. Tale circostanza, tuttavia, non osta alla proposizione di una nuova ed ulteriore questione di legittimità costituzionale, né deve invitare ad adottare soluzioni attendiste basate sul c.d. rinvio tecnico, da effettuarsi cioè in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Simile soluzione, ancorché largamente diffusa nella prassi, non sembra infatti a questo giudice corretta. Essa, infatti, priverebbe da un lato la Corte costituzionale del patrimonio conoscitivo derivante per l'appunto dal contenuto dell'ordinanza di rimessione stessa, e, soprattutto, priverebbe le parti del giudizio principale della possibilità, invece loro riconosciuta dalla legge (art. 25, legge n. 87/1953), di presentare le proprie tempestive deduzioni alla Corte costituzionale.

Tutto quanto sopra esposto impone di ritenere sussistenti tutti i presupposti in presenza dei quali è doverosa, per il giudice *a quo*, la proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Il processo principale deve dunque essere sospeso, con immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; alla cancelleria va ordinata la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento; non occorre, invece, la notificazione alle parti del processo principale, giacché della presente ordinanza è stata data lettura in pubblico dibattimento.



P.Q.M.

Letti gli articoli 1 legge cost. n. 1/1948, 23 legge n. 87/1953 e 1 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale,

solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 635, commi 2 e 5, codice penale per violazione dell'art. 3 Cost. e, per l'effetto;

sospende il giudizio principale;

ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere;

manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Arezzo, 12 gennaio 2024

Il Giudice: NISTICÒ

24C00025

n. 21

Ordinanza del 24 gennaio 2023 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia sul ricorso proposto da Amundi Real Estate Italia SGR SpA contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I Milano

Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa – Denunciata inclusione tra i soggetti passivi del tributo addizionale delle società di gestione del risparmio (SGR).

– 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, art. 2, comma 2.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI II GRADO DELLA LOMBARDIA

SEZIONE 17

Riunita in udienza il 2 dicembre 2022 alle ore 15,00 con la seguente composizione collegiale:

Lamanna Filippo, Presidente;

Saccone Oreste, relatore;

Scarzella Fabrizio, Giudice.

In data 2 dicembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello n. 1745/2022 depositato il 17 maggio 2022 proposto da Amundi Real Estate Italia SGR S.p.a. - 05816050966, difeso da:

Guglielmo Fransoni - FRNGLL64T29F537J;

Rossella Suraci - SRCRSL78M55H224C;

rappresentato da Giovanni Di Corato - DCRGNN65P19F205U ed elettivamente domiciliato presso guglielmo-fransoni@ordineavvocatiroma.org

Contro Ag. entrate Direzione provinciale I di Milano elettivamente domiciliato presso dp.1milano@pce.agenzia-entrate.it avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 4005/2021 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Milano Sez. 3 e pubblicata il 21 ottobre 2021.

Atti impositivi:

diniego rimborso n. 122602 IRES-ALTRO 2013 a seguito di discussione in pubblica udienza.



Rilevato in fatto

Con istanza di rimborso presentata in data 18 maggio 2018, la società Amundi Real Estate Italia SGR S.p.a, svolgente l'attività di gestione di fondi comuni di investimento e fondi pensione, ha chiesto all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale 1 Milano il rimborso della somma di euro 237.777,00 versata in data 13 giugno 2014 a titolo di addizionale IRES ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, che ha previsto per i soggetti appartenenti al settore finanziario, assicurativo e bancario, e per il solo esercizio in corso al 31 dicembre 2013, un'addizionale all'IRES pari all'8,5%.

