

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

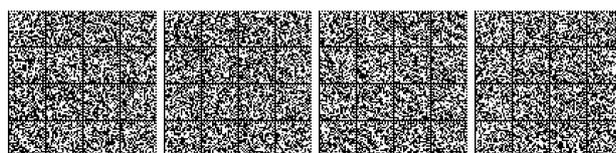
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 ottobre 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 221. Sentenza 18 giugno - 23 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie composte da persone entrambe di sesso femminile e sanzioni per l'inosservanza - Denunciata violazione del diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo nelle coppie omosessuali, disparità di trattamento in base all'orientamento sessuale e alle condizioni economiche, lesione della protezione della maternità, della dignità umana e del diritto alla salute, nonché del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del divieto di discriminazione previsti dalla CEDU e da altre fonti internazionali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 31, secondo comma, 32, primo comma, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali (CEDU), artt. 8 e 14; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881), artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18), artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25. ....

Pag. 1

N. 222. Sentenza 15 luglio - 24 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità nei confronti di imputato già punito in via amministrativa per lo stesso fatto con una sanzione amministrativa definitiva (nella specie: tributaria) di carattere sostanzialmente penale secondo i "criteri Engel" - Denunciato contrasto con il *ne bis in idem* riconosciuto dal Protocollo n. 7 alla CEDU e dalla CDFUE, come interpretati dalle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, nonché violazione del principio di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento - Insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 50. ....

Pag. 20

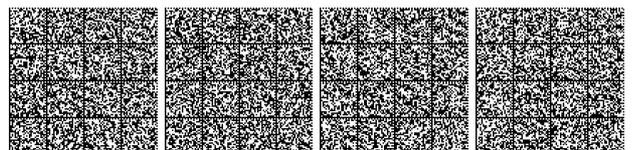
N. 223. Sentenza 25 settembre - 24 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale - Regime di procedibilità - Omessa inclusione tra i delitti procedibili a querela - Denunciato contrasto con la legge delega - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36.
- Costituzione, art. 76. ....

Pag. 29



## N. 224. Sentenza 8 - 29 ottobre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Intesa per il conferimento di un permesso di ricerca in area denominata "Masseria La Rocca" - Diniego da parte della Regione Basilicata con delibera di Giunta regionale successivamente annullata dal TAR Basilicata - Conferma dell'annullamento con sentenza del Consiglio di Stato - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Basilicata - Denunciata carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego di intesa e conseguente lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni nonché del principio di leale collaborazione - Inammissibilità del conflitto.**

- Sentenza del Consiglio di Stato 20 settembre 2018, n. 5471.
- Costituzione, artt. 103, primo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, 120 e 134. Pag. 36

## N. 225. Sentenza 8 - 29 ottobre 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Enti pubblici - Camere di commercio - Riduzione del loro numero e riorganizzazione con decreto ministeriale - Applicabilità delle relative prescrizioni alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Valle d'Aosta - Inidoneità dell'atto impugnato a soddisfare la procedura rinforzata prevista dallo statuto speciale e conseguente lesione delle competenze attribuite alla Regione - Non spettanza allo Stato del potere esercitato nei confronti della ricorrente - Conseguente annullamento *in parte qua* del decreto impugnato.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, e Allegati A), C) e D).
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lettere a), b), d), n), p) e q), 3, comma 1, lettera a), 4 e 48-bis; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. Pag. 45

## N. 226. Sentenza 25 settembre - 29 ottobre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

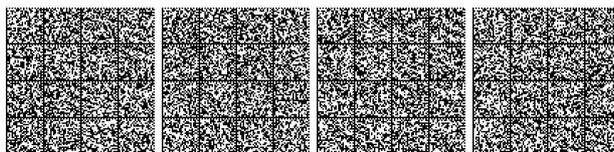
**Trasporto - Autotrasporto - Azione diretta del vettore finale verso tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada - Disposizione introdotta in sede di conversione del decreto legge n. 103 del 2010 - Denunciato difetto di omogeneità rispetto ai contenuti e alle finalità del medesimo decreto-legge - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-bis, comma 2, lettera e), aggiuntivo dell'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286.
- Costituzione, art. 77, secondo comma. Pag. 51

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 99. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti - Norme della Regione Siciliana - Modalità di gara e metodi di aggiudicazione dei lavori in Sicilia - Obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo, per gli appalti di lavori d'importo pari o inferiore alla soglia comunitaria, quando l'affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo - Disciplina del metodo di calcolo delle soglie di anomalie offerte e della relativa aggiudicazione della gara.**



**Servizi pubblici essenziali - Norme della Regione Siciliana - Proroga dei contratti di trasporto pubblico locale - Differimento di 36 mesi dalla data di scadenza dei contratti di affidamento relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Interventi finanziari in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali - Autorizzazione del Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie in favore dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie - Promozione di un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie da attuare anche mediante conferimenti a fondi immobiliari esistenti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge regionale n. 21 del 2018 sull'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 - Copertura del disavanzo - Rideterminazione dell'ulteriore disavanzo al 31 dicembre 2017 e del relativo ripiano degli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio della Regione.**

- Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale"), artt. 4, commi 1 e 2, 5, 6, 12, 13 e 15.....

Pag. 58

N. 100. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Puglia - Norme in materia di promozione dell'utilizzo dell'idrogeno e disposizioni in materia di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento di impianti esistenti di produzione di energia da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare - Piano regionale dell'idrogeno - Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali dei progetti - Disciplina delle modifiche sostanziali o non sostanziali ai fini dell'individuazione del regime abilitativo degli interventi - Rinnovo del titolo abilitativo - Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale.**

- Legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia), artt. 3, 10, 11, 12 e 16.....

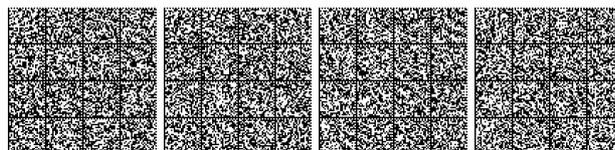
Pag. 63

N. 101. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

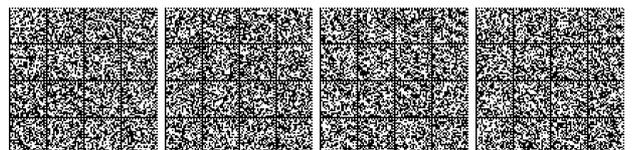
**Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione - Previsione che nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato senza aver consentito al soggetto interessato la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza nell'individuazione della tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché della definizione dei relativi adempimenti - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa di cui all'art. 2-bis della legge regionale n. 10 del 1977.**

- Legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), artt. 1, commi 1 e 2, e 4.....

Pag. 69

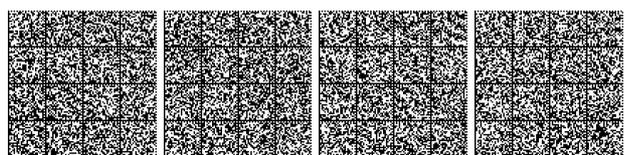


- N. 175. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", art. 1, comma 125..... Pag. 73
- N. 176. Ordinanza del Tribunale di Roma del 27 giugno 2019  
**Processo penale - Dibattimento - Dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari da imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen., da escutersi quale testimone assistito nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), cod. proc. pen. - Sopravvenuta impossibilità oggettiva di ripetizione delle dichiarazioni - Mancata previsione della possibilità della lettura delle dichiarazioni già rese.**  
 - Codice di procedura penale, art. 512..... Pag. 81
- N. 177. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno di maternità di base - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
 - 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), art. 74. .... Pag. 85
- N. 178. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", art. 1, comma 125..... Pag. 90
- N. 179. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno di maternità di base - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
 - 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), art. 74. .... Pag. 98



- N. 180. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 103
- N. 181. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 110
- N. 182. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 giugno 2019  
**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**  
– Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125. . . . . Pag. 118
- N. 183. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Treviso dell'11 aprile 2019  
**Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela.**  
– Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103). . . . . Pag. 126





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 221

*Sentenza 18 giugno - 23 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie composte da persone entrambe di sesso femminile e sanzioni per l'inosservanza - Denunciata violazione del diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo nelle coppie omosessuali, disparità di trattamento in base all'orientamento sessuale e alle condizioni economiche, lesione della protezione della maternità, della dignità umana e del diritto alla salute, nonché del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del divieto di discriminazione previsti dalla CEDU e da altre fonti internazionali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 31, secondo comma, 32, primo comma, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali (CEDU), artt. 8 e 14; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881), artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18), artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

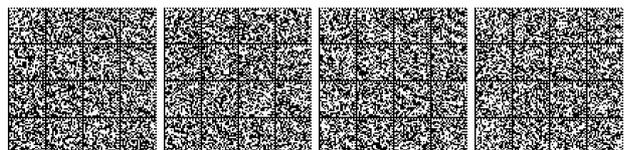
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promossi dal Tribunale ordinario di Pordenone e dal Tribunale ordinario di Bolzano, con ordinanze del 2 luglio 2018 e del 3 gennaio 2019, rispettivamente iscritte al n. 129 del registro ordinanze 2018 e al n. 60 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2018 e n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di S. B. e altra, e di F. F. e altra, gli atti di intervento ad adiuvandum dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, e dell'Associazione radicale Certi Diritti e altra nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;



uditi gli avvocati Susanna Lollini per l'Avvocatura per i diritti LGBTI, Filomena Gallo e Massimo Clara per l'Associazione radicale Certi Diritti e altra, Maria Antonia Pili per S. B. e altra, Alexander Schuster per F. F. e altra e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 luglio 2018 (r. o. n. 129 del 2018), il Tribunale ordinario di Pordenone ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - degli artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui, rispettivamente, limitano l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (d'ora in avanti: PMA) alle sole «coppie [...] di sesso diverso» e sanzionano, di riflesso, chiunque applichi tali tecniche «a coppie [...] composte da soggetti dello stesso sesso».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento cautelare promosso, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, da due donne, parti di una unione civile, in seguito al rifiuto opposto dalla locale Azienda sanitaria alla loro richiesta di accesso alla PMA.

Le ricorrenti hanno esposto di convivere more uxorio dal 2012 e di aver contratto unione civile nel 2017; di aver maturato nel corso del tempo il desiderio della genitorialità, tanto che una di loro aveva intrapreso un percorso di PMA in Spagna, all'esito del quale aveva dato alla luce in Italia due gemelli; che anche l'altra ricorrente intendeva realizzare il suo desiderio di maternità, senza tuttavia recarsi all'estero, con costi piuttosto elevati, poiché, a suo parere, la legge n. 40 del 2004 - dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 162 del 2014 e n. 96 del 2015 e alla luce di alcune importanti pronunce della giurisprudenza di legittimità - avrebbe consentito alle coppie omosessuali di accedere alle tecniche di PMA anche in Italia; che le ricorrenti si erano quindi rivolte all'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 "Friuli occidentale", presso la quale era stato istituito un servizio di PMA di elevato livello qualitativo; che il responsabile del servizio aveva, tuttavia, respinto la loro richiesta, sul rilievo che l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 riserva la fecondazione assistita alle sole coppie composte da persone di sesso diverso. Reputando illegittimo il diniego, le ricorrenti hanno chiesto al giudice adito di ordinare, con provvedimento d'urgenza, all'Azienda sanitaria di consentire loro l'accesso alla PMA, previa proposizione - ove il problema non fosse ritenuto superabile in via interpretativa - di questioni di legittimità costituzionale del citato art. 5 ed, eventualmente, dell'art. 4, comma 1, della medesima legge n. 40 del 2004, nella parte in cui limita la PMA «ai casi di sterilità o di infertilità», anche quando si tratti di coppie formate da persone dello stesso sesso.

Nel costituirsi in giudizio, l'Azienda sanitaria ha eccepito preliminarmente l'incompetenza per materia del giudice adito, assumendo che la competenza a decidere sulla domanda cautelare spetterebbe al «Giudice del Lavoro del Tribunale di Pordenone»: ciò in quanto le cause concernenti le prestazioni erogate nell'ambito del servizio sanitario nazionale rientrerebbero tra le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (art. 442 cod. proc. civ.), devolute dall'art. 444 del medesimo codice alla competenza del giudice del lavoro.

L'eccezione - secondo il giudice rimettente - sarebbe «mal posta» e, comunque sia, infondata. Per consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, infatti, la ripartizione delle funzioni tra le sezioni specializzate (quale la sezione lavoro) e le sezioni ordinarie del medesimo Tribunale non determina l'insorgenza di una questione di competenza, ma attiene alla distribuzione degli affari all'interno dello stesso ufficio. In ogni caso, poi, l'eccezione risulterebbe infondata, in quanto oggetto del giudizio *a quo* non è l'erogazione di una prestazione sanitaria a tutela del diritto del cittadino a una specifica cura, ma l'esatta individuazione dei limiti al diritto alla genitorialità: «diritto che, solo incidentalmente, verrebbe veicolato attraverso il ricorso ad un determinato percorso terapeutico».

Quanto, poi, ai presupposti del provvedimento cautelare richiesto, sarebbe ravvisabile quello del *periculum in mora*, tenuto conto dell'età della ricorrente che dovrebbe sottoporsi alla fecondazione assistita. È, infatti, notorio che le probabilità di successo delle relative tecniche diminuiscono sensibilmente con l'avanzare dell'età della donna, specie dopo i trentacinque anni, con correlato aumento dei rischi per la salute della gestante e del nascituro. Nella specie, l'attesa dei tempi di un giudizio ordinario di cognizione rischierebbe, quindi, di pregiudicare definitivamente il diritto azionato.

Per quanto attiene, invece, al *fumus boni iuris*, il giudice *a quo* rileva che, in base all'art. 5 della legge n. 40 del 2004, «[f]ermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile,



entrambi viventi». Nella specie, le ricorrenti sono maggiorenni, coniugate o conviventi (avendo costituito un'unione civile), in età potenzialmente fertile ed entrambe viventi. Esse rimarrebbero, tuttavia, escluse dall'accesso alla procedura, trattandosi di una coppia di persone non di sesso diverso, ma dello stesso sesso.

Tale preclusione risulterebbe, d'altra parte, presidiata da incisive previsioni sanzionatorie. L'art. 12 della legge n. 40 del 2004 punisce, infatti, al comma 2, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200.000 a 400.000 euro «[c]hiunque a qualsiasi titolo, in violazione dell'articolo 5, applica tecniche di procreazione medicalmente assistita a coppie [...] che siano composte da soggetti dello stesso sesso». Prevede, inoltre, al comma 9, «la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale nei confronti dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti» di cui al medesimo articolo. Stabilisce, infine, al comma 10, la sospensione per un anno dell'autorizzazione concessa «alla struttura al cui interno è eseguita una delle pratiche vietate», con possibilità di revoca della stessa «[n]ell'ipotesi di più violazioni dei divieti [...] o di recidiva».

Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale delle disposizioni dianzi indicate.

Il divieto di accesso alla PMA, stabilito nei confronti delle coppie omosessuali, e la correlata previsione di sanzioni nei confronti del personale medico e delle strutture che non lo rispettino si porrebbero in contrasto, anzitutto, con l'art. 2 Cost., in quanto non garantirebbero il diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo, sia come soggetto singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 138 del 2010, la nozione di formazione sociale, di cui al citato art. 2 Cost., abbraccia «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico». Essa comprende, pertanto, anche l'unione civile tra persone dello stesso sesso: conclusione che trova conferma nell'art. 1, comma 1, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), ove l'unione civile è espressamente qualificata come «specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione». In tal modo, il legislatore italiano avrebbe superato l'impostazione tradizionale, in base alla quale la coppia familiare era necessariamente composta da soggetti di sesso diverso, rendendo omogenee le famiglie, sia omosessuali, sia eterosessuali.

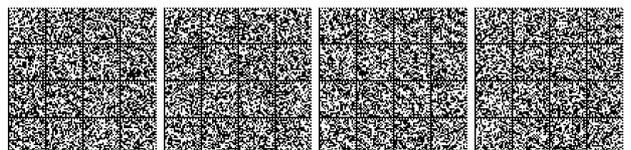
Le norme censurate violerebbero, altresì, l'art. 3 Cost., dando origine a disparità di trattamento basate sull'orientamento sessuale e sulle condizioni economiche dei cittadini.