La società ha motivato la non debenza della suddetta addizionale adducendo l'illegittimità costituzionale della norma istitutiva in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost., sostenendo in particolare che:

l'addizionale *de qua*, in assenza di adeguate giustificazioni, colpisce una cerchia di soggetti molto limitata (essenzialmente gli operatori del mercato finanziario), così da configurare un prelievo discriminatorio e arbitrario, per l'impossibilità di rinvenire qualsiasi diversità qualitativa del reddito di tali ultimi soggetti rispetto a quello realizzato da tutti gli altri soggetti passivi dell'IRES;

la suddetta pur limitata categoria di soggetti passivi dell'IRES sottoposti all'addizionale è composta da imprese svolgenti attività il cui unico comune denominatore è costituito dal rientrare tra quelle di natura finanziaria e, per il resto, invece, del tutto diverse tra loro, dovendosi quindi riconoscere come l'art. 2 avesse operato una parificazione di trattamento fiscale anch'essa del tutto arbitraria e ingiustificata;

il fatto che si tratta di un tributo di carattere eccezionale e temporaneo non fa venir meno i profili di illegittimità lamentati;

la sentenza n. 288/2019 con la quale la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale del citato art. 2 sollevata dalla CTP di Reggio Emilia e dalla CTR del Piemonte ha tenuto conto di fatti e considerazioni riferibili in via esclusiva alle banche e alle altre imprese con attività e, quindi, con bilanci strutturalmente simili a quelli delle banche, del tutto diversi da quelli delle SGR.

In data 3 luglio 2020 l'Ufficio ha notificato alla società il provvedimento di rigetto dell'istanza di rimborso, ritenendo che non fosse ravvisabile nessuna violazione dei principi costituzionali, atteso che «La Corte costituzionale, chiamata dai giudici rimettenti della Commissione tributaria regionale del Piemonte e della Commissione tributaria di secondo grado di Trento a pronunciarsi proprio in merito alla compatibilità dell'addizionale Ires introdotta dal decreto-legge n. 133 del 2013 con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 53 e 77 della Costituzione, si è espressa per la legittimità costituzionale della stessa (sentenza n. 288 del 20 novembre 2019, depositata il 23 dicembre 2019)».

Con ricorso notificato il 2 ottobre 2020 la società ha impugnato il diniego innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Milano denunciandone l'infondatezza e sollevando eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost.

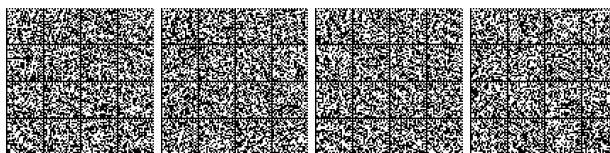
Nel ricorso introdotto la società ricorrente ha sostenuto che proprio facendo applicazione rigorosa dei principi sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 288 cit. si deve concludere per l'illegittimità dell'addizionale per contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. nella parte in cui essa si rende applicabile alle SGR (e, in genere, a tutti quei soggetti del mercato finanziario i cui bilanci sono strutturalmente diversi da quelli delle banche).

La società ha precisato che, come chiarito dalla Consulta con la citata sentenza n. 288, l'istituzione di tributi, quali l'addizionale, fondati su una discriminazione qualitativa del presupposto in riferimento a taluni soggetti è legittima solo se la sottesa discriminazione qualitativa è sorretta da un'adeguata motivazione e vi è un'adeguata motivazione quando è possibile rinvenire una razionale connessione del tributo a un valido indice di capacità contributiva e quando sono previsti effetti compensativi, che si inseriscono nell'ambito di una più ampia revisione del «sistema» e che sono volti proprio ad alleviare la maggior pressione dovuta all'introduzione del nuovo tributo.

In particolare — a giudizio della ricorrente — gli effetti compensativi nel caso dell'addizionale sono rinvenibili nelle modifiche all'art. 106 TUIR, introdotte dall'art. 1, comma 160, lettera c), n. 1), legge n. 147/2013, la cui conseguenza è stata quella di rendere più favorevole, rispetto al passato, il regime fiscale (di deducibilità) delle perdite su crediti per taluni soggetti del mercato finanziario (vale a dire, per quei soggetti del settore per i quali strutturalmente le perdite su crediti costituiscono una voce di bilancio rilevante, com'è a dirsi per le banche, le assicurazioni e le SIM).

Tali effetti compensativi non sarebbero però realizzabili rispetto ai soggetti, come Amundi RE, che svolgono attività di gestione del risparmio, i quali strutturalmente non hanno perdite su crediti e, anzi, subiscono un trattamento addirittura peggiore rispetto alle banche e alle assicurazioni, poiché si vedono applicare l'addizionale su una base imponente sostanzialmente corrispondente a quella dell'IRES.

L'Agenzia delle entrate si è costituita nel giudizio di primo grado affermando la legittimità del proprio operato e contrastando la tesi avversaria.



In particolare, l'Ufficio ha fatto richiamo alla prevalenza del principio di solidarietà e di equità sostanziale rispetto a quello di uguaglianza formale; al fatto che riguardo alle SGR l'elemento di ragionevolezza/non arbitrarietà sotteso alla disciplina dell'addizionale andrebbe ravvisato nel bilanciamento operato da norme di favore del settore, sostenendo, poi, che i bilanci delle SGR sarebbero assimilabili a quelli delle SIM, ossia di una delle categorie di soggetti coinvolti nei giudizi di merito da cui si è occasionata la sentenza n. 288.

Su quest'ultimo punto, in sede di memorie, Amundi RE, per confutare l'argomentazione dell'Ufficio secondo cui le SGR sarebbero simili strutturalmente alle SIM, ha osservato che le SIM, a differenza delle SGR e similmente, invece, alle banche, svolgono l'attività di concessione di finanziamenti e, quindi, strutturalmente maturano rilevanti perdite su crediti, essendo quindi più interessate delle SGR alla modifica normativa del regime fiscale di tali poste di bilancio.

Con la sentenza impugnata, n. 4005/03/2021, pronunciata il 18 ottobre 2021, depositata il 21 ottobre 2021, la CTP di Milano, Sez. 3, ha respinto il ricorso di Amundi RE sulla base della seguente motivazione: «In presenza di una norma vigente, di cui è stata dichiarata la legittimità costituzionale [...] non è possibile disporre il rimborso di un'imposta normativamente dovuta.

Sostiene la ricorrente che la Corte costituzionale, che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alle banche e alle compagnie di assicurazioni, avrebbe dovuto, proprio facendo applicazione dei principi che ha enunciato nella sentenza n. 288, dichiarare l'addizionale illegittima “nella parte in cui” include fra i soggetti passivi del medesimo tributo anche le SGR, quale categoria di soggetti che, per la natura dell'attività svolta e per le caratteristiche delle relative componenti patrimoniali e reddituali, sono ed erano indifferenti rispetto alla modifica dell'art. 106 del T.U.I.R. e per i quali, quindi, non possono dirsi ricorrenti quelle circostanze che, relativamente alle banche, costituiscono l'adeguata giustificazione del prelievo differenziato, a parità di presupposto, “solo di determinati soggetti”.

Tale argomentazione non è condivisibile in quanto le SGR godono di una normativa fiscale di favore, proprio al fine di incentivare l'investimento in fondi immobiliari, a prescindere dalla riforma normativa richiamata in sentenza, ovvero alla modifica dell'art. 106 del T.U.I.R.

L'esistenza di politiche di favore nei confronti delle SGR vanno a bilanciare l'inasprimento contributivo.

Del resto nel giudizio costituzionale non vi erano solo banche ed istituti assicurativi, ma anche SIM, ovvero soggetti aventi una struttura molto più simile alle SGR che non alle banche».

Motivi adottati dall'appellante

Erroneità della sentenza laddove afferma che l'art. 2 è stato dichiarato costituzionalmente legittimo.

L'appellante sostiene, con il proposto atto di gravame, che la non-incostituzionalità affermata dalla Corte in considerazione degli argomenti spesi nell'ordinanza di rimessione non significa costituzionalità *tout court* della norma censurata e che all'opposto, applicando proprio i principi enunciati dalla Corte nella sentenza n. 288 emerge che la situazione delle SGR sia diversa e incomparabile con quella dei soggetti (banche, assicurazioni e SIM) considerati dalla sentenza n. 288 (e parti dei giudizi di merito che l'hanno occasionata).