Risulterebbe, infatti, irragionevole e «logicamente contraddittoria» la mancata inclusione delle coppie formate da persone dello stesso sesso tra i soggetti legittimati ad accedere alle tecniche in questione, le quali mirano precipuamente a favorire la soluzione dei problemi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana: requisito, questo, che la Corte di cassazione ha ritenuto senz'altro sussistente nel caso della coppia omosessuale, la quale verrebbe a trovarsi «in una situazione assimilabile a quella di una coppia di persone di sesso diverso cui sia diagnosticata una sterilità o infertilità assoluta e irreversibile» (è citata Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 settembre 2016, n. 19599). Tale rilievo - ad avviso del giudice *a quo* - renderebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, prospettata peraltro dalle ricorrenti solo in via subordinata.

Vietando alle coppie di cittadini dello stesso sesso di accedere in Italia alla PMA, le disposizioni denunciate finirebbero, d'altra parte, per riconoscere il diritto alla filiazione alle sole coppie omosessuali che siano in grado di sostenere i costi per sottoporsi a tali tecniche in uno dei numerosi Stati esteri che, viceversa, lo consentono. Come già rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 162 del 2014 - sia pure in riferimento al ricorso alla PMA di tipo eterologo da parte di una coppia eterosessuale - si realizzerebbe, in questo modo, «un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie [...], in base alla capacità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale»: esito che rappresenterebbe «non un mero inconveniente di fatto, bensì il diretto effetto delle disposizioni in esame, conseguente ad un bilanciamento degli interessi manifestamente irragionevole».

Risulterebbero violati, ancora, l'art. 31, secondo comma, Cost., in forza del quale la Repubblica è chiamata a proteggere la maternità, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, e l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto - come rilevato dalla citata sentenza n. 162 del 2014 - il diritto alla salute, tutelato dal precetto costituzionale, deve ritenersi comprensivo della salute psichica, oltre che fisica: e, nella specie, sarebbe «certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA [...], possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia».

Le norme censurate violerebbero, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU, che prevedono, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita familiare e il divieto di discriminazione. Il divieto in discussione si tradurrebbe, infatti, in una inammissibile interferenza in una scelta di vita che compete alla coppia familiare, attuando, al tempo stesso, una irragionevole discriminazione fondata sul mero orientamento sessuale dei suoi componenti.



Le questioni sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, posto che, allo stato, la richiesta delle ricorrenti di accedere alla PMA trova ostacolo nelle disposizioni denunciate. L'univoco tenore letterale di queste ultime escluderebbe, d'altronde, la praticabilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata in via principale dalle ricorrenti.

1.2.- Si sono costituite S. B. e C. D., parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, le quali hanno chiesto che le questioni siano accolte.

Le parti costituite osservano come la Corte costituzionale sia intervenuta più volte sulla legge n. 40 del 2004, al fine di estendere l'accesso alla PMA a soggetti inizialmente esclusi. In particolare, con la sentenza n. 162 del 2014 è caduto il divieto di ricorso a tecniche di tipo eterologo per le coppie eterosessuali affette da sterilità o infertilità assolute e irreversibili, mentre la successiva sentenza n. 96 del 2015 ha garantito l'accesso alla PMA anche alle coppie eterosessuali fertili, ma portatrici di gravi patologie genetiche trasmissibili.

Nel solco di tale processo di adeguamento ai principi costituzionali non potrebbe ora non inserirsi anche l'"apertura" delle tecniche di PMA alle coppie formate da persone dello stesso sesso.

Come rilevato dalla Corte di cassazione (in particolare, con la sentenza n. 19599 del 2016), se l'unione fra persone dello stesso sesso è una formazione sociale ove l'individuo «svolge la sua personalità», e se la volontà dei componenti della coppia di divenire genitori e formare una famiglia con prole costituisce espressione della generale libertà di autodeterminazione della persona, ricondotta dalla Corte costituzionale agli artt. 2, 3 e 31 Cost. (e non pure all'art. 29 Cost.), deve escludersi che esista, a livello costituzionale, un divieto per le coppie dello stesso sesso di accogliere e anche di generare figli. Ciò tenuto conto del fatto che non vi sono certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine a specifiche ripercussioni negative sul piano educativo e della crescita del minore, derivanti dal suo inserimento in una famiglia formata da una coppia omosessuale.

Su tale rilievo, la Cassazione ha ritenuto, quindi, possibile l'adozione del figlio del partner omosessuale ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962).

Una volta assodato che l'unione omosessuale può bene costituire un contesto familiare nel quale esercitare le funzioni genitoriali, la tendenziale unitarietà dello status di figlio - senza discriminazioni tra figli legittimi, naturali o adottivi - renderebbe irragionevole ogni disparità nel riconoscimento del diritto alla genitorialità che risulti collegata unicamente alle «modalità di ingresso» dei figli all'interno dell'unione civile: ossia alla circostanza che l'ingresso avvenga a seguito di adozione ovvero di tecniche di PMA.

La giurisprudenza più recente riconosce, d'altronde, piena efficacia nel nostro ordinamento agli atti di nascita stranieri relativi a minori concepiti all'estero con tecniche di PMA da partner dello stesso sesso, con conseguente attribuzione della qualità di genitori a entrambi i partner. Impedire il ricorso a tecniche di PMA a coppie dello stesso sesso in Italia e nel contempo riconoscerne pienamente gli effetti se operate all'estero (anche da cittadini italiani) rappresenterebbe una «intollerabile "ipocrisia" interpretativa», anch'essa contrastante con l'art. 3 Cost.

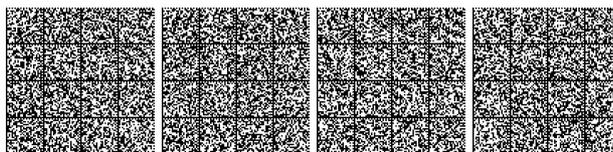
Pienamente condivisibili sarebbero, per il resto, le censure formulate dal rimettente in riferimento agli artt. 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, Cost. A quest'ultimo riguardo, le parti costituite ricordano come la Corte costituzionale austriaca, con una pronuncia del 19 dicembre 2013, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge austriaca che vietava a coppie di donne (nella specie, unite civilmente in Germania) di accedere alle tecniche di PMA, ravvisando in tale divieto una lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 7 della Costituzione austriaca e una inammissibile interferenza con la vita familiare protetta dall'art. 8 CEDU.

1.3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo* avrebbe, infatti, affermato il contrasto delle norme censurate con i parametri costituzionali in modo puramente assiomatico, senza un adeguato supporto argomentativo.

Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

Come sottolineato nella sentenza n. 162 del 2014 della Corte costituzionale, la legge n. 40 del 2004 costituisce la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore [...] che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali». Le relative questioni di costituzionalità toccano temi eticamente sensibili, in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze appartiene primariamente alla valutazione del legislatore.

La progressiva eliminazione, da parte della Corte, con le sentenze n. 151 del 2009, n. 162 del 2014 e n. 96 del 2015, di taluni divieti posti dalla citata legge sarebbe frutto di una analisi specifica non riassumibile in un giudizio di valore unitario, in quanto la Costituzione non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli e la libertà di divenire genitori non implica che essa possa esplicitarsi senza limiti. Con la sentenza n. 162 del 2014,



la Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale della preclusione all'accesso alla PMA di tipo eterologo nei confronti delle coppie affette da grave patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute e irreversibili, senza porre, tuttavia, in discussione la legittimità in sé del divieto di tale pratica e precisando, altresì, che la declaratoria di illegittimità costituzionale non incide sulla disciplina dei requisiti soggettivi (compreso quello della diversità di sesso) stabilita dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004, che resta, quindi, applicabile anche alla PMA di tipo eterologo.

Quanto al divieto di discriminazione delle coppie omosessuali, la stessa Corte costituzionale ha tenuto ferma l'interpretazione dell'art. 29 Cost. e il modello di matrimonio e di famiglia che ne deriva, fondati sulla differenza di sesso tra i coniugi (sentenza n. 138 del 2010). Né la disciplina delle unioni civili, di cui alla legge n. 76 del 2016, potrebbe rappresentare un utile termine di comparazione, posto che tale legge definisce l'unione civile quale «specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione», attribuendo quindi alla stessa caratteristiche autonome e distinte rispetto al matrimonio.

L'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 esclude, inoltre, l'applicabilità alle unioni civili tanto delle disposizioni del codice civile sulla filiazione, quanto - come chiarito dalla Corte di cassazione - della disposizione relativa all'adozione speciale del figlio del coniuge, di cui all'art. 44, comma 1, lettera b), della legge n. 184 del 1983, consentendo la sola adozione in caso di impossibilità di affidamento preadottivo, prevista dalla successiva lettera d).

La *ratio* della disciplina della PMA sarebbe, d'altro canto, quella di tutelare il superiore interesse del nascituro. Il diritto alla genitorialità sussisterebbe, pertanto, solo ove esso corrisponda al migliore interesse per il minore («best interest of the child», secondo la formula rinvenibile nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176). E, proprio nella prospettiva della valutazione di tale interesse, particolarmente sul piano della conservazione di rapporti affettivi già instaurati, il diritto alla genitorialità delle coppie omosessuali sarebbe stato, in effetti, evocato dalla giurisprudenza comune che si è occupata dall'argomento.

Il caso oggi in esame non riguarda, tuttavia, una ipotesi di «genitorialità sociale», tramite la quale possa essere tutelato un minore, anche nell'ambito di coppie omosessuali, ma soltanto il diritto di un adulto di procreare: diritto che non sarebbe garantito in modo assoluto dall'ordinamento.

Quanto, infine, alla denunciata violazione degli artt. 8 e 14 CEDU, la difesa dello Stato ricorda come la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 1° aprile 2010 [*recte*: 3 novembre 2011], S. H. e altri contro Austria, abbia ritenuto che il divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca non configurasse una ingerenza indebita della pubblica autorità nella vita privata e familiare, vietata dall'art. 8 CEDU, non eccedendo il margine di discrezionalità di cui gli Stati fruiscono nella disciplina della materia.

Si sarebbe, in conclusione, al cospetto di una tematica che implica l'armonizzazione di un complesso di valori e scelte di opportunità rimesse in via esclusiva al legislatore.

1.4.- È intervenuta, altresì, l'associazione di promozione sociale Avvocatura per i diritti LGBTI, la quale ha chiesto, sulla scorta di ampie argomentazioni, l'accoglimento delle questioni (da intendere, a suo avviso, come limitate alle sole coppie omosessuali femminili).

1.5.- S. B. e C. D. hanno depositato memoria, con la quale hanno contestato le difese dell'Avvocatura generale dello Stato.

Non conferente sarebbe, in specie, il richiamo dell'Avvocatura ai tratti differenziali degli istituti del matrimonio e dell'unione civile. L'art. 5 della legge n. 40 del 2004 consente, infatti, l'accesso alla PMA non soltanto alle coppie «coniugate», ma anche alle coppie «conviventi». La disparità di trattamento che le questioni mirano a rimuovere non è, dunque, quella tra soggetti coniugati e soggetti uniti civilmente, ma quella fra conviventi eterosessuali e conviventi omosessuali (uniti civilmente): distinzione che esprimerebbe una discriminazione fondata esclusivamente sull'orientamento sessuale della coppia.

Parimente privo di significato sarebbe il fatto che, nelle precedenti pronunce sulla PMA, la Corte costituzionale abbia tenuto fermo il requisito di accesso rappresentato dalla diversità di sesso dei richiedenti. In quelle occasioni, il problema della legittimità di tale requisito non risultava, infatti, sottoposto alla Corte.

La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sul caso S. H. e altri contro Austria risulterebbe, a sua volta, superata dalla successiva decisione della Corte costituzionale austriaca, che ha dichiarato illegittima la normativa che vietava l'accesso alla PMA a coppie di donne.

1.6.- Ha depositato memoria anche l'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità o infondatezza delle questioni, riprendendo e sviluppando gli argomenti già svolti nell'atto di intervento.

2.- Con ordinanza del 3 gennaio 2019 (r. o. n. 60 del 2019), il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, limitatamente alle parole «di sesso diverso», e 12, comma 2, limitatamente alle



parole «dello stesso sesso o», «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10», nonché degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, «nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie formate da due persone di sesso femminile», deducendone il contrasto con gli artt. 2, 3, 31, secondo comma, e 32, primo comma, Cost., nonché con gli artt. 11 (parametro evocato solo in dispositivo) e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 8 e 14 CEDU, agli artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e agli artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

2.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto da due donne, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., nei confronti dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel ricorso si deduce che la coppia ricorrente si era sposata in Danimarca nel 2014, con atto successivamente trascritto in Italia nel registro delle unioni civili; che a causa delle complicazioni seguite a trattamenti di inseminazione artificiale operati in Danimarca, a una delle ricorrenti era stata asportata la salpinge uterina destra e riscontrata l'avvenuta chiusura di quella sinistra, con conseguente incapacità di produrre ovuli; che l'altra ricorrente soffriva, a sua volta, di un'aritmia cardiaca, in ragione della quale le era stato sconsigliato di avere gravidanze e suggerito, anzi, di ricorrere a una terapia anticoncezionale; che le tecniche di fecondazione assistita avrebbero consentito di superare gli ostacoli alla procreazione indotti da tali patologie, tramite l'utilizzazione complementare delle potenzialità riproduttive residue delle ricorrenti (gestazionale dell'una, di produzione ovarica dell'altra); che, a tal fine, esse si erano rivolte all'Azienda sanitaria di Bolzano, la quale aveva, tuttavia, respinto la loro richiesta, rilevando che l'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004 vieta le tecniche di fecondazione eterologa e che il successivo art. 5 consente di accedere alle tecniche di PMA solo alle coppie composte da persone di sesso diverso.

Reputando illegittimo il diniego, le ricorrenti hanno chiesto al Tribunale rimettente di garantire con provvedimento d'urgenza il loro diritto di accesso alle menzionate terapie riproduttive.

Costituitasi in giudizio, l'Azienda sanitaria - sul presupposto ci si trovi a fronte di una controversia in materia di previdenza e assistenza obbligatorie - ha eccepito l'incompetenza per territorio del Tribunale ordinario di Bolzano, indicando come competente, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. civ., il giudice del lavoro presso il Tribunale ordinario di Monza.

Ad avviso del rimettente, l'eccezione sarebbe infondata. Il giudizio *a quo* non potrebbe essere, infatti, incluso tra le controversie di cui all'art. 442 cod. proc. civ., attenendo piuttosto all'esatta individuazione dei limiti e delle facoltà connessi al diritto alla genitorialità: diritto che, «solo incidentalmente, verrebbe veicolato attraverso il ricorso ad un determinato percorso terapeutico». La maggior parte delle pronunce di merito in materia di PMA risulta del resto emessa, anche quando risultasse evocata in giudizio una azienda sanitaria, da giudici addetti alle sezioni ordinarie, e non già alla sezione lavoro dei tribunali e delle corti d'appello. La competenza per territorio dovrebbe essere, pertanto, stabilita in base non all'art. 444 cod. proc. civ. (che fa riferimento al foro di residenza dell'attore), ma agli ordinari criteri indicati dagli artt. 19 e 20 cod. proc. civ., che renderebbero competente il Tribunale adito.

Sarebbe, per altro verso, ravvisabile il periculum in mora, posto che, in ragione dell'età delle ricorrenti, l'attesa dei tempi di un ordinario giudizio di cognizione rischierebbe di pregiudicare definitivamente il buon esito delle tecniche di PMA e, con esso, il diritto azionato.

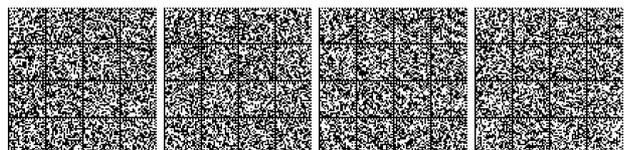
Quanto al *fumus boni iuris*, assumerebbero, per converso, rilievo dirimente le questioni di legittimità costituzionale sollevate. Alla luce delle motivazioni addotte dall'Azienda sanitaria a sostegno del diniego delle prestazioni richieste, l'unico ostacolo all'accoglimento dell'istanza cautelare delle ricorrenti sarebbe, infatti, rappresentato dalle norme sospettate di illegittimità costituzionale.

L'art. 1 della legge n. 40 del 2004 prevede, in specie, che il ricorso alla PMA è consentito «[a] fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», «alle condizioni e secondo le modalità previste dalla legge stessa» (comma 1) e sempre che «non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità» (comma 2).

L'art. 4, dopo aver ribadito che il ricorso alle tecniche di PMA è limitato ai casi di sterilità o infertilità non altrimenti rimovibili (comma 1), vieta specificamente il ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo (comma 3).

Il successivo art. 5 consente, a sua volta, di accedere alle tecniche in questione soltanto alle «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

Da ultimo, l'art. 12 punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200.000 a 400.000 euro chiunque applica tecniche di PMA, tra l'altro, a coppie «composte da soggetti dello stesso sesso» (comma 1), prevedendo altresì sanzioni di tipo interdittivo nei confronti del personale medico e delle strutture che vi procedano (commi 9 e 10).