Nullità della sentenza per violazione dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 23, legge n. 57/1953 laddove il giudice entra nel merito della questione di costituzionalità non limitandosi a un giudizio di «non manifesta infondatezza».

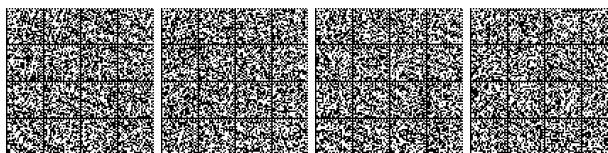
Afferma al riguardo l'appellante che il giudice di merito non può mai sostituirsi al Giudice costituzionale, dovendo al contrario limitarsi a motivare la «non manifesta infondatezza della questione» sia in senso positivo che in senso negativo, nonché, ovviamente, la «rilevanza della questione» sul giudizio in corso.

Difetto di motivazione ed erroneità della sentenza ove afferma che le SIM sono più simili alle SGR che alle banche o agli istituti assicurativi.

L'appellante osserva che l'assimilazione operata dalla CTP non risponde al vero, essendo notorio che le SIM e le SGR svolgono attività profondamente diverse, atteso che le SIM, a differenza delle SGR e similmente, invece, alle banche, possono concedere finanziamenti e, quindi, avere rilevanti crediti nei confronti dei clienti/investitori; con la conseguenza che per le SIM — come per le banche e diversamente che per le SGR — la modifica dell'art. 106 del TUIR può avere una «strutturale» rilevanza. Le SIM sono sicuramente assai sensibili alla disciplina innovata di cui all'art. 106 TUIR che stabilisce regole più favorevoli per le deduzioni delle perdite e delle svalutazioni su crediti verso la clientela e, come visto, costituisce per la Corte l'elemento di bilanciamento dell'aggravio impositivo realizzato con l'introduzione dell'addizionale.

Difetto di motivazione ed erroneità della sentenza laddove ritiene che l'addizionale sia adeguatamente giustificata sul piano costituzionale dall'esistenza di una imprecisata normativa di favore nei confronti delle SGR.

La società osserva che le misure compensative del maggior carico fiscale riveniente dall'addizionale, a cui fa cenno la Consulta (modifica della disciplina della deduzione delle perdite su crediti e delle relative svalutazioni di cui all'art. 106 TUIR e disinnescamento della variazione in aumento prevista sempre dal comma 3 dell'art. 106 ai fini del calcolo della base imponibile dell'addizionale di cui all'art. 2, comma 2, decreto-legge n. 133/2013) non possono avere alcun sensibile



effetto nei confronti delle SGR, per le quali i crediti verso clientela costituiscono una voce di bilancio del tutto irrilevante. A parere della Amundi RE, gli unici crediti che una SGR può vantare verso i propri clienti sono quelli riferibili alle commissioni maturate ma non ancora incassate derivanti dalla gestione del fondo.

Erroneità della sentenza per non aver ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 per violazione degli articoli 3 e 53 Cost. Riproposizione della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, secondo parte appellante, l'addizionale — dichiarata costituzionalmente non illegittima per le banche e le compagnie di assicurazione e in considerazione della rilevanza assunta, per tali soggetti, dalla contestuale modifica dell'art. 106 del TUIR — manterrebbe, invece, la propria incostituzionalità per altri soggetti come le SGR, e ciò proprio alla luce degli argomenti alla cui stregua la Corte costituzionale ha escluso la violazione degli articoli 3 e 53 Cost. con riguardo agli istituti bancari e alle imprese assicurative, atteso che la Corte costituzionale ha individuato una e una sola adeguata giustificazione rinvenendola negli «effetti compensativi» rilevabili da una «considerazione delle modifiche del sistema» e, in particolare, nell'intervento del legislatore inteso ad alleviare l'entità del prelievo sulle banche mediante la modifica dell'art. 106 TUIR, (da cui SGR non possono trarre, in astratto, alcun vantaggio).

La disciplina dell'addizionale risulterebbe doppiamente illegittima e discriminatoria poiché:

a) include fra i soggetti passivi alcune categorie (quali le SGR) rispetto alle quali non poteva, già in astratto, rilevare l'adeguata giustificazione individuata dalla Corte costituzionale, avendo una gestione dei crediti del tutto uguale a qualsiasi soggetto industriale (i.e. la norma impone un trattamento diverso di situazioni uguali);

b) ha previsto che la maggiore aliquota dovesse essere applicata in modo identico in relazione a una base imponibile (quella delle SGR) «strutturalmente» diversa rispetto a quei soggetti (le banche) che per di più beneficiano della modifica all'art. 106 TUIR (i.e. la norma impone un trattamento uguale di situazioni diverse).

In conclusione, la parte appellante chiede, in accoglimento dell'appello proposto e previa remissione degli atti alla Corte costituzionale — a seguito della dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di illegittimità dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 133/2013 per violazione degli articoli 3 e 53 Cost. censurata nel presente atto di appello —, di riformare la sentenza impugnata, accertando e dichiarando l'infondatezza del provvedimento di diniego di rimborso prot. n. 122602, notificato all'appellante il 3 luglio 2020 e, per l'effetto, la sussistenza del diritto dell'appellante al rimborso dell'addizionale all'IRES versata per l'importo di euro 237.777,00, in virtù del citato art. 2, comma 2, conseguentemente condannando l'Ufficio appellato alla restituzione di tale ultimo importo maggiorato degli interessi maturati e maturandi come per legge, nonché al pagamento di spese, dei diritti e degli onorari di entrambi i gradi di giudizio.

Si è costituito l'Ufficio, che controdeduce alle eccezioni avverse chiedendo di respingere l'appello, con vittoria di spese.

Motivi adottati dall'agenzia appellata

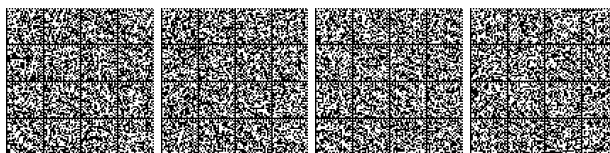
Premessa. Art. 2, commi 2 e 3, decreto-legge n. 133/2013. *Ratio* ispiratrice della norma. Principi espressi dalla Corte costituzionale: prevalenza del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale rispetto al principio di eguaglianza formale

L'Ufficio rammenta che la *ratio* della norma è quella di reperire in via straordinaria e temporanea le somme necessarie per alleggerire gli oneri fiscali gravanti sulle fasce più deboli e attribuirli temporaneamente a soggetti economicamente e finanziariamente più forti, in ossequio anche ai principi richiamati dalla Consulta con la sentenza n. 288/2019 e con la precedente sentenza 19 gennaio 2005, n. 21, richiamata anche nella citata pronuncia della Corte costituzionale. L'introduzione dell'addizionale «è stata finalizzata a fornire copertura, per l'anno 2013, a una operazione redistributiva diretta ad alleggerire contingentemente, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale incombente soprattutto sui residenti per effetto dell'obbligo di pagamento della seconda rata dell'Imu, ovvero di una imposta di tipo patrimoniale gravante principalmente sull'abitazione principale, destinata quindi ad essere assolta con una liquidità normalmente non ricavabile dal cespite colpito dall'imposizione».

Parte appellata fa presente che la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sull'addizionale IRES relativa al settore petrolifero (*Robin Hood Tax*), ha affermato che «numerosi sono i casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione — applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti — ritenuti non illegittimi da questa Corte, proprio in forza della loro limitata durata» e che la giurisprudenza costituzionale «è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, volti a richiedere un contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali» (sentenza n. 10 dell'11 febbraio 2015).

In sintesi, rileva l'Ufficio che con orientamento ormai conforme, la Corte costituzionale ha sempre affermato la prevalenza del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale rispetto al principio di eguaglianza formale.