Secondo il giudice *a quo*, le norme denunciate si porrebbero in contrasto anzitutto con gli artt. 2 e 3 Cost.

È ormai pacifico, infatti, che la formazione sociale scaturente dall'unione civile, o anche solo da una convivenza di fatto tra persone dello stesso sesso, abbia natura familiare. Di conseguenza, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 162 del 2014, l'unico interesse che potrebbe astrattamente contrapporsi all'utilizzazione delle tecniche di PMA nel suo ambito è quello del nascituro.

La giurisprudenza più recente ha riconosciuto, tuttavia, in modo unanime la piena idoneità genitoriale della coppia omosessuale, sottolineando come non vi siano evidenze scientifiche dotate di un adeguato margine di certezza in ordine alla configurabilità di eventuali pregiudizi per il minore derivanti dal suo inserimento in una famiglia formata da persone dello stesso sesso.

Non sarebbero ravvisabili, di conseguenza, spazi di valutazione politico-legislativa per negare il diritto alla genitorialità, mediante accesso alla PMA, a una coppia di donne unite civilmente, non risultando pregiudicate in alcun modo le aspettative del nuovo nato, né venendo in rilievo le questioni di ordine etico sollevate dalla cosiddetta maternità surrogata. Nella specie, non verrebbe, infatti, coinvolto nella gestazione alcun soggetto esterno alla coppia richiedente, occorrendo soltanto il ricorso, ormai consentito, alle pratiche di fecondazione eterologa.

Il divieto di accesso alla PMA da parte di persone dello stesso sesso costituirebbe, pertanto, una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, lesiva della dignità della persona umana. Esso implicherebbe una negazione del diritto alla genitorialità sproporzionata e irragionevole, come tale lesiva anche dell'art. 31, secondo comma, Cost., in forza del quale la Repubblica «protegge la maternità».

Nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo* risulterebbe violato, peraltro, anche il diritto alla salute, garantito dall'art. 32 Cost. Le ricorrenti si vedrebbero, infatti, preclusa - solo perché componenti di una coppia formata da persone dello stesso sesso - la possibilità di superare gli ostacoli alla riproduzione indotti dalle patologie da cui sono affette mediante l'indicata strategia di utilizzazione complementare delle potenzialità riproduttive residue: ciò quantunque l'art. 1 assegni alla PMA proprio la finalità di risolvere i «problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana».

La natura espressa del divieto e della relativa sanzione impedirebbero, d'altronde, un'interpretazione della normativa in senso conforme alla Costituzione. Né potrebbe procedersi alla disapplicazione delle norme censurate per contrasto con gli artt. 8 e 14 della CEDU, che prevedono, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione. Alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, tale contrasto deve essere fatto valere tramite la proposizione di una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale le disposizioni convenzionali fungono da norme interposte.

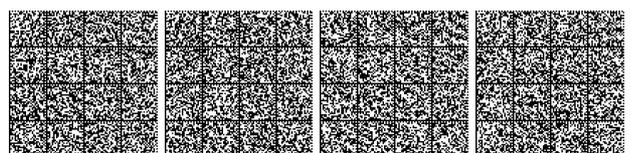
Per le medesime ragioni si renderebbe necessario denunciare di fronte alla Corte costituzionale il sospetto di illegittimità delle norme censurate per incompatibilità «con ulteriore normativa pattizia», indicata, «per mere ragioni di completezza», negli artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (i quali prevedono ancora una volta il divieto di discriminazione e il diritto al rispetto della vita privata e familiare), nonché negli artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (i quali stabiliscono il divieto di discriminazione e la promozione del diritto alla salute con specifico riguardo alle persone con disabilità, da intendere anche quale «disabilità riproduttiva»).

2.2.- Si sono costituite F. F. e M. R., ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Preliminarmente, le parti costituite pongono in evidenza come la vicenda oggetto del giudizio principale sia diversa da quella che ha dato origine alle pur analoghe questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Pordenone. In quel caso, infatti, la coppia è composta da persone dello stesso sesso, ma non consta che esse presentino individualmente alcuna patologia riproduttiva. Nella fattispecie in esame, di contro, a entrambe le ricorrenti sono state diagnosticate patologie riproduttive, sicché l'infertilità non è solo di coppia, ma anche individuale.

Ciò premesso, le parti costituite rilevano come costituisca un dato ormai acquisito - anche alla luce della giurisprudenza delle Corti europee - che la coppia omosessuale, tanto unita civilmente (come le ricorrenti), quanto «in libera unione», costituisca una famiglia e goda, quindi, del diritto al rispetto della propria vita familiare.

La Corte costituzionale ha collocato, d'altro canto, tra i diritti inviolabili dell'uomo, tutelati dall'art. 2 Cost., non solo i diritti della persona nell'ambito familiare, ma anche i diritti relativi alla possibilità di avere una famiglia. In particolare, nella sentenza n. 162 del 2014 la Corte ha affermato che la scelta di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia dei figli «costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, [...] riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare». In quest'ottica, «[l]a determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo».



Se, dunque, la coppia omosessuale costituisce una formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost. e se la determinazione di avere un figlio rappresenta un diritto inviolabile della coppia, anche in assenza di legame genetico, il divieto di accesso alla procreazione assistita posto dalla legge n. 40 del 2004 nei confronti delle coppie formate da due donne - in difetto di interessi contrari di pari rango - colliderebbe inevitabilmente con il citato parametro costituzionale.

Le disposizioni censurate violerebbero, altresì, l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'eguaglianza, sia sotto quello della ragionevolezza.

Quanto al principio di eguaglianza, il divieto in discorso risulterebbe discriminatorio sotto molteplici aspetti, trattando diversamente situazioni omogenee.

Sotto un primo aspetto, mentre per la coppia eterosessuale sarebbe sufficiente affermare, ai fini dell'accesso alla PMA, di aver avuto regolari rapporti sessuali per un dato periodo, senza che abbiano condotto alla gravidanza, la coppia omosessuale che dichiara lo stesso insuccesso in riferimento a - pur consentiti - tentativi di inseminazione domestica, non può invece accedere alle tecniche in questione.

In secondo luogo, dall'art. 12, comma 2, della legge n. 40 del 2004 emergerebbe che chi applica tecniche di PMA - ora anche di tipo eterologo - a una coppia di sesso diverso in assenza delle condizioni patologiche di sterilità o infertilità, di cui all'art. 4 della medesima legge, non è soggetto ad alcuna sanzione, mentre la stessa condotta, posta in essere a vantaggio di una coppia dello stesso sesso, anche in presenza di patologie documentate, è punita.

Sotto un terzo profilo, la discriminazione si apprezzerebbe nel raffronto tra una coppia di donne con patologie riproduttive e una coppia eterosessuale con la donna affetta dalla medesima patologia. La donna in coppia con un uomo potrebbe, infatti, fruire della PMA, mentre la donna in coppia con un'altra donna non vi ha accesso.

Anche la violazione del principio di ragionevolezza si riscontrerebbe sotto molteplici aspetti. Nella sentenza n. 162 del 2014, la Corte costituzionale ha ritenuto che, alla luce del dichiarato scopo della legge n. 40 del 2004 «di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» (art. 1, comma 1), la preclusione assoluta di accesso alla PMA di tipo eterologo introducesse «un evidente elemento di irrazionalità», poiché la negazione assoluta del diritto a realizzare la genitorialità veniva ad essere stabilita proprio «in danno delle coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la *ratio legis*».

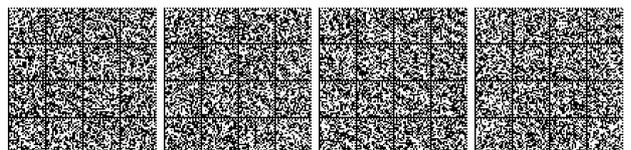
A conclusioni analoghe dovrebbe pervenirsi nell'ipotesi in esame. Le componenti di una coppia omosessuale femminile si vedrebbero, infatti, non semplicemente limitate, ma precluse in radice la possibilità di fondare una famiglia con figli in Italia e di divenire madri, nonostante la Costituzione associ in maniera esplicita la genitorialità alla donna (art. 31, secondo comma).

Il divieto risulterebbe particolarmente irragionevole nel caso di specie, dato che le patologie di cui le ricorrenti sono portatrici rendono necessario l'intervento della scienza medica e richiedono un'utilizzazione complementare delle loro potenzialità riproduttive residue. Imporre a ciascuna di esse, per accedere alla PMA, di sposare un uomo o di convivere con lui, di là dalla intrinseca inaccettabilità della condizione, non risolverebbe il problema produttivo, ma condannerebbe, anzi, la donna a non divenire mai madre (genetica).

Si riscontrerebbe, inoltre, una ingiustificata disparità di trattamento delle coppie in base alla loro capacità economica, analoga a quella rilevata dalla sentenza n. 162 del 2014 in rapporto al divieto di fecondazione eterologa. L'esercizio del diritto di formare una famiglia con figli resterebbe, infatti, riservato solo alle coppie omosessuali più abbienti, che dispongano delle risorse economiche necessarie per recarsi in un altro Stato che consente ad esse il ricorso alle tecniche di PMA.

Si dovrebbe considerare, ancora, che con la sentenza n. 96 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge n. 40 del 2004 che non consentivano il ricorso alle tecniche di PMA «alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili». L'ordinamento tutelerebbe, dunque, attualmente - perché così impone la Costituzione - ogni coppia che incontri ostacoli alla gravidanza, anche se non correlati alla infertilità o sterilità individuale, ma a una specifica conformazione di coppia. Il pericolo di trasmissione di malattie al nascituro può dipendere, infatti, dalla circostanza che entrambi i componenti della coppia siano portatori di una tara genetica: dunque, se la donna avesse scelto un uomo non portatore del medesimo gene il problema non vi sarebbe. La scelta della donna di vivere una relazione con un'altra donna è espressione legittima della propria vita affettiva e familiare, in nulla diversa e meno meritevole di tutela rispetto alla scelta di vivere con «quell'''uomo, e non con un altro. Anche in tal caso, dunque, la donna dovrebbe godere dell'assistenza medica necessaria per superare gli ostacoli riproduttivi che discendono dalla scelta operata.

Da ultimo, la legge n. 40 del 2004 moverebbe dal presupposto che la situazione di infertilità o sterilità, alla quale è subordinata l'erogazione delle prestazioni di PMA, sia di tipo esclusivamente medico-patologico, quando invece essa può dipendere anche da una «condizione sociale», insita nella non complementarietà biologica di due donne. Alla luce



del principio personalista che ispira l'ordinamento costituzionale repubblicano, tuttavia, le finalità terapeutiche potrebbero rilevare solo agli effetti dell'art. 32 Cost. e degli obblighi di sanità pubblica dello Stato, ma non quale giustificazione per negare tout court il diritto all'«autoderminazione riproduttiva», in assenza di libertà altrui o collettive lese.

Sarebbe violato anche l'art. 30, terzo comma, Cost., in forza del quale «[l]a legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale». Il divieto di accedere alle tecniche di PMA da parte delle coppie omosessuali femminili e lo sfavore espresso dal legislatore, sanzionando i soggetti che le realizzino, determinerebbero, infatti, una discriminazione legale e sociale nei confronti dei minori che da tali tecniche «illecite» nascono.

Risulterebbe leso pure l'art. 31, primo comma, Cost., il quale, con l'espresso riferimento alle «famiglie numerose», esprimerebbe un favor evidente per la formazione di famiglie con figli, imponendo al legislatore, non solo di non ostacolarla, ma anzi di agevolarla.

Il divieto censurato violerebbe anche l'imperativo di proteggere la maternità, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, posto dal secondo comma dello stesso art. 31 Cost., non potendo la maternità di una donna omosessuale essere oggetto di protezione diversa da quella di una donna eterosessuale.

Sarebbe violato, ancora, il diritto alla salute (art. 32, primo comma, Cost.), tanto della persona singolarmente considerata, quanto nella sua dimensione di coppia.

Con riguardo alla ricorrente affetta da patologia cardiaca che le impedisce di divenire madre gestazionale, se non con gravissimo rischio per la propria salute, l'unica possibilità di mantenere un legame genetico con il figlio è la fecondazione dei propri ovuli in vitro, con successivo trasferimento degli embrioni così ottenuti nell'utero di altra donna. Dunque, solo la relazione affettiva con un'altra donna, in grado di realizzare una gravidanza, le consentirebbe di avere dei figli.

Quanto all'altra ricorrente - non in grado di produrre ovociti, ma capace di divenire madre partorienti ricevendo embrioni creati in ambiente extrauterino - ella, quando pure convivesse con un uomo, avrebbe notevoli difficoltà nel procurarsi gameti femminili in numero sufficiente per la produzione di embrioni sani, stante la notoria carenza di ovociti in Italia. Si troverebbe, quindi, costretta ad acquistarli sul mercato internazionale, con i rischi per la salute connessi al prelievo da donne straniere: ciò quando, nel caso concreto, vi sarebbe la compagna che è disposta a conferirli.

Il divieto rivolto al personale sanitario favorirebbe, per altro verso, il ricorso a modalità fecondative - quali l'inseminazione domestica con sperma di conoscenti o acquisito tramite internet - che, in assenza di test clinici sui donatori, mettono a rischio la salute tanto della madre, quanto del nascituro.

Per le medesime ragioni già indicate nella sentenza n. 162 del 2014, le norme censurate sarebbero produttive di un vulnus alla salute anche nella sua dimensione psichica e sociale, posto che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner è suscettibile di incidere negativamente, anche in misura rilevante, sulla salute della coppia, intesa nella predetta accezione.

Alla previsione dell'art. 32 Cost. dovrebbe essere ricondotto, infine, anche il dovere dello Stato di tutelare chi, come le ricorrenti, sia portatore di patologie riproduttive che determinano una condizione di disabilità: nozione, quest'ultima, che - come rilevato dalla stessa sentenza n. 162 del 2014 - «per evidenti ragioni solidaristiche, va accolta in un'ampia accezione».

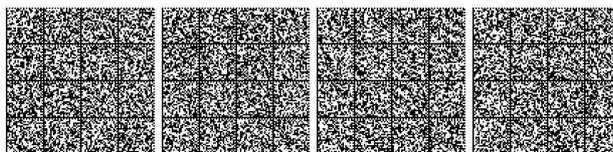
Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto pure con obblighi derivanti da fonti sovranazionali, atte a costituire norme interposte rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

In aggiunta alle disposizioni evocate dall'ordinanza di rimessione, verrebbero a questo proposito in rilievo anche la direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, nonché gli artt. 2, paragrafo 2, 3, 10, paragrafo 1, 12, paragrafo 1, e 15, paragrafo 1, lettera b), del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificato e reso esecutivo con legge n. 881 del 1977 (che stabiliscono, rispettivamente, i principi di non discriminazione, parità tra uomo e donna, protezione e assistenza alla famiglia, e il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale e dei benefici del progresso scientifico).

2.3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, sulla scorta - quanto ai profili di merito - delle medesime considerazioni svolte in rapporto all'ordinanza r. o. n. 129 del 2018 e sviluppate con successiva memoria.

2.4.- Sono intervenute, altresì, l'Associazione radicale Certi Diritti e l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, le quali hanno chiesto che le questioni stesse vengano accolte, per le ragioni indicate nella memoria successivamente depositata.

2.5.- Anche F. F. e M. R. hanno depositato memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.



Le parti costituite pongono, in particolare, l'accento sull'esigenza di fugare un possibile equivoco: la fecondazione con donazione di gameti - consentita a seguito della sentenza n. 162 del 2014 - non è un rimedio terapeutico all'infertilità di uno o di entrambi i componenti della coppia. Essa non cura, infatti, la patologia riproduttiva, ma si limita ad «aggirare» una patologia non curabile.

L'ordinamento esprimerebbe, quindi, un «giudizio di simpatia» per la situazione della coppia, consentendo ad essa di realizzare altrimenti il desiderio di costituire una famiglia con figli. Tale favor discenderebbe dall'implicito presupposto per cui non si può esigere che il componente della coppia privo di patologie riproduttive cerchi un altro partner per divenire genitore biologico. Da ciò emergerebbe che l'«unità di coppia» è un valore oggetto di specifica tutela costituzionale e che è rispetto alla coppia che è favorita la costituzione della famiglia.

In tale ottica, non si comprenderebbe perché la relazione affettiva di una coppia di donne non debba essere parimente oggetto di protezione da parte dell'ordinamento. Se - come affermato dalla sentenza n. 138 del 2010 della Corte costituzionale - alla «unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso [...] spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia», tale libertà non dovrebbe essere lesa, ponendo la donna di fronte alla «terribile scelta» tra coltivare la propria relazione affettiva con la persona che ama, rinunciando al desiderio naturale di divenire madre, ovvero «rinnegare il proprio orientamento affettivo e divenire madre unendosi, quantomeno carnalmente, con una persona di sesso maschile».

2.6.- Con ordinanza pronunciata all'udienza pubblica del 18 giugno 2019 questa Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, dell'Associazione radicale Certi Diritti e dell'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Pordenone (ordinanza r. o. n. 129 del 2018) dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui, rispettivamente, limitano l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (d'ora in avanti: *PMA*) alle sole «coppie [...] di sesso diverso» e sanzionano, di riflesso, chiunque applichi tali tecniche «a coppie [...] composte da soggetti dello stesso sesso».

Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 2 della Costituzione, non garantendo il diritto fondamentale alla genitorialità dell'individuo, sia come soggetto singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tra le quali rientra anche l'unione civile o la convivenza di fatto tra persone dello stesso sesso.

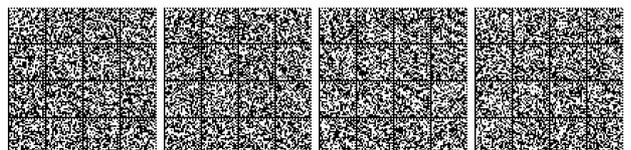
Le medesime disposizioni si porrebbero in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbero una disparità di trattamento fra i cittadini in ragione del loro orientamento sessuale e delle loro disponibilità economiche, riconoscendo il diritto alla filiazione alle sole coppie omosessuali che siano in grado di sostenere i costi per accedere alla PMA presso uno degli Stati esteri che lo consentono.

Sarebbero violati, ancora, l'art. 31, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica di proteggere la maternità, favorendo gli istituti necessari a tale scopo, e l'art. 32, primo comma, Cost., giacché l'impossibilità di formare una famiglia con figli assieme al proprio partner sarebbe in grado di nuocere alla salute psicofisica della coppia.

Le norme denunciate violerebbero, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Esse attuerebbero, infatti, una interferenza nella vita familiare della coppia basata solo sull'orientamento sessuale dei suoi componenti e, dunque, discriminatoria.

2.- Il Tribunale ordinario di Bolzano (ordinanza r. o. n. 60 del 2019) solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, limitatamente alle parole «di sesso diverso», e 12, comma 2, limitatamente alle parole «dello stesso sesso o», «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10», nonché degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, «nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie formate da due persone di sesso femminile».

Secondo il rimettente, le disposizioni denunciate violerebbero l'art. 2 Cost., implicando una negazione del diritto alla genitorialità non giustificata da esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale, tenuto conto della natura di «famiglia» della formazione sociale fondata su un'unione civile o su una convivenza di fatto tra persone dello stesso sesso e della piena idoneità di una coppia omosessuale ad accogliere e crescere il nuovo nato.



Il divieto di accesso alla PMA da parte di coppie di persone dello stesso sesso costituirebbe, inoltre, una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, lesiva della dignità della persona umana, ponendosi perciò in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

Risulterebbero altresì violati l'art. 31, secondo comma, Cost., in forza del quale la Repubblica è chiamata a proteggere la maternità, e l'art. 32, primo comma, Cost., che garantisce il diritto alla salute. Le disposizioni censurate impedirebbero, infatti, alle componenti della coppia omosessuale femminile affette da patologie che impediscano loro di procreare in modo naturale - come nel caso oggetto del giudizio *a quo* - di superare il problema tramite l'utilizzazione complementare delle potenzialità riproduttive residue di ciascuna di esse (gestazionale dell'una, di produzione ovarica dell'altra): ciò sebbene l'art. 1 della legge n. 40 del 2004 assegni alla PMA proprio la finalità di risolvere i «problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana».

Le disposizioni censurate violerebbero, infine, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto:

a) con gli artt. 8 e 14 CEDU, che prevedono, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione;

b) con gli artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, che parimente prevedono il divieto di discriminazione e il diritto al rispetto della vita privata e familiare;

c) con gli artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, i quali stabiliscono il divieto di discriminazione e la promozione del diritto alla salute con specifico riguardo alle persone con disabilità, da intendere anche quale «disabilità riproduttiva».

3.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe, relative in parte alle medesime norme, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4.- In via preliminare, va rilevato che non può tenersi conto delle deduzioni svolte dalle parti costituite nel giudizio relativo all'ordinanza del Tribunale di Bolzano, intese a dimostrare che le norme censurate contrastano anche con parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli evocati dal giudice *a quo* (in particolare, con gli artt. 30, terzo comma, e 31, primo comma, Cost., nonché con altre fonti sovranazionali atte a integrare gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è, infatti, limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione: con la conseguenza che non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2019, n. 194, n. 161, n. 12 e n. 4 del 2018).

5.- Secondo quanto si riferisce nelle ordinanze di rimessione, entrambi i giudici rimettenti si trovano investiti del ricorso proposto, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, da una coppia di donne, parti di una unione civile, inteso a superare, con provvedimento d'urgenza, il diniego opposto da un'Azienda sanitaria alla loro richiesta di accesso alla PMA.

Nessun dubbio di ammissibilità si pone in rapporto alla sedes processuale nell'ambito della quale le questioni sono state sollevate. Già in precedenti pronunce attinenti alla disciplina della PMA, questa Corte ha, infatti, ribadito la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche in sede cautelare, sia quando il giudice non abbia ancora provveduto sull'istanza dei ricorrenti (come è avvenuto negli odierni giudizi), sia quando abbia concesso la misura richiesta, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale il giudice fruisce in quella sede (sentenze n. 162 del 2014 e n. 151 del 2009, ordinanza n. 150 del 2012; con specifico riferimento alle questioni sollevate nell'ambito di procedimenti d'urgenza ante causam, sentenze n. 84 del 2016 e n. 96 del 2015).

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Portofino per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* ha esposto in modo, primo visu, del tutto adeguato le ragioni del denunciato contrasto delle norme censurate con gli artt. 2, 3 e 32, primo comma, Cost. Quanto ai parametri residui (artt. 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.), le deduzioni del rimettente, se pure alquanto stringate, permettono comunque sia di cogliere il nucleo delle censure, anche perché collegate a quelle relative agli altri parametri.

7.- Entrambi i giudici rimettenti escludono la praticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, ritenendo che una simile operazione ermeneutica trovi un insormontabile ostacolo nell'univoco tenore letterale dell'enunciato normativo.



L'affermazione appare corretta.

Stabilendo che alle tecniche di PMA possano accedere solo coppie formate da persone «di sesso diverso» (art. 5) e prevedendo sanzioni amministrative a carico di chi le applica a coppie «composte da soggetti dello stesso sesso» (art. 12, comma 2), la legge n. 40 del 2004 nega in modo puntuale e inequivocabile alle coppie omosessuali la fruizione delle tecniche considerate. Ciò, peraltro, in piena sintonia con l'ispirazione di fondo della legge stessa, sulla quale si porterà presto l'attenzione.

Opera, dunque, il principio - ripetutamente affermato da questa Corte - secondo il quale l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2019, n. 268 e n. 83 del 2017, n. 241 e n. 36 del 2016; ordinanza n. 207 del 2018).

8.- Con i quesiti di costituzionalità proposti, entrambi i Tribunali rimettenti mirano a rimuovere il requisito soggettivo di accesso alla PMA rappresentato dalla diversità di sesso dei componenti la coppia richiedente (unitamente al correlato presidio sanzionatorio). L'effetto della pronuncia auspicata dai giudici a quibus sarebbe, dunque, quello di rendere fruibile la PMA alle coppie omosessuali in quanto tali: indipendentemente, cioè, dal fatto che i loro componenti risultino affetti, uti singuli, da patologie che li pongano in condizioni obiettive di infertilità o di sterilità (come pure avviene nel caso sottoposto all'esame del Tribunale di Bolzano).

Lo stesso Tribunale di Bolzano limita, peraltro, espressamente il *petitum* alle coppie omosessuali femminili. Di contro, il Tribunale di Pordenone, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, chiede in modo indifferenziato l'ablazione del requisito della diversità di sesso, coinvolgendo così, apparentemente, nello scrutinio anche le coppie omosessuali maschili (che pure non vengono in rilievo nel giudizio *a quo*).

Dal tenore complessivo dell'ordinanza emerge, tuttavia, come anche le censure del Tribunale friulano debbano intendersi, in realtà, limitate alle coppie formate da sole donne.

Per le coppie omosessuali femminili la PMA si attua, infatti, mediante fecondazione eterologa, in vivo o in vitro, con gameti maschili di un donatore. Tale pratica era originariamente vietata in modo assoluto dalla legge n. 40 del 2004 (art. 4, comma 3), ma è divenuta fruibile dalle coppie eterosessuali a seguito della sentenza n. 162 del 2014 di questa Corte, in presenza di patologie che determinino una sterilità o una infertilità assolute e irreversibili. Con l'eventuale accoglimento delle odierne questioni, la fecondazione eterologa verrebbe estesa anche all'"infertilità sociale", o "relazionale", fisiologicamente propria della coppia omosessuale femminile, conseguente alla non complementarietà biologica delle loro componenti.

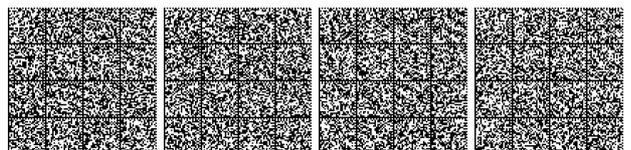
Per le coppie omosessuali maschili, invece, la genitorialità artificiale passa necessariamente attraverso una pratica distinta: vale a dire la maternità surrogata (o gestazione per altri). Il sintagma designa, come è noto, l'accordo con il quale una donna si impegna ad attuare e a portare a termine una gravidanza per conto di terzi, rinunciando preventivamente a "reclamare diritti" sul bambino che nascerà. Tale pratica è vietata in assoluto, sotto minaccia di sanzione penale, dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, anche nei confronti delle coppie eterosessuali. La disposizione ora citata - considerata dalla giurisprudenza espressiva di un principio di ordine pubblico (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 maggio 2019, n. 12193) - non è inclusa tra quelle sottoposte a scrutinio dal Tribunale di Pordenone, né è presa affatto in considerazione dal giudice *a quo* nello svolgimento delle proprie censure.

Ciò porta a concludere che, anche nella prospettiva del Tribunale friulano, le coppie omosessuali maschili siano destinate a restare estranee al panorama decisorio dell'odierno giudizio.

9.- Tanto puntualizzato, nel merito le questioni non sono però fondate.

Questa Corte ha avuto modo di porre in evidenza come la legge n. 40 del 2004 costituisca la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore, che negli anni più recenti ha conosciuto uno sviluppo correlato a quello della ricerca e delle tecniche mediche, e che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali» (sentenza n. 45 del 2005).

La materia tocca, al tempo stesso, «temi eticamente sensibili» (sentenza n. 162 del 2014), in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene «primariamente alla valutazione del legislatore» (sentenza n. 347 del 1998). La linea di composizione tra i diversi interessi in gioco si colloca, in specie, nell'«area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale» (sentenza n. 84 del 2016). Ciò ferma restando la sindacabilità delle scelte operate, al fine di verificare se con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole (sentenza n. 162 del 2014).



Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, d'altra parte, in più occasioni, che nella materia della PMA, la quale solleva delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano - segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso - un ampio margine di apprezzamento (tra le altre, sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; Grande Camera, 3 novembre 2011, S. H. e altri contro Austria).

10.- La possibilità - dischiusa dai progressi scientifici e tecnologici - di una scissione tra atto sessuale e procreazione, mediata dall'intervento del medico, pone, in effetti, un interrogativo di fondo: se sia configurabile - e in quali limiti - un "diritto a procreare" (o "alla genitorialità", che dir si voglia), comprensivo non solo dell'an e del quando, ma anche del quomodo, e dunque declinabile anche come diritto a procreare con metodi diversi da quello naturale. Più in particolare, si tratta di stabilire se il desiderio di avere un figlio tramite l'uso delle tecnologie meriti di essere soddisfatto sempre e comunque sia, o se sia invece giustificabile la previsione di specifiche condizioni di accesso alle pratiche considerate: e ciò particolarmente in una prospettiva di salvaguardia dei diritti del concepito e del futuro nato.

Le soluzioni adottate, in proposito, dalla legge n. 40 del 2004 sono, come è noto, di segno restrittivo. Esse riflettono - quanto ai profili che qui vengono in rilievo - due idee di base.

La prima attiene alla funzione delle tecniche considerate. La legge configura, infatti, in apicibus, queste ultime come rimedio alla sterilità o infertilità umana avente una causa patologica e non altrimenti rimovibile: escludendo chiaramente, con ciò, che la PMA possa rappresentare una modalità di realizzazione del "desiderio di genitorialità" alternativa ed equivalente al concepimento naturale, lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati.

L'art. 1 della legge n. 40 del 2004 stabilisce, in particolare, che il ricorso alla PMA «è consentito» - alle condizioni e secondo le modalità previste dalla stessa legge, «che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito» - «[a]l fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» (comma 1) e sempre che «non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità» (comma 2).

Il concetto è ribadito ed esplicitato nel successivo art. 4, comma 1, in forza del quale l'accesso alle tecniche di PMA «è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico».

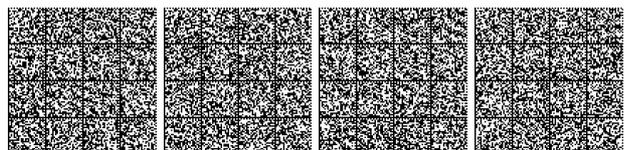
La seconda direttrice attiene alla struttura del nucleo familiare scaturente dalle tecniche in questione. La legge prevede, infatti, una serie di limitazioni di ordine soggettivo all'accesso alla PMA, alla cui radice si colloca il trasparente intento di garantire che il suddetto nucleo riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre: limitazioni che vanno a sommarsi a quella, di ordine oggettivo, insita nel disposto dell'art. 4, comma 3, che - nell'ottica di assicurare il mantenimento di un legame biologico tra il nascituro e gli aspiranti genitori - pone il divieto (in origine, assoluto) di ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo (ossia con impiego di almeno un gamete di un donatore "esterno").

L'art. 5 della legge n. 40 del 2004 stabilisce, in specie, che possano accedere alla PMA esclusivamente le «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

La disciplina dell'art. 5 trova eco, sul versante sanzionatorio, nelle previsioni dell'art. 12. Per quanto al presente più rileva, il comma 2 di tale articolo punisce con una severa sanzione amministrativa pecuniaria (da 200.000 a 400.000 euro) chi applica tecniche di PMA «a coppie composte da soggetti dello stesso sesso», oltre che da soggetti non entrambi viventi, o in età minore, o non coniugati o non conviventi.

La previsione sanzionatoria è rafforzata da quella del comma 9, in forza della quale nei confronti dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui allo stesso art. 12 (e, dunque, anche per quello di cui al comma 2) è «disposta la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale». Il comma 10 prevede, inoltre, la sospensione dell'autorizzazione alla realizzazione delle pratiche di PMA concessa alla struttura nel cui interno è eseguita la pratica vietata, con possibilità di revoca dell'autorizzazione stessa nell'ipotesi di violazione di più divieti o di recidiva.

11.- Questa Corte è intervenuta in due occasioni sulla trama normativa ora ricordata, al fine di ampliare, tramite declaratorie di illegittimità costituzionale, il novero dei soggetti abilitati ad accedere alla PMA. Lo ha fatto, in particolare, con le sentenze n. 162 del 2014 e n. 96 del 2015: pronunce che gli odierni rimettenti e le parti private evocano a sostegno dell'ulteriore intervento ampliativo oggi richiesto, il quale viene prospettato come un ideale e coerente sviluppo delle decisioni già assunte.



Con le pronunce considerate questa Corte ha, peraltro, rimosso quelle che apparivano sostanzialmente come distonie, interne o esterne, della disciplina delineata dal legislatore, senza incidere - o incidendo solo in modo marginale - sulle coordinate di fondo di quest'ultima.