Sul criterio di ragionevolezza individuato in sentenza: bilanciamento tra aggravio impositivo e politiche fiscali di favore.



Sebbene l'appellante ritenga che la Corte non abbia potuto esaminare la posizione specifica delle SGR, in quanto soggetti non coinvolti nei sottostanti giudizi, promossi esclusivamente da istituti bancari e assicurativi, tuttavia il principio di ragionevolezza espresso dalla Consulta è molto più ampio di quello delineato dalla ricorrente.

Secondo l'Ufficio, è vero che, nel caso specifico, la Consulta ha individuato l'effetto compensativo nella riforma dell'art. 106 del TUIR, ma il principio cardine espresso dalla Corte è quello secondo cui il criterio di ragionevolezza della norma va cercato all'interno del sistema e consiste nel bilanciamento tra l'inasprimento impositivo cui sono stati sottoposti alcuni soggetti IRES da un lato, e le politiche fiscali di favore intervenute nei confronti dei medesimi soggetti, dall'altro.

Parte appellata osserva che: «Al riguardo, i giudici di prime cure hanno evidenziato che le SGR, fin dal 2012, godono di una normativa fiscale di favore, proprio al fine di incentivare l'investimento in fondi immobiliari.

Ai fondi immobiliari, infatti, è stato da sempre riconosciuto un ruolo importante per lo sviluppo del mercato immobiliare e una funzione rilevante nelle operazioni di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e privato.

È stato dunque riservato loro, sin dal 2012, un regime fiscale di favore, sia con disposizioni che incentivano la fase di costituzione e gestione dei fondi immobiliari, sia con disposizioni volte ad attrarre investitori.

A mero titolo esemplificativo il trattamento tributario proprio dei fondi immobiliari prevede:

in materia di imposte dirette, la non insorgenza nei confronti dei fondi comuni di investimento immobiliare dei presupposti applicativi delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);

in materia di IVA, l'attribuzione della soggettività passiva in via esclusiva in capo alla società di gestione del risparmio che ha istituito il fondo, con la previsione di disposizioni volte ad agevolare il recupero dell'IVA assolta dal fondo;

per quanto concerne gli apporti di immobili e diritti immobiliari su immobili, in luogo del regime ordinario di tassazione, la possibilità di optare per l'applicazione di un'imposta sostitutiva delle imposte.

È dunque evidente che il criterio di ragionevolezza individuato dalla Consulta (bilanciamento del nuovo tributo con politiche fiscali di favore) vale anche per le SGR, a prescindere dall'incidenza concreta sulle stesse della riforma normativa richiamata in sentenza, che in ogni caso è rivolta a tutti gli intermediari finanziari e dunque anche alle SGR.

Peraltro, la Corte ha pure specificato, al punto 6.5.2, che non è la diversa determinazione della base imponibile (introdotta a seguito delle modifiche dell'art. 106 TUIR) a giustificare l'imposta censurata, bensì l'individuazione di un indice di capacità contributiva, costituito nel caso di specie dall'appartenenza al mercato finanziario, rilevante ai fini di un temporaneo intervento anticongiunturale.

Il principio esposto dalla Corte è infatti chiaro: per determinare la legittimità di un inasprimento del prelievo a carico di alcuni soltanto dei soggetti passivi di una determinata imposta occorre operare — alla stregua di quanto la medesima Corte costituzionale aveva già fatto con riguardo alle aliquote differenziate relative all'I.R.A.P. — una valutazione "interna" al sistema, che non vuol dire soltanto un confronto con le riforme appena effettuate, ma anche una valutazione generale all'interno del sistema per verificare se tale inasprimento temporaneo è giustificato da una maggiore capacità contributiva, individuata nel caso di specie nell'appartenenza al mercato finanziario.

Dal sistema, emerge l'esistenza di politiche di favore nei confronti delle SGR che vanno a bilanciare il temporaneo inasprimento contributivo».

Sul giudizio di costituzionalità della norma nella sua interezza e nei confronti di tutti i destinatari della stessa.