La sentenza n. 162 del 2014 ha ammesso, in specie, alla riproduzione artificiale le coppie alle quali «sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili», dichiarando illegittimo, limitatamente a tale ipotesi, il divieto di ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo stabilito dall'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004. In tal modo, si è posto rimedio all'«evidente elemento di irrazionalità» insito nel fatto che, dopo aver assegnato alla PMA lo scopo «di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», il legislatore aveva negato in assoluto - con il censurato divieto di fecondazione eterologa - la possibilità di realizzare il desiderio della genitorialità proprio alle «coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la *ratio legis*». Circostanza, questa, che rivelava come il bilanciamento di interessi operato fosse irragionevole, posto che, sull'altro versante, le esigenze di tutela del nuovo nato apparivano adeguatamente soddisfatte dalla disciplina vigente, in rapporto tanto al «rischio psicologico» correlato al difetto di legame biologico con i genitori (conseguente alla fecondazione eterologa), quanto alla possibile «violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica».

La successiva sentenza n. 96 del 2015 ha dischiuso, a sua volta, l'accesso alla PMA alle coppie fertili portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili al nascituro («accertate da apposite strutture pubbliche»). Si è eliminata, con ciò, l'altra «palese antinomia» già censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia. La legge n. 40 del 2004 vietava, infatti, alle coppie dianzi indicate di ricorrere alla PMA, con diagnosi preimpianto, quando invece «il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali [...] consentita dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza)».

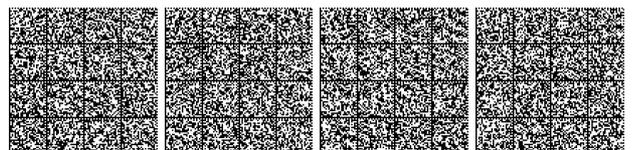
Entrambe le pronunce si sono mosse, dunque, nella logica del rispetto - e, anzi, della valorizzazione - della finalità (lato sensu) terapeutica assegnata dal legislatore alla PMA (proiettandola, nel caso della sentenza n. 96 del 2015, anche sul nascituro), senza contestare nella sua globalità - in punto di compatibilità con la Costituzione - l'altra scelta legislativa di fondo: quella, cioè, di riprodurre il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una figura materna e di una figura paterna. È ben vero che la sentenza n. 162 del 2014 ha fatto venir meno - nella circoscritta ipotesi da essa considerata (quando, cioè, la fecondazione eterologa rappresenti l'unico modo per superare una infertilità assoluta e irreversibile di matrice patologica) - la necessità del legame biologico tra genitori e figli. Ma la pronuncia ha avuto cura di puntualizzare e sottolineare che alla fecondazione eterologa restano, comunque sia, abilitate ad accedere solo le coppie che posseggano i requisiti indicati dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004, e dunque rispondenti al paradigma familiare riflesso in tale disposizione.

12.- Le questioni oggi in esame si collocano su un piano ben diverso.

L'ammissione alla PMA delle coppie omosessuali, conseguente al loro accoglimento, esigerebbe, infatti, la diretta sconfessione, sul piano della tenuta costituzionale, di entrambe le idee guida sottese al sistema delineato dal legislatore del 2004, con potenziali effetti di ricaduta sull'intera platea delle ulteriori posizioni soggettive attualmente escluse dalle pratiche riproduttive (oltre che con interrogativi particolarmente delicati quanto alla sorte delle coppie omosessuali maschili, la cui omologazione alle femminili - in punto di diritto alla genitorialità - richiederebbe, come già accennato, che venga meno, almeno a certe condizioni, il divieto di maternità surrogata).

Nella specie, non vi è, d'altronde, alcuna incongruenza interna alla disciplina legislativa della materia, alla quale occorra por rimedio. Contrariamente a quanto mostrano di ritenere i giudici a quibus, l'infertilità «fisiologica» della coppia omosessuale (femminile) non è affatto omologabile all'infertilità (di tipo assoluto e irreversibile) della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive: così come non lo è l'infertilità «fisiologica» della donna sola e della coppia eterosessuale in età avanzata. Si tratta di fenomeni chiaramente e ontologicamente distinti. L'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è, dunque, fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

In questo senso si è, del resto, specificamente espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa ha affermato, infatti, che una legge nazionale che riservi l'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò, proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).



In tali rilievi è evidentemente già insita l'infondatezza delle questioni sollevate dai rimettenti, sotto il profilo considerato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in correlazione con le disposizioni convenzionali da ultimo citate.

13.- Ciò posto, e riprendendo l'ordine delle censure prospettato dai giudici a quibus, neppure è riscontrabile la denunciata violazione dell'art. 2 Cost.

13.1.- Questa Corte ha rilevato che la nozione di «formazion[e] sociale» - nel cui ambito l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e che deve intendersi come riferita a «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico» - abbraccia anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone del medesimo sesso (sentenza n. 138 del 2010; similmente, sentenza n. 170 del 2014). Indicazione cui fa, peraltro, puntuale eco la legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), la quale qualifica espressamente, all'art. 1, comma 1, l'unione civile tra persone dello stesso sesso «quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

Questa Corte ha posto tuttavia in evidenza, in pari tempo, che la Costituzione, pur considerandone favorevolmente la formazione, «non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli» e che, d'altra parte, «[l]a libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori [...] di sicuro non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti» (sentenza n. 162 del 2014). Essa dev'essere, infatti, bilanciata con altri interessi costituzionalmente protetti: e ciò particolarmente quando si discuta della scelta di ricorrere a tecniche di PMA, le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico.

In accordo con quanto si è posto in evidenza in principio, il compito di ponderare gli interessi in gioco e di trovare un punto di equilibrio fra le diverse istanze - tenendo conto degli orientamenti maggiormente diffusi nel tessuto sociale, nel singolo momento storico - deve ritenersi affidato in via primaria al legislatore, quale interprete della collettività nazionale, salvo il successivo sindacato sulle soluzioni adottate da parte di questa Corte, onde verificare che esse non decampino dall'alveo della ragionevolezza.

Nella specie, peraltro, la scelta espressa dalle disposizioni censurate si rivela non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce in subiecta materia, pur rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata.

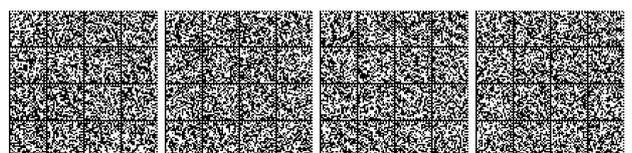
Di certo, non può considerarsi irrazionale e ingiustificata, in termini generali, la preoccupazione legislativa di garantire, a fronte delle nuove tecniche procreative, il rispetto delle condizioni ritenute migliori per lo sviluppo della personalità del nuovo nato.

In questa prospettiva, l'idea, sottesa alla disciplina in esame, che una famiglia ad instar naturae - due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile - rappresenti, in linea di principio, il "luogo" più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato non può essere considerata, a sua volta, di per sé arbitraria o irrazionale. E ciò a prescindere dalla capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali.

Nell'esigere, in particolare, per l'accesso alla PMA, la diversità di sesso dei componenti della coppia - condizione peraltro chiaramente presupposta dalla disciplina costituzionale della famiglia - il legislatore ha tenuto conto, d'altronde, anche del grado di accettazione del fenomeno della cosiddetta "omogenitorialità" nell'ambito della comunità sociale, ritenendo che, all'epoca del varo della legge, non potesse registrarsi un sufficiente consenso sul punto.

13.2.- La validità delle conclusioni ora esposte non è inficiata dai più recenti orientamenti della giurisprudenza comune sui temi dell'adozione di minori da parte di coppie omosessuali e del riconoscimento in Italia di atti formati all'estero, dichiarativi del rapporto di filiazione in confronto a genitori dello stesso sesso: orientamenti ai quali fanno ampi richiami i giudici a quibus e le parti costituite.

La giurisprudenza predominante ritiene, in effetti, ammissibile l'adozione cosiddetta non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia).



In questa chiave, si esclude che una valutazione negativa circa la sussistenza del requisito dell'interesse del minore possa fondarsi esclusivamente sull'orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner, non incidendo l'orientamento sessuale della coppia sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962).

La stessa Corte di cassazione ha ritenuto, per altro verso, possibile la trascrizione, nel registro dello stato civile in Italia, di un atto straniero dal quale risulti la nascita di un figlio da due donne, a seguito della medesima tecnica di procreazione assistita - comunemente nota come ROPA (Reception of Oocytes from Partner) - che intenderebbero praticare le due ricorrenti nel giudizio pendente davanti al Tribunale di Bolzano (donazione dell'ovulo da parte della prima e conduzione della gravidanza da parte della seconda con utilizzo di un gamete maschile di un terzo). Nell'escludere che la trascrizione si ponga in contrasto con l'ordine pubblico interno, il giudice di legittimità ha rilevato, da un lato, che non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere e anche generare figli; dall'altro, che non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore, dovendo la dannosità di tale inserimento essere dimostrata in concreto (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 settembre 2016, n. 19599). In termini analoghi la Corte di cassazione si era, peraltro, già espressa con riguardo all'affidamento del minore nato da una precedente relazione eterosessuale, dopo la manifestazione dell'omosessualità della madre e l'instaurazione, da parte sua, della convivenza con altra donna (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 11 gennaio 2013, n. 601).

Tutto ciò, come detto, non esclude la validità delle conclusioni dianzi raggiunte.

Vi è, infatti, una differenza essenziale tra l'adozione e la PMA. L'adozione presuppone l'esistenza in vita dell'adottando: essa non serve per dare un figlio a una coppia, ma precipuamente per dare una famiglia al minore che ne è privo. Nel caso dell'adozione, dunque, il minore è già nato ed emerge come specialmente meritevole di tutela - così nella circoscritta ipotesi di adozione non legittimante ritenuta applicabile alla coppia omosessuale - l'interesse del minore stesso a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate: interesse che - in base al ricordato indirizzo giurisprudenziale - va verificato in concreto (così come, del resto, per l'affidamento del minore nato da una precedente relazione eterosessuale).

La PMA, di contro, serve a dare un figlio non ancora venuto ad esistenza a una coppia (o a un singolo), realizzandone le aspirazioni genitoriali. Il bambino, quindi, deve ancora nascere: non è, perciò, irragionevole - come si è detto - che il legislatore si preoccupi di garantirgli quelle che, secondo la sua valutazione e alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, appaiono, in astratto, come le migliori condizioni "di partenza".

14.- Per quel che attiene, poi, alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., si è già posta precedentemente in evidenza l'insussistenza di quella legata a una pretesa discriminazione fondata sull'orientamento sessuale (*supra*, punto 12 del Considerato in diritto).

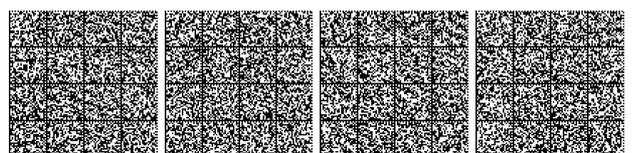
Ma altrettanto deve dirsi anche quanto all'ulteriore censura, formulata dal solo Tribunale di Pordenone, secondo la quale la normativa in esame darebbe luogo a una ingiustificata disparità di trattamento in base alle capacità economiche, facendo sì che l'aspirazione alla genitorialità possa essere realizzata da quelle sole, tra le coppie omosessuali, che siano in grado di sostenere i costi per sottoporsi alle pratiche di PMA in uno dei Paesi esteri che lo consentono.

In assenza di altri vulnera costituzionali, il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all'estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione. La circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione. Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia.

15.- Inoltre, non è violato l'art. 31, secondo comma, Cost., il quale riguarda la maternità e non l'aspirazione a diventare genitore.

16.- Neppure è ravvisabile la violazione dell'art. 32, primo comma, Cost., prospettata dal Tribunale di Pordenone sull'assunto che l'impossibilità di formare una famiglia con figli assieme al proprio partner dello stesso sesso sarebbe suscettibile di incidere negativamente, anche in modo rilevante, sulla salute psicofisica della coppia.

La tutela costituzionale della «salute» non può essere estesa fino a imporre la soddisfazione di qualsiasi aspirazione soggettiva o bisogno che una coppia (o anche un individuo) reputi essenziale, così da rendere incompatibile con l'evocato parametro ogni ostacolo normativo frapposto alla sua realizzazione. La contraria affermazione che pure si rinviene nella sentenza n. 162 del 2014 - richiamata dal rimettente - deve intendersi calibrata sulla specifica fattispecie alla quale la pronuncia si riferisce (la coppia eterosessuale cui sia stata diagnosticata una patologia produttiva di



infertilità o sterilità assolute e irreversibili). Se così non fosse, sarebbero destinate a cadere automaticamente, in quanto frustranti il desiderio di genitorialità, non solo la limitazione oggi in esame, ma tutte le altre limitazioni all'accesso alla PMA poste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004: limitazioni che la stessa sentenza n. 162 del 2014 ha, per converso, specificamente richiamato anche in rapporto alla fecondazione eterologa.

17.- Il Tribunale di Bolzano ha denunciato la violazione dell'art. 32, primo comma, Cost. sotto un diverso e più specifico profilo, che riflette le peculiarità della vicenda concreta sottoposta al suo esame, nella quale - come già più volte ricordato - entrambe le ricorrenti, parti di una unione civile, risultano affette da patologie che le rendono incapaci di procreare naturalmente: una perché non produce ovociti; l'altra perché non in grado di portare a termine una gravidanza senza grave rischio.

Secondo il Tribunale rimettente, il divieto censurato si porrebbe in contrasto con la tutela costituzionale del diritto alla salute, in quanto impedirebbe alle componenti di una coppia di persone dello stesso sesso di superare le loro patologie riproduttive, tramite l'utilizzazione complementare delle potenzialità riproduttive rispettive (gestazionale dell'una, di produzione ovarica dell'altra): ciò in contrasto con lo stesso scopo lato sensu terapeutico che la legge n. 40 del 2004 assegna alla PMA.

Al riguardo, occorre rilevare che la censura - ove fondata - non giustificerebbe la pronuncia richiesta dal giudice *a quo*: ossia l'eliminazione tout court del requisito della diversità di sesso dal novero delle condizioni di accesso alle tecniche di PMA. Tale requisito dovrebbe essere rimosso, per converso, esclusivamente nel caso in cui fosse riscontrabile l'esigenza "terapeutica" alla quale fa riferimento il rimettente: ossia quando le componenti della coppia omosessuale femminile versino in condizioni obiettive di infertilità per ragioni patologiche.

L'assetto che scaturirebbe da un simile intervento - pure teoricamente praticabile in questa sede, tramite una "resezione" del *petitum* - sarebbe, peraltro, palesemente insostenibile. Nell'ambito delle coppie omosessuali femminili, potrebbero accedere alla PMA - e dunque realizzare il desiderio della genitorialità - solo quelle le cui componenti non siano in grado di procreare in modo naturale.

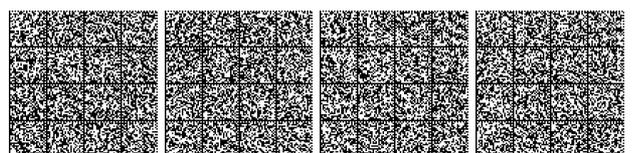
Tale rilievo disvela il vizio di prospettiva che inficia l'argomento posto in campo dal rimettente. La presenza di patologie riproduttive è un dato significativo nell'ambito della coppia eterosessuale, in quanto fa venir meno la normale fertilità di tale coppia. Rappresenta invece una variabile irrilevante - ai fini che qui interessano - nell'ambito della coppia omosessuale, la quale sarebbe infertile in ogni caso.

18.- L'art. 11 Cost. - richiamato dal Tribunale ordinario di Bolzano (peraltro solo in dispositivo) con riferimento tanto agli artt. 8 e 14 CEDU, quanto a varie disposizioni del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 - è parametro inconferente, posto che dalle indicate convenzioni internazionali non derivano limitazioni di sovranità nei confronti dello Stato italiano (*ex plurimis*, con particolare riguardo alla CEDU, sentenze n. 22 del 2018, n. 210 del 2013 e n. 349 del 2007).

19.- Va esclusa, infine, la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a tutte le disposizioni sovranazionali evocate dai giudici a quibus.

19.1.- Quanto al contrasto - denunciato da entrambi i rimettenti - con gli artt. 8 e 14 CEDU (in tema di diritto al rispetto della vita privata e familiare e di divieto di discriminazione), è ben vero che, a partire dalla sentenza 24 giugno 2010, Schalk e Kopf contro Austria, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è costante nell'affermare che alla coppia omosessuale compete il diritto al rispetto della vita, non solo privata, ma anche familiare, al pari della coppia di sesso opposto che si trovi nella stessa situazione. Essa costituisce, pertanto, una «famiglia», anche agli effetti del divieto di discriminazione (pur rimanendo affidate all'apprezzamento dei singoli Stati le modalità della sua tutela, che non deve necessariamente aver luogo tramite l'estensione dell'istituto del matrimonio) (*ex plurimis*, sentenze 14 dicembre 2017, Orlandi e altri contro Italia; 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia). Principio, questo, del quale è stata fatta specifica applicazione anche in tema di adozione dei minori (Grande Camera, sentenza 19 febbraio 2013, X e altri contro Austria).

La Corte di Strasburgo ha pure affermato, per altro verso, che il concetto di «vita privata», di cui all'art. 8 CEDU, comprende il diritto all'autodeterminazione e, dunque, anche il diritto al rispetto della decisione di diventare genitore e su come diventarlo (in modo naturale, tramite fecondazione assistita, mediante procedura di adozione, ecc.). La scelta di ricorrere alla PMA ricade, pertanto, nel relativo ambito di tutela, con la conseguenza che le ingerenze in essa da parte della pubblica autorità debbono rispondere alle finalità indicate dal paragrafo 2 dello stesso art. 8 e risultare proporzionate allo scopo (sentenze 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania; Grande Camera, 27 agosto 2015, Parrillo contro Italia; 2 ottobre 2012, Knecht contro Romania; 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; Grande Camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria).



E, però, si è già ricordato come la stessa Corte di Strasburgo abbia escluso che una legge nazionale che riservi la PMA a coppie eterosessuali sterili, assegnandole una finalità terapeutica, possa dar luogo a una disparità di trattamento, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU, nei confronti delle coppie omosessuali, stante la non equiparabilità delle rispettive situazioni (sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).

Si è del pari ricordato come, secondo la Corte europea, nella disciplina della fecondazione medicalmente assistita - la quale suscita delicati problemi di ordine etico e morale - gli Stati fruiscono di un ampio margine di apprezzamento, particolarmente quanto ai profili sui quali non si riscontri un generale consenso a livello europeo (*supra*, punto 9 del Considerato in diritto): prospettiva nella quale essa ha ritenuto non incompatibile con la CEDU il divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca (Grande camera, sentenza 3 novembre 2011, S. H. contro Austria, che ha ribaltato la conclusione cui era giunta la prima sezione della Corte con la sentenza 1° aprile 2010, S. H. contro Austria).

In tale ottica, possono dunque valere anche in rapporto ai parametri convenzionali evocati le considerazioni precedentemente svolte onde escludere l'ipotizzata violazione del diritto alla procreazione costituzionalmente garantito (*supra*, punto 13 del Considerato in diritto).

19.2.- Quanto osservato in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU può essere evidentemente esteso alle corrispondenti disposizioni - richiamate dal solo Tribunale di Bolzano - del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, in tema di divieto di discriminazione e diritto al rispetto della vita privata e familiare (artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26).

19.3.- Per quel che attiene, da ultimo, alle previsioni - invocate anch'esse dal solo Tribunale di Bolzano - della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità (artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25, in tema, rispettivamente, di eguaglianza e non discriminazione, donne con disabilità, rispetto della vita privata, rispetto della famiglia e tutela della salute), può ripetersi quanto già osservato con riferimento alla censura di violazione del diritto alla salute, formulata dallo stesso Tribunale (*supra*, punto 17 del Considerato in diritto).

È evidente, infatti, che le coppie omosessuali femminili non possono essere ritenute, in quanto tali, «disabili».

20.- Alla luce delle considerazioni svolte, le questioni vanno dichiarate non fondate.

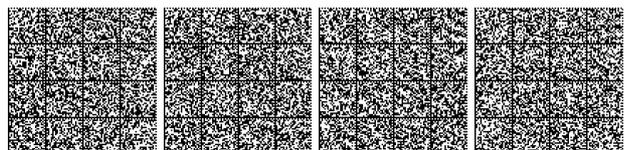
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Pordenone con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, limitatamente alle parole «di sesso diverso», e 12, comma 2, limitatamente alle parole «dello stesso sesso o», «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10», nonché degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, e 32, primo comma, Cost., nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, agli artt. 2, paragrafo 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e agli artt. 5, 6, 22, paragrafo 1, 23, paragrafo 1, e 25 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, dal Tribunale ordinario di Bolzano con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019

## ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Pordenone, con ordinanza del 2 luglio 2018 (r.o. n. 129 del 2018), ha depositato atto di intervento l'Associazione nazionale di promozione sociale Avvocatura per i diritti LGBTI; che nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, con ordinanza del 3 gennaio 2019 (r.o. n. 60 del 2019), hanno depositato un unitario atto di intervento l'Associazione radicale Certi Diritti e l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica. Considerato che le associazioni intervenienti non rivestono la qualità di parti del giudizio principale; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore 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 o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2019, n. 217 e n. 180 del 2018, ordinanze allegate alle sentenze n. 248, n. 194 e n. 153 del 2018, n. 29 del 2017, n. 286 e n. 243 del 2016); che i presenti giudizi - che hanno ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 2; 4; 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge 19 febbraio 2004 n. 40 - non sono destinati a produrre, nei confronti delle associazioni intervenienti, effetti immediati, neppure indiretti; che, pertanto, esse non sono legittimate a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.

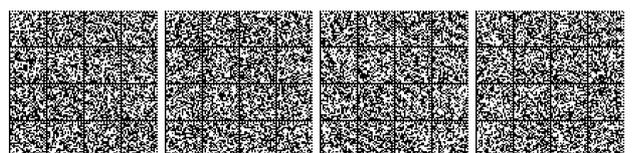
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati: nel giudizio di legittimità costituzionale r.o. n. 129 del 2018 dall'Associazione nazionale di promozione sociale Avvocatura per i diritti LGBTI; nel giudizio di legittimità costituzionale r.o. n. 60 del 2019 dall'Associazione radicale Certi Diritti e dall'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T\_190221



N. 222

*Sentenza 15 luglio - 24 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità nei confronti di imputato già punito in via amministrativa per lo stesso fatto con una sanzione amministrativa definitiva (nella specie: tributaria) di carattere sostanzialmente penale secondo i “criteri Engel” - Denunciato contrasto con il *ne bis in idem* riconosciuto dal Protocollo n. 7 alla CEDU e dalla CDFUE, come interpretati dalle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, nonché violazione del principio di ragionevolezza intrinseca dell’ordinamento - Insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 4; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 50.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

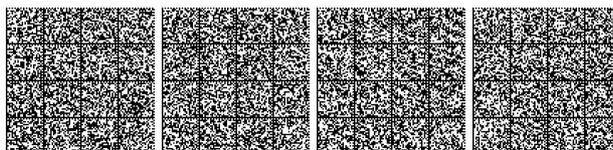
nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo nel procedimento penale a carico di L. M., con ordinanza del 27 giugno 2018, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti l’atto di costituzione di L. M., nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell’udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l’avvocato Vittorio Meanti per L. M. e l’avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 27 giugno 2018, il Tribunale ordinario di Bergamo ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98 - questioni di legittimità costituzionale dell’art. 649 del codice di procedura penale «nella parte in cui non prevede l’applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell’ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e dei relativi Protocolli».



1.1.- Il rimettente premette di dover giudicare della responsabilità di L. M., imputato del reato previsto dall'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per avere omesso, in qualità di titolare dell'omonima impresa individuale, il versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) dovuta per il periodo d'imposta 2011, per l'ammontare di 282.495,76 euro.

Osserva il giudice *a quo* che la medesima omissione costituisce altresì illecito tributario, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662». A tale titolo l'imputato è già stato destinatario di una cartella esattoriale, notificata il 6 novembre 2013, con la quale gli era stato ingiunto il pagamento dell'IVA non versata e di una sanzione amministrativa pari a 84.748,74 euro, corrispondente al 30 per cento dell'ammontare del debito tributario.

Esponde altresì il rimettente che la sanzione amministrativa è divenuta definitiva prima dell'esercizio dell'azione penale, avvenuta mediante decreto di citazione diretta a giudizio del 13 novembre 2014, e che il 6 maggio 2014 L. M. è stato autorizzato al pagamento rateale della somma evasa e della sanzione.

1.2.- Il rimettente riferisce quindi di avere, con ordinanza del 16 settembre 2015, sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'ambito del medesimo giudizio *a quo*, una questione pregiudiziale d'interpretazione volta a chiarire se la previsione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «interpretato alla luce dell'art. 4 prot. n. 7 CEDU e della relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto (omesso versamento IVA) per cui il soggetto imputato abbia riportato sanzione amministrativa irrevocabile».

Con sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci, la Corte di giustizia ha statuito che:

«1) L'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale in forza della quale è possibile avviare procedimenti penali a carico di una persona per omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta entro i termini di legge, qualora a tale persona sia già stata inflitta, per i medesimi fatti, una sanzione amministrativa definitiva di natura penale ai sensi del citato articolo 50, purché siffatta normativa

- sia volta ad un obiettivo di interesse generale tale da giustificare un simile cumulo di procedimenti e di sanzioni, vale a dire la lotta ai reati in materia di imposta sul valore aggiunto, fermo restando che detti procedimenti e dette sanzioni devono avere scopi complementari,

- contenga norme che garantiscano una coordinazione che limiti a quanto strettamente necessario l'onere supplementare che risulta, per gli interessati, da un cumulo di procedimenti, e

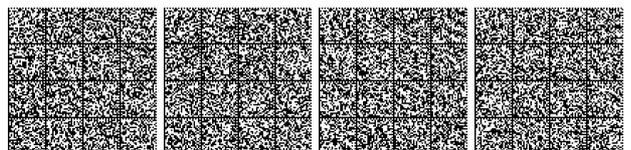
- preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato di cui si tratti.

2) Spetta al giudice nazionale accertare, tenuto conto del complesso delle circostanze del procedimento principale, che l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso».

1.3.- All'esito del giudizio innanzi alla Corte di giustizia, il rimettente solleva ora questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., sospettandone il contrasto tanto con l'art. 117, primo comma, Cost. «nella misura in cui eleva a norma di rango costituzionale la norma interposta discendente dall'interpretazione della disposizione dell'art. 50 CDFUE fornita dalla Corte di Giustizia», quanto con l'art. 3 Cost., «declinato come principio di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento».

Il rimettente premette che, nella citata sentenza Menci, la Corte di giustizia avrebbe ravvisato l'identità dei fatti in ordine ai quali L. M. era stato soggetto prima a un procedimento amministrativo e poi a un procedimento penale, e avrebbe altresì riconosciuto la natura punitiva, in base ai cosiddetti «criteri Engel», della sanzione amministrativa irrogata a L. M. in base all'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 471 del 1997, demandando poi al giudice nazionale di valutare l'eventuale eccessiva onerosità, per l'interessato, del cumulo di procedimenti e sanzioni, derivante dalla possibilità, prevista dall'ordinamento italiano, di punire l'illecito di omesso versamento dell'IVA, al di sopra della soglia di punibilità, sia con sanzione amministrativa, sia con sanzione penale.

Il giudice *a quo* ritiene allora che tale cumulo di procedimenti e sanzioni, sia, in effetti, eccessivamente oneroso, e foriero di «un'ingiustificata disparità di trattamento, specie se rapportata al quadro sanzionatorio delle fattispecie originarie del d.lgs. 74/2000 nonché di un problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento».



Tali criticità non potrebbero peraltro essere risolte applicando, nella specie, il censurato art. 649 cod. proc. pen., che vieta di sottoporre chi sia stato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili a nuovo procedimento penale per il medesimo fatto. Il tenore letterale della disposizione, infatti, ricollega l'effetto preclusivo del secondo giudizio alla «formazione di un giudicato penale». Donde l'affermata necessità di una pronuncia di questa Corte, che estenda la portata della disposizione all'ipotesi, che qui viene in considerazione, in cui l'imputato sia già stato destinatario di una sanzione amministrativa di carattere "punitivo", divenuta definitiva prima dell'avvio del procedimento penale a suo carico.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'importo dell'IVA non versata è superiore alla soglia di punibilità prevista dall'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, innalzata a 250.000 euro dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), e che l'imputato non ha integralmente versato le rate della sanzione amministrativa irrogatagli, di talché risulta inapplicabile la causa di non punibilità introdotta, nel testo dell'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, dal d.lgs. 158 del 2015.

Il rimettente osserva quindi che gli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000, pur «intesi a prevenire, sul piano sostanziale, la duplicazione delle sanzioni» penali e amministrative in relazione agli illeciti tributari, non impediscono, né hanno impedito nel caso di specie, l'avvio del procedimento penale dopo la conclusione di quello amministrativo. Infatti, l'art. 19 del d.lgs. n. 74 del 2000 stabilisce che quando il medesimo fatto è punito, in quanto reato, ai sensi del Titolo II del d.lgs. n. 74 del 2000, e, allo stesso tempo, in quanto illecito amministrativo, deve essere applicata la sola disposizione speciale - disposizione che, nel caso in esame, è quella penale. Tuttavia questa regola, in base all'art. 21 del d.lgs. n. 74 del 2000, non impedirebbe che il procedimento amministrativo finalizzato all'applicazione della sanzione e il processo tributario siano avviati e se del caso conclusi, posto che la legge esclude che essi siano sospesi a causa della pendenza del procedimento penale. La sanzione amministrativa, anzi, dovrebbe essere applicata in ogni caso, ma non potrebbe essere eseguita, salvo che il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione, o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con una formula che esclude la rilevanza penale del fatto (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000). In tal modo, il legislatore avrebbe offerto un rimedio per scongiurare il rischio di duplicazione delle sanzioni al medesimo soggetto per l'identico fatto, ma - stante l'inapplicabilità dell'art. 649 cod. proc. pen. - avrebbe comunque imposto la celebrazione del giudizio penale nonostante la definitività della sanzione amministrativa già inflitta.

Ad avviso del rimettente, il cosiddetto sistema del doppio binario (penale e amministrativo) in materia tributaria risulterebbe giustificato in relazione alle sole fattispecie delittuose originariamente previste dal d.lgs. n. 74 del 2000, ossia le dichiarazioni fraudolente o infedeli di cui agli artt. 2, 3 e 4, l'omessa dichiarazione di cui all'art. 5, l'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 8, l'occultamento o distruzione di documenti contabili di cui all'art. 10, la sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte di cui all'art. 11. Dette fattispecie - che concretano reati di pericolo, a dolo specifico, e presuppongono l'impiego di mezzi decettivi da parte del contribuente - assumerebbero infatti a oggetto diretto e immediato della tutela penale non già l'interesse dell'Amministrazione finanziaria al pagamento dei tributi - tutelato anche dalle sanzioni amministrative -, bensì «la funzione di accertamento che le infedeltà del contribuente rischiano di compromettere». Del tutto priva di giustificazione risulterebbe, invece, la previsione del doppio binario procedimentale e sanzionatorio rispetto alle fattispecie di omesso versamento di ritenute dovute o certificate di cui all'art. 10-bis e di omesso versamento dell'IVA di cui all'art. 10-ter, rispettivamente inserite nel corpo del d.lgs. n. 74 del 2000 dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, e dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248). Le norme incriminatrici in questione sarebbero infatti poste a presidio dell'interesse dell'Amministrazione all'esatta percezione del tributo, ossia dello stesso bene giuridico tutelato dalla sanzione amministrativa.

L'identità «naturalistica, giuridica e di politica criminale» tra il delitto di omesso versamento dell'IVA e il correlativo illecito amministrativo impedirebbero di ritenere integrati i requisiti cui la Corte di giustizia, nella sentenza Menci, ha condizionato la valutazione di conformità all'art. 50 CDFUE del doppio binario sanzionatorio previsto in materia tributaria nell'ordinamento italiano (individuate dal rimettente nella complementarità di scopi tra procedimenti e relative sanzioni, nella diversità di taluni aspetti della condotta sanzionata; nonché nella sussistenza di una normativa di coordinamento atta a limitare l'onere supplementare derivante dal cumulo di procedimenti e di norme idonee a garantire la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria rispetto alla gravità del reato). Infatti, rispetto all'omissione



del versamento dell'IVA, i procedimenti e le sanzioni rispettivamente penali e amministrativi perseguirebbero il medesimo scopo; la condotta punita sarebbe identica; e non vi sarebbe modo di evitare la descritta «duplicazione procedimentale e sanzionatoria», specialmente laddove «i due procedimenti non si instaurino contestualmente o comunque non si sviluppino parallelamente e non abbiano ad oggetto frazioni diverse di condotta».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, si imporrebbe anzitutto la declaratoria di inammissibilità delle questioni, in quanto tendenti a sollecitare una pronuncia manipolativa di questa Corte, in assenza di «una sola soluzione normativa costituzionalmente compatibile rispetto a quella costituzionalmente illegittima».