L'Ufficio sostiene che il giudicato di costituzionalità della Corte è sulla norma nella sua interezza e nei confronti di tutti i destinatari della stessa.

In particolare, osserva che se la Consulta avesse ritenuto non applicabile nei confronti di alcuni dei soggetti interessati il criterio di ragionevolezza elaborato, avendo presente le diversità strutturali esistenti fra gli stessi, avrebbe ben potuto e dovuto dichiarare la norma incostituzionale nei loro confronti.

Sul giudizio di non manifesta infondatezza.

L'Agenzia osserva che la CTP non si è affatto sostituita alla Consulta, ma ha semplicemente ritenuto non sussistenti i motivi di non manifesta infondatezza, per le ragioni esposte in motivazione.

In conclusione, secondo parte appellata la Corte costituzionale, nel dichiarare la legittimità costituzionale dell'art. 2 cit., ha sancito la prevalenza del principio di solidarietà e di equità sostanziale rispetto a quello di uguaglianza formale e, in ogni caso, «il criterio di ragionevolezza sviluppato dai giudici non sarebbe solo la riforma dell'art. 106 del TUIR, ma è costituito dal bilanciamento tra l'aggravio impositivo e le politiche fiscali di favore, da ricavarsi all'interno del sistema», sostenendo infine l'inammissibilità del sindacato di legittimità della Corte in assenza dei presupposti che ne consentirebbero un nuovo intervento, concludendo con la richiesta di rigetto dell'appello e la condanna della ricorrente al pagamento delle spese di giudizio.



Ritenuto in diritto

La Corte ritiene che la decisione riguardante il diniego da parte Agenzia delle entrate dell'istanza di rimborso della somma di euro 237.777,00 versata dalla Amundi Real Estate SGR a titolo di addizionale IRES, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, che ha previsto, per i soggetti appartenenti al settore finanziario, assicurativo e bancario, e per il solo esercizio in corso al 31 dicembre 2013, un'addizionale all'IRES pari all'8,5%, debba essere preceduta dalla soluzione in merito all'eccezione di incostituzionalità proposta dall'appellante per violazione degli articoli 3 e 53 Cost., trattandosi di questione che assume rilevanza ai fini della definizione della causa e che si ritiene — per i motivi che seguono — non manifestamente infondata.

1. La Corte costituzionale, con sentenza n. 288 del 23 dicembre 2019, nel dichiarare la legittimità costituzionale dell'art. 2 cit., a cui ha fatto seguito l'ordinanza del 22 luglio 2021, n. 165 con la quale la stessa Corte ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 sollevata da società assicurative, ha chiarito come:

«il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (cui questi sono evidentemente riconducibili), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva», dati i «connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda»; del resto, «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)»;

con la disposizione *de qua* non risulta «travalicato il limite dell'arbitrarietà della misura dell'imposizione, in quanto la disposizione denunciata va considerata nel contesto di una più ampia riforma legislativa, che ha recato «significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta. se, da un lato, non si può certo ritenere che lo stesso mercato finanziario, nonostante le sopra descritte caratteristiche strutturali, non sia stato, a sua volta, colpito dalla crisi, dall'altro, non si può tuttavia non considerare che il legislatore, con plurimi interventi agevolativi, «ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica»;

«In proposito, va rilevato non solo che l'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133 del 2013 ha, come si è visto, disattivato, ai fini del calcolo della base imponibile della nuova imposta, la variazione in aumento di cui all'art. 106, comma 3, del TUIR, ma anche che l'art. 1, comma 160, lettera c), numero 1, della legge n. 147 del 2013, approvata prima della conversione del suddetto decreto-legge, è intervenuto sulla medesima disposizione appena citata, in relazione però all'imposizione ordinaria IRES, modificandola nei seguenti termini: «per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, le svalutazioni e le perdite su crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo, diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso, sono deducibili in quote costanti nell'esercizio in cui sono contabilizzate e nei quattro successivi. Le perdite su crediti realizzate mediante cessione a titolo oneroso sono deducibili integralmente nell'esercizio in cui sono rilevate in bilancio. Ai fini del presente comma le svalutazioni e le perdite deducibili in quinti si assumono al netto delle rivalutazioni dei crediti risultanti in bilancio». Analoga deducibilità è stata introdotta, inoltre, ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