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato afferma quindi che la Corte di giustizia avrebbe ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione la normativa italiana che prevede l'irrogazione di sanzioni penali e amministrative per l'omesso versamento dell'IVA. Dalla sentenza Menci della Corte di giustizia si ricaverebbe infatti che il *ne bis in idem* europeo «ha per[so] la sua connotazione esclusivamente processuale per diventare un principio “relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata”». Non sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, né incompatibile con l'ordinamento europeo la disciplina legislativa del cosiddetto doppio binario sanzionatorio in materia tributaria, atteso che essa consente al giudice di verificare, nel secondo giudizio, la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria apprestata dall'ordinamento a fronte dell'illecito. Tale giudizio di proporzionalità assurgerebbe ad autentico «cardine della valutazione del *ne bis in idem*».

Il rimettente avrebbe, dunque, dovuto spiegare perché, nel caso in esame, l'inflizione all'interessato di una precedente sanzione amministrativa - peraltro rateizzata e neppure pagata - costituisca un'afflizione di gravità tale da ostare all'ulteriore applicazione di una sanzione penale che prevede la reclusione da sei mesi a due anni.

Sarebbe poi erronea la valutazione del giudice *a quo* circa la non complementarità degli scopi perseguiti dalle sanzioni amministrativa e penale, argomentata in base all'asserita identità di *ratio* delle disposizioni sanzionatorie, che tutelerebbero entrambe l'«interesse economico diretto dell'Erario». Detta conclusione da un lato «prov[erebbe] troppo (trattandosi di scopo genericamente perseguito dall'intero apparato sanzionatorio penale e amministrativo)»; dall'altro lato, essa risulterebbe contrastante con la giurisprudenza di legittimità, secondo cui il delitto ex art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000 si pone il rapporto non di specialità ma di «progressione illecita» con la fattispecie di cui all'art. 13, comma 1, del d.lgs. 471 del 1997 (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 marzo 2013-12 settembre 2013, n. 37424).

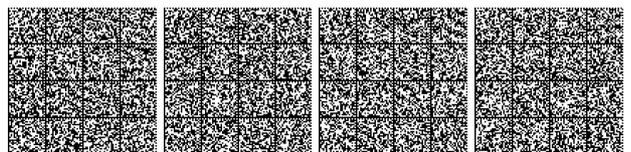
Sarebbe inoltre meramente assertiva l'affermazione del rimettente circa l'eccessiva onerosità del doppio binario, in presenza di istituti di collegamento tra il procedimento amministrativo e quello penale.

Il giudice *a quo* avrebbe altresì argomentato in maniera lacunosa e apodittica l'asserita contrarietà della disposizione censurata all'art. 3 Cost., omettendo di illustrare quali sarebbero i profili di intrinseca irragionevolezza della disciplina.

Tali carenze argomentative imporrebbero di ritenere inammissibili le questioni sollevate, non avendo il rimettente assolto al proprio compito di effettuare, nell'ambito del procedimento penale susseguente a quello amministrativo, il doveroso giudizio di proporzionalità della complessiva risposta punitiva dell'ordinamento all'illecito, alla luce della sanzione amministrativa già inflitta, in conformità del resto a quanto già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale spetterebbe al giudice di merito operare, nel vigente quadro normativo, una valutazione di proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio, alla luce delle circostanze del caso concreto e della condotta dell'imputato (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 16 luglio 2018-10 ottobre 2018, n. 45829).

Una pronuncia che estendesse l'ambito applicativo dell'art. 649 cod. proc. pen. alle sanzioni «punitive» ai sensi della CEDU e dei relativi Protocolli non sarebbe, dunque, «la strada da percorrere per giungere all'applicazione dei principi dettati sia dalla Corte di Giustizia UE sia dalla Corte EDU». Invero, l'ordinamento già prevedrebbe meccanismi di raccordo tra il procedimento amministrativo e il procedimento penale in materia tributaria, delineati dagli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000 e ritenuti dalla Corte di giustizia idonei ad assicurare al giudice di merito il potere di valutare la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria alla fattispecie concreta.

L'intervento sollecitato dal rimettente sortirebbe, invece, l'effetto di rendere l'art. 649 cod. proc. pen. «manifestamente contrastante proprio con il nostro ordinamento costituzionale ed eurounitario». Infatti da un lato, come avrebbe evidenziato questa Corte nella sentenza n. 102 del 2016, siffatto intervento minerebbe la certezza della risposta sanzionatoria a fronte di condotte di evasione dell'IVA, così ponendosi in contrasto con gli artt. 11 e 117 Cost. in relazione



al canone di effettività delle sanzioni in materia di IVA, imposto dal diritto dell'Unione europea a salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione medesima. Dall'altro lato, «l'incertezza e la casualità delle sanzioni applicabili» determinerebbe la violazione dei principi di determinatezza e di legalità della sanzione penale, sanciti dall'art. 25 Cost., nonché dell'art. 3 Cost., «essendo irragionevole che soggetti autori di un medesimo fatto siano o meno sottoposti a sanzione penale in conseguenza di un accadimento del tutto casuale ed aleatorio quale la preventiva comminatoria di una sanzione amministrativa».

L'invocato intervento sull'art. 649 cod. proc. pen. sarebbe infine suscettibile di porsi in contrasto con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost., atteso che la mera definitività di una sanzione amministrativa verrebbe a paralizzare la prosecuzione dell'azione da parte del pubblico ministero.

A fronte dell'attuale conformazione del *ne bis in idem* europeo, sarebbe in definitiva spettato al giudice *a quo* assicurare la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria all'illecito commesso da L. M., «utilizzando tutti gli strumenti e i criteri valutativi a sua disposizione (art. 21 del D.lgs. 74/2000 oppure applicazione di circostanze attenuanti tali da ridurre la sanzione penale anche sotto il minimo editale)», senza alcuna necessità di intervento sull'art. 649 cod. proc. pen.

3.- Si è costituito in giudizio L. M., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Tribunale di Bergamo e riservando le proprie deduzioni a successiva memoria, poi non depositata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli».

1.1.- Cuore delle censure del rimettente è l'asserita contrarietà dell'art. 649 cod. proc. pen., nella sua attuale e - ad avviso del rimettente - lacunosa formulazione, con il divieto di *ne bis in idem*, nell'estensione riconosciutagli dalla Corte di giustizia dell'Unione europea dalla sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci, pronunciata in risposta a una domanda pregiudiziale formulata dallo stesso giudice *a quo*.

In proposito, il rimettente indica specificamente quale parametro interposto il solo art. 4 Prot. n. 7 CEDU, mentre la sentenza Menci - sulla quale è imperniata la motivazione dell'ordinanza di rimessione - interpreta in realtà la corrispondente disposizione del diritto dell'Unione, rappresentata dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Dalla logica complessiva dell'ordinanza di rimessione si evince, peraltro, che il giudice *a quo* intende sottoporre alla Corte la questione della compatibilità della disciplina censurata tanto con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, quanto con l'art. 50 CDFUE, evocato del resto dalla motivazione; e ciò muovendo dal presupposto di una sostanziale coincidenza tra gli approdi cui è pervenuta da un lato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, e dall'altro la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza Menci.

Il giudice *a quo* espone di dover giudicare della responsabilità penale di una persona fisica cui viene contestato il delitto di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), in relazione all'omissione del versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per un importo superiore all'attuale soglia di punibilità di 250.000 euro. Il medesimo imputato è, peraltro, già stato destinatario, per la medesima omissione, di una sanzione amministrativa di importo pari al 30 per cento della somma evasa ai sensi dell'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662»: sanzione divenuta ormai definitiva.



Secondo il rimettente, la duplicazione del procedimento sanzionatorio e delle relative sanzioni per lo stesso fatto - il mancato versamento del medesimo debito IVA - determinerebbe la violazione del *ne bis in idem*, così come declinato dalla citata sentenza Menci, non potendo essere ritenute soddisfatte nella specie le condizioni da quella sentenza fissate perché possa legittimarsi un doppio binario sanzionatorio per un medesimo fatto; condizioni indicate dal rimettente nella complementarietà di scopi tra procedimenti e relative sanzioni, nella diversità di taluni aspetti della condotta, nonché nella sussistenza di una normativa di coordinamento atta a limitare l'onere supplementare derivante dal cumulo di procedimenti e di norme idonee a garantire la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria rispetto alla gravità del reato.

Il diritto vigente non consentirebbe, tuttavia, di evitare tale violazione, non potendosi - in particolare - applicare nella specie l'art. 649 cod. proc. pen., il cui tenore letterale sarebbe inequivoco nell'ancorare la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere a una previa sentenza irrevocabile sullo stesso fatto, pronunciata da altro giudice penale. Di qui la richiesta a questa Corte di estendere, attraverso una pronuncia additiva, l'ambito applicativo dell'art. 649 cod. proc. pen. all'ipotesi, che qui viene in rilievo, in cui l'imputato sia già stato punito per lo stesso fatto in via amministrativa con una sanzione amministrativa definitiva dal carattere "punitivo", come quella prevista dall'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997.

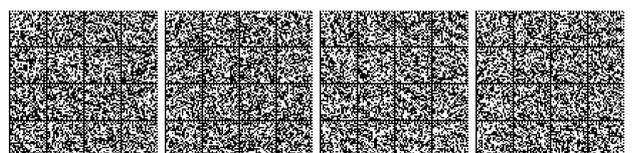
1.2.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che l'inapplicabilità dell'art. 649 cod. proc. pen. alle sanzioni di carattere "punitivo" secondo i "criteri Engel" - con conseguente possibilità di avviare o proseguire un procedimento penale per l'omesso versamento dell'IVA anche dopo l'irrogazione di una sanzione amministrativa ormai definitiva per il medesimo omesso versamento - determinerebbe altresì «un'ingiustificata disparità di trattamento, specialmente se rapportata al quadro sanzionatorio delle fattispecie originarie del d.lgs. n. 74/2000», e comunque solleverebbe «un problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento», in violazione dell'art. 3 Cost. Il cosiddetto doppio binario sanzionatorio in materia tributaria si giustificherebbe, infatti, in relazione alle sole fattispecie delittuose di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 11 del d.lgs. n. 74 del 2000, che puniscono condotte decettive e tutelano la funzione accertativa dell'Amministrazione finanziaria, mentre risulterebbe ingiustificato in rapporto alle fattispecie di cui agli artt. 10-*bis* e 10-*ter* del medesimo decreto legislativo, che tutelano in via diretta l'interesse dell'Amministrazione finanziaria al pagamento dei tributi, ossia il medesimo bene giuridico protetto dalla sanzione amministrativa di cui all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997.

2.- La censura fondamentale prospettata dal rimettente, che assume il contrasto dell'art. 649 cod. proc. pen. con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 alla CEDU (e implicitamente all'art. 50 CDFUE), è inammissibile, dal momento che l'ordinanza di rimessione non chiarisce adeguatamente le ragioni per le quali non sarebbero soddisfatte nel caso di specie le condizioni di ammissibilità di un "doppio binario" procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento di IVA, così come enunciate dalla giurisprudenza europea evocata.

2.1.- Il rimettente si limita, infatti, a sottolineare la natura "punitiva" della sanzione amministrativa irrogata all'imputato ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997, nonché l'identità storico-naturalistica del fatto (l'omesso versamento del debito IVA) astrattamente oggetto tanto di sanzione penale, quanto di sanzione amministrativa: circostanza, quest'ultima, che vale indubbiamente a distinguere l'illecito qui all'esame da quelli penalmente sanzionati dagli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 11 del d.lgs. n. 74 del 2000, caratterizzati da condotte prodromiche o comunque diverse rispetto alla mera evasione del tributo.

Tuttavia, la recente giurisprudenza tanto della Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto della Corte di giustizia dell'Unione europea, da cui il rimettente prende le mosse, non affermano affatto che la mera sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa integri, sempre e necessariamente, una violazione del *ne bis in idem*.

Come già questa Corte ha avuto modo di rammentare (sentenza n. 43 del 2018), infatti, nella citata sentenza A e B contro Norvegia la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che debba essere esclusa la violazione del diritto sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU allorché tra i due procedimenti - amministrativo e penale - che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto; legame che deve essere ravvisato, in particolare: quando le due sanzioni perseguano scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l'interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito. Al contempo - come sottolineato ancora dalla sentenza n. 43 del 2018 - «si dovrà



valutare», ai fini della verifica della possibile lesione dell'art 4 Prot. n. 7 CEDU, «se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto».

Ad approdi in larga misura analoghi è pervenuta la Grande sezione della Corte di giustizia, nelle tre sentenze coeve del 20 marzo 2018 (rispettivamente in causa C-537/16, *Garlsson Real Estate SA* e altri, in cause C-596/16 e C-597/16, *Di Puma* e *CONSOB*, e in causa C-524/15, *Menci*, quest'ultima relativa alla materia tributaria e, come già rilevato, emessa proprio in seguito a rinvio pregiudiziale proposto dall'odierno giudice *a quo*). A parere del supremo giudice dell'Unione, infatti, la violazione del *ne bis in idem* sancito dall'art. 50 CDFUE non si verifica *a)* allorché le due sanzioni perseguano scopi differenti e complementari, sempre che *b)* il sistema normativo garantisca una coordinazione tra i due procedimenti sì da evitare eccessivi oneri per l'interessato, e *c)* assicuri comunque che il complessivo risultato sanzionatorio non risulti sproporzionato rispetto alla gravità della violazione. La sostanziale coincidenza di tali criteri rispetto a quelli enunciati dalla Corte di Strasburgo è, del resto, espressamente sottolineata dalla Corte di giustizia, che richiama il principio generale, posto dall'art. 52, paragrafo 1, CDFUE, dell'equivalenza delle tutele assicurate dalla Carta rispetto a quelle approntate dalla CEDU e dei suoi protocolli (sentenza *Menci*, paragrafi 61-62).

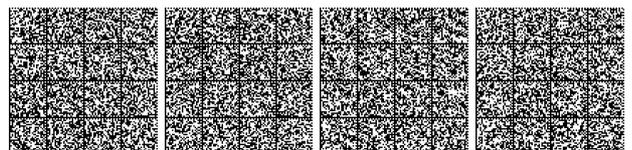
Alla luce dei criteri appena rammentati, la stessa Corte di giustizia, nella sentenza *Menci*, conclude nel senso che la disciplina italiana in materia di omesso versamento di IVA, riservando la perseguibilità in sede penale alle sole violazioni superiori a determinate soglie di imposta evasa e attribuendo tra l'altro rilevanza, in sede penale, al volontario pagamento del debito tributario e delle sanzioni amministrative, appare conformata in modo tale da «garantire» - sia pure «con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio» - che «il cumulo di procedimenti e di sanzioni che essa autorizza non eccede quanto è strettamente necessario ai fini della realizzazione dell'obiettivo» di assicurare l'integrale riscossione dell'IVA (paragrafo 57). In tal modo, la Corte di giustizia da un lato suggerisce al giudice del procedimento principale che il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento di IVA non si pone in contrasto, in linea generale, con il *ne bis in idem* riconosciuto dalla Carta, pur facendo salva la diversa conclusione cui il giudice del rinvio dovesse pervenire in applicazione dei criteri enunciati in via generale dalla Corte; e, dall'altro, affida allo stesso giudice nazionale il compito di verificare che, nel caso concreto, «l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso» (sentenza *Menci*, paragrafo 64).

2.2.- La questione ora sottoposta all'esame di questa Corte sottende, invece, un giudizio di radicale contrarietà al *ne bis in idem* - così come riconosciuto tanto dall'art. 4 Prot. n. 7, quanto dall'art. 50 CDFUE - dell'attuale sistema di «doppio binario» sanzionatorio e procedimentale, così come previsto in astratto dalla legislazione italiana in materia di omesso versamento di IVA; contrarietà che produrrebbe sempre e necessariamente la violazione del diritto in parola allorché il contribuente, già definitivamente sanzionato in via amministrativa, venga sottoposto a un procedimento penale per la medesima violazione.

Una simile conclusione - contraria, vale la pena di ribadire, a quella raggiunta dalla sentenza *Menci*, sia pure «con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio» - avrebbe però meritato più puntuale dimostrazione da parte del giudice *a quo*, alla luce dei criteri enunciati dalle due Corti europee nelle sentenze appena rammentate.

2.2.1.- In merito anzitutto alle finalità delle due sanzioni - il primo dei criteri enunciati da entrambe le Corti europee - l'ordinanza di rimessione si limita ad affermarne apoditticamente l'identità di scopo, senza però chiarire - in particolare - le ragioni per cui dovrebbe escludersi che la minaccia di una sanzione detentiva per l'evasione di importi IVA annui superiori - oggi - a 250.000 euro, in aggiunta a una sanzione amministrativa pecuniaria calcolata in misura percentuale rispetto all'importo evaso, possa perseguire i legittimi scopi di rafforzare l'effetto deterrente spiegato dalla mera previsione di quest'ultima, di esprimere la ferma riprovazione dell'ordinamento a fronte di condotte gravemente pregiudizievoli per gli interessi finanziari nazionali ed europei, nonché di assicurare ex post l'effettiva riscossione degli importi evasi da parte dell'amministrazione grazie ai meccanismi premiali connessi all'integrale saldo del debito tributario.