2. La Consulta, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre, ha ritenuto in particolare non arbitraria la nuova imposta di cui all'art. 2 cit. con riferimento ai ricorrenti, nel caso di specie le banche, le SIM e gli enti che esercitano attività assicurativa, ritenendo «significativi» gli effetti compensativi loro riconosciuti di cui agli articoli art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133 del 2013, in base al quale, «L'addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'art. 106, comma 3, del suddetto testo unico», e art. 1, comma 160, lettera c), numero 1, della legge n. 147 del 2013, che è intervenuto sulla disciplina della deduzione delle perdite su crediti per i soggetti del mercato finanziario di cui all'art. 106 del TUIR modificandola in senso più favorevole, nel contesto della più ampia riforma legislativa che ha interessato tali soggetti.

3. Detti effetti compensativi, a parere di questa Corte tributaria, appaiono invece irrilevanti o comunque poco significativi per le società di gestione del risparmio (le SGR), in ragione dell'attività da esse esercitata, il cui perimetro è normativamente delimitato dall'art. 33, comma 1, del TUF (gestione collettiva del risparmio, servizio di gestione di portafogli su base individuale, istituire e gestire fondi pensione, servizi di consulenza in materia di investimenti o commercializzare quote o azioni OICR di terzi), così da far dubitare della arbitrarietà della norma impugnata con riguardo alla misura della imposizione in violazione degli articoli 3 e 53 Cost.



4. In concreto, le perdite su crediti o le svalutazioni degli stessi, interessate dal regime di maggior favore introdotto dalle predette disposizioni quali misure compensative, sono conseguenze specifiche e tipiche dell'attività caratteristica delle banche (raccogliere risparmio ed erogare credito), ma non anche delle società di gestione del risparmio. Per le SGR, qual è nel caso di specie l'Amundi RE, invece, i crediti inesigibili, a cui si applica il regime di deducibilità di cui all'art. 106 TUIR, sono voci di scarso rilievo, tenuto conto che, come sostenuto dall'appellante, i crediti relativi all'attività delle SGR sono di massima i crediti a breve termine riferibili alle commissioni maturate ma non ancora incassate derivanti dalla gestione dei fondi; con la conseguenza che, da questo punto di vista, non vi è alcuna differenza tra un soggetto finanziario quale Amundi RE e un soggetto industriale non sottoposto a vigilanza.

5. In questa prospettiva l'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 — che dovrebbe necessariamente applicarsi nel caso di specie ai fini del decidere, e da qui la rilevanza della questione — sembra porsi in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. in quanto sembra discriminare qualitativamente i redditi in maniera irragionevole, dal momento che non sembra ravvisabile in capo alle SGR, gravate dall'«addizionale» da esso introdotta in quanto rientranti nell'ambito degli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, una capacità contributiva maggiore di quella propria degli altri soggetti passivi dell'imposta sui redditi delle società (IRES).

6. Di talché, apparendo la questione di costituzionalità non solo rilevante ai fini del decidere, ma anche non manifestamente infondata, e comunque non inammissibile in quanto non coperta per le suindicate ragioni dalle precedenti decisioni della Consulta sul punto in discussione, segue la necessità di rimetterla previamente al vaglio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia, Sezione 17, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, proposta dalla contribuente appellante, dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 133/2013 in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione nella parte in cui assoggetta al tributo addizionale le società di gestione del risparmio (SGR).

Sospende il procedimento in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alla appellante Amundi Real Estate SGR, all'appellata Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I Milano, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, in data 2 dicembre 2022

Il Presidente: LAMANNA

Il Giudice rel. estensore: SACCONI

24C00026

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-009) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 4 0 2 2 8 *

€ 7,00