2.2.2.- Nessuna parola spende poi l'ordinanza di rimessione sul requisito - enunciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *A e B contro Norvegia* - della necessaria prevedibilità per l'interessato della duplicazione dei procedimenti e delle sanzioni. Prevedibilità che è, peraltro, in re ipsa, dal momento che la legislazione italiana stabilisce



chiaramente la sanzionabilità in via amministrativa della violazione ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 471 del 1997 da un lato, e in via penale ai sensi dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, limitatamente - nella formulazione attuale - agli omessi versamenti di importo superiore ai 250.000 euro, dall'altro.

2.2.3.- Come rileva l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, il giudice *a quo* afferma sì l'eccessiva onerosità, per l'imputato del giudizio *a quo*, del cumulo tra procedimento amministrativo e procedimento penale - ciò che determinerebbe in effetti la violazione del *ne bis in idem* secondo la giurisprudenza di entrambe le Corti europee -, ma non fornisce alcuna plausibile motivazione dell'assunto.

Invero, l'ordinanza di rimessione si limita a richiamare gli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000 - relativi alla specialità tra sanzioni amministrative e penali, all'assenza di pregiudizialità tra procedimento amministrativo e procedimento penale, e alla sospensione dell'esecuzione delle sanzioni amministrative in pendenza di procedimento penale - per poi asserire che la disciplina in questione, non essendo idonea a inibire l'avvio o la prosecuzione del procedimento penale dopo la definitività della sanzione amministrativa, risulterebbe in contrasto con il *ne bis in idem*.

In tal modo, il giudice *a quo* trascura però di considerare che, secondo la giurisprudenza delle due Corti europee, l'eccessiva onerosità per l'interessato dei procedimenti amministrativo e penale deve essere esclusa allorché essi risultino avvinti da una stretta connessione sostanziale e temporale.

In particolare, il rimettente omette di dare conto delle numerose disposizioni normative, ulteriori rispetto agli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000, che regolano i rapporti tra procedimento amministrativo e procedimento penale in materia tributaria. Al di là di un fugace accenno all'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000, relativo alla causa di non punibilità costituita dalla volontaria estinzione del debito tributario e della sanzione amministrativa - nella specie non applicabile per mancato integrale pagamento di dette somme da parte dell'imputato -, il rimettente trascura di descrivere gli ulteriori istituti premiali introdotti dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), quali la concessione di termine per adempiere al pagamento del residuo debito tributario rateizzato (art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 74 del 2000) o gli effetti dell'adempimento del debito erariale sulla confisca (art. 12-*bis* del medesimo testo normativo), e di saggiarne la portata, in termini di introduzione di elementi di raccordo tra adempimento del debito tributario da un lato, e svolgimento ed esito del processo penale, dall'altro lato.

Neppure il giudice *a quo* si confronta con le disposizioni, estranee al corpus normativo del d.lgs. n. 74 del 2000, che prevedono obblighi di comunicazione degli illeciti tributari da parte della Guardia di Finanza all'autorità giudiziaria (art. 331 cod. proc. pen.) e, specularmente, da parte dell'autorità giudiziaria alla Guardia di Finanza (art. 36 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi») e all'Agenzia delle entrate (art. 14, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», come modificato dall'art. 1, comma 141, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), miranti ad assicurare una sostanziale contestualità dell'avvio dell'accertamento tributario e di quello penale.

Non vengono, poi, considerate le disposizioni che consentono forme di circolazione del materiale probatorio raccolto dall'indagine penale all'accertamento tributario e viceversa (art. 63, comma 1, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, recante «Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto», e art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973 e, specularmente, art. 220 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale).

Nemmeno risulta richiamata la giurisprudenza relativa all'utilizzabilità del materiale istruttorio raccolto in ciascun procedimento, quale elemento di prova e fonte di convincimento da parte del giudice che istruisce l'altro procedimento (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 14 novembre 2012, n. 19859 e 20 marzo 2013, n. 6918, in relazione alla possibilità che gli elementi probatori acquisiti nel procedimento penale siano posti dal giudice tributario a base del proprio convincimento; sentenze 3 dicembre 2010, n. 24587 e 22 maggio 2015, n. 10578, relative alla possibilità che la sentenza penale irrevocabile, pur non spiegando efficacia di giudicato, possa essere presa in considerazione come possibile fonte di prova dal giudice tributario; nonché, per converso, sezione terza penale, sentenze 24 settembre 2008-21 ottobre 2008, n. 39358, 28 ottobre 2015-18 gennaio 2016, n. 1628 e 23 ottobre 2018-5 dicembre 2018, n. 54379, tutte relative alla possibilità che gli elementi probatori acquisiti nel processo tributario facciano ingresso nel processo penale, ex art. 234 o 238-*bis* cod. proc. pen., quali prove valutabili ai sensi degli artt. 187 e 192 cod. proc. pen.).

2.2.4.- Ancora, come pure giustamente eccepisce l'Avvocatura generale dello Stato, il giudice *a quo* omette di spiegare per quale motivo l'irrogazione di una pena detentiva - destinata con ogni verosimiglianza, peraltro, a



essere condizionalmente sospesa - risulterebbe sproporzionata rispetto alla gravità del reato (consistente, nella specie, nell'omissione del versamento di 282.495,76 euro dovuti a titolo di IVA), se combinata con la sanzione amministrativa già applicata (pari in concreto al 30 per cento dell'imposta evasa), con conseguente violazione del ne bis in idem nei confronti dell'imputato.

2.2.5.- Nessun argomento spende, infine, il giudice *a quo* sulla questione della riconducibilità o meno delle sanzioni penali previste in materia di evasione di IVA al "nocciolo duro" del diritto penale, rispetto al quale - secondo la sentenza A e B contro Norvegia della Corte europea dei diritti dell'uomo - più rigoroso dovrebbe essere il vaglio di compatibilità del "doppio binario" sanzionatorio con la garanzia convenzionale del ne bis in idem.

2.3.- Le segnalate lacune determinano un'insufficiente motivazione tanto della non manifesta infondatezza della questione prospettata, quanto della sua rilevanza (in quest'ultimo senso, sentenza n. 43 del 2018).

3.- Le censure formulate con riferimento all'art. 3 Cost. dipendono strettamente, nella rispettiva trama motivazionale, da quelle prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 alla CEDU e all'art. 50 CDFUE. Nella prospettiva del rimettente, l'art. 649 cod. proc. pen. darebbe infatti luogo a una «disparità di trattamento» nonché a un «problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento» sostanzialmente per le medesime ragioni per le quali dovrebbe ravvisarsi l'incompatibilità tra la disposizione censurata e il ne bis in idem, alla luce delle indicazioni fornite dalla sentenza Menci.

La carente motivazione su tale ultima censura, poc'anzi sottolineata, non può che riverberarsi sulle censure ex art. 3 Cost., declinate come ancillari rispetto alla prima, determinandone parimenti l'inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, e all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 223

*Sentenza 25 settembre - 24 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale - Regime di procedibilità - Omessa inclusione tra i delitti procedibili a querela - Denunciato contrasto con la legge delega - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36.
- Costituzione, art. 76.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui non prevede la punibilità a querela anche per i delitti previsti dall'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, nel procedimento penale a carico di C.S. S., con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

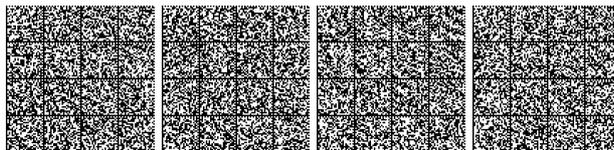
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2019, il Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere *a*) e *b*), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per i delitti previsti dall'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

1.1.- Il rimettente premette di dover giudicare della responsabilità penale di C.S. S., imputata del reato previsto dall'art. 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime), primo e ottavo comma, cod. pen., per avere, alla guida della propria autovettura, omesso di concedere la precedenza a un motociclo, in violazione dell'art. 145, commi 4 e 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), così cagionando al conducente del motociclo F. N. e al passeggero N. F. lesioni personali gravi.



1.2.- In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* riferisce che C.S. S., tratta a giudizio con citazione diretta, è stata ammessa al rito abbreviato condizionato all'espletamento di perizia medico-legale sulla persona di F. N.; che secondo le risultanze dell'esame peritale - esteso anche alle lesioni riportate da N. F. - F. N. ha sofferto, in conseguenza del sinistro stradale oggetto di imputazione, una malattia di durata inferiore a venti giorni, mentre N. F. ha patito una malattia guarita in settanta giorni; che dagli atti processuali emerge inequivocabilmente la responsabilità colposa dell'imputata; che le vittime del sinistro non hanno sporto querela.

Il rimettente osserva che, con riferimento alla persona offesa F. N., la contenuta durata della malattia impone la riqualificazione del fatto di reato nell'ipotesi di cui all'art. 590 cod. pen. (lesioni personali colpose), con conseguente pronuncia, nei confronti dell'imputata, di sentenza di non doversi procedere per difetto di querela della vittima. Diversamente, in relazione alla persona offesa N. F., essendo la malattia di quest'ultima durata settanta giorni, si configura il reato di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., perseguibile d'ufficio; di talché, sussistendo la responsabilità di C.S. S., il processo non potrebbe che concludersi con una sentenza di condanna. Un diverso esito sarebbe conseguibile solo ove il reato di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. fosse punibile a querela, che, in specie, non è stata presentata.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* evidenzia che l'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017 aveva delegato il Governo, entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento, a «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità».

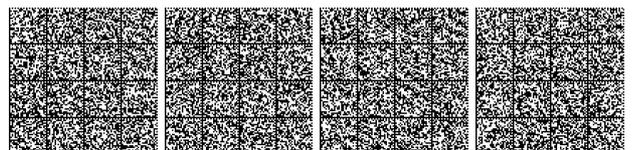
Nell'esercitare la delega con l'adozione del d.lgs. n. 36 del 2018, il Governo ha ommesso di annoverare l'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. tra le fattispecie oggetto della modifica del regime di procedibilità, con la conseguenza che il reato in questione è tuttora procedibile d'ufficio e non a querela, benché punito con una pena (reclusione da tre mesi a un anno per le lesioni gravi e da uno a tre anni per le lesioni gravissime) compresa nella forbice edittale per la quale il legislatore delegante aveva previsto l'introduzione della condizione di procedibilità della querela.

Il rimettente sostiene che la mancata previsione della procedibilità a querela per il reato di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. sarebbe frutto non di una mera dimenticanza, ma di una specifica scelta del legislatore delegato. Ciò emergerebbe inequivocabilmente dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 36 del 2018, nella quale si sosteneva che il delitto in questione rientrasse nelle ipotesi eccettuate dalla punibilità a querela in forza dell'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017, essendo la malattia derivante da lesioni gravi e gravissime commesse in violazione delle norme di disciplina della circolazione stradale equiparabile all'infermità che cagioni incapacità della vittima.

Il giudice *a quo* ritiene non condivisibile tale assunto del Governo, poiché il legislatore delegante avrebbe escluso la procedibilità a querela per i soli reati contro la persona che, pur puniti con una pena detentiva non superiore a quattro anni, siano posti in essere ai danni di una persona offesa la quale, già prima della commissione del reato, si trovi in stato di incapacità per età o infermità e sia, pertanto, impossibilitata a sporgere querela. Colui che subisce lesioni gravi o gravissime in conseguenza di un sinistro stradale potrebbe non versare affatto in stato di incapacità, ad esempio ove subisca lesioni traumatiche quali il cosiddetto "colpo di frusta" o l'amputazione di un arto, che pur possono determinare una malattia di lunga durata. Non sussisterebbe, dunque, alcuna «correlazione diretta e costante» tra le lesioni gravi o gravissime riportate a seguito di un sinistro stradale e lo stato di incapacità.

Ad avviso del rimettente, la lettura della delega data dal Governo, secondo cui le vittime di un sinistro stradale che abbiano riportato lesioni gravi o gravissime sarebbero «di per sé incapaci per infermità», si risolverebbe in una violazione dei principi e criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante, con conseguente *vulnus* dell'art. 76 Cost.

La scelta «eccessivamente rigorosa» del legislatore delegato frustrerebbe la finalità deflattiva del contenzioso penale sottesa alla delega e rischierebbe altresì di «vanificare e depotenziare» il ricorso allo strumento risarcitorio, quale forma di ristoro del pregiudizio subito dalla vittima. Secondo il giudice *a quo*, infatti, «la remissione della querela e l'estinzione del reato per condotte riparatorie ai sensi dell'art. 162 ter c.p. costituiscono una spinta formidabile al risarcimento dei danni e quindi ad una rapida definizione dei procedimenti, in un contesto in cui alla persona offesa non interessa la condanna di colui che ha causato (o contribuito a causare in caso di concorso di colpa della stessa vittima) il sinistro stradale, ma ottenere il giusto ristoro economico per i danni subiti».



Il rimettente osserva infine che i delitti di lesioni personali stradali gravi e gravissime, commessi da persona che non abbia fatto uso di sostanze alcoliche o stupefacenti, susciterebbero minore allarme sociale rispetto alle medesime condotte, perpetrate sotto l'effetto di dette sostanze. Si giustificerebbe quindi la previsione di un diverso regime di procedibilità - a querela nell'un caso, d'ufficio in tutti gli altri - in relazione alle fattispecie incriminatrici di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. da un lato, e a quelle di cui al quarto, quinto e sesto comma della medesima disposizione, dall'altro lato.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1.- L'interveniente rammenta anzitutto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (è citata la sentenza n. 250 del 2016).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, poi, il legislatore delegato disporrebbe di margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne rispetti la *ratio* e che la sua attività si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo (sono richiamate le sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013), e senza che il libero apprezzamento del legislatore delegato possa assurgere a principio o criterio direttivo (è citata la sentenza n. 293 del 2010).

Nel caso di specie, qualificabile come «ipotetico eccesso di delega in minus», il rimettente avrebbe omesso di considerare i «margini di delega» spettanti al legislatore delegato, così prospettando una questione manifestamente inammissibile.

2.2.- La questione sarebbe, comunque, infondata nel merito, poiché il legislatore delegato si sarebbe attenuto ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017.

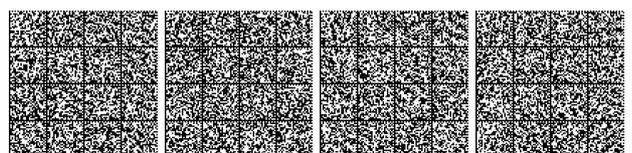
L'assimilazione tra lo stato di malattia conseguente alle lesioni personali stradali gravi o gravissime e lo stato di incapacità, posta a base della scelta del legislatore delegato di non rendere procedibile a querela il delitto di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., si giustificerebbe in quanto - come rilevato anche nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36 del 2018 - nel sistema del codice penale la malattia è già equiparata alla «incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni», come reso palese dal disposto dell'art. 583, primo comma, numero 1), cod. pen., relativo alle aggravanti al delitto di lesioni. Il delitto di lesioni «si connota, quindi, per l'evento, che ben può consistere in uno stato di incapacità». L'assimilazione della malattia allo stato di incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni, per effetto della previsione di cui all'art. 583, primo comma, cod. pen., non potrebbe che valere anche per l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., «nella misura in cui la gravità delle lesioni si ricava per *relationem*, mediante il rinvio all'art. 583 c.p.».

Del resto, la delega legislativa, nell'individuare lo stato di incapacità della vittima quale condizione ostativa al passaggio dal regime di procedibilità d'ufficio a quello di procedibilità a querela di parte, si riferirebbe in termini generali all'incapacità, senza specificare se essa debba essere intesa come temporanea o permanente, piena oppure parziale, sicché il legislatore delegato «non [avrebbe potuto] che accoglierne la nozione più ampia». E, su tali presupposti, il d.lgs. n. 36 del 2018 non avrebbe previsto la procedibilità a querela né per il delitto di lesioni personali di cui all'art. 582, primo comma, cod. pen., né per quello di lesioni personali stradali gravi e gravissime di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen.; quest'ultimo, peraltro, oggetto di recente novella legislativa a opera della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Il reato di lesioni personali derivanti da violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale integrebbe, poi, una fattispecie criminosa grave e connotata da particolare allarme sociale, «posto che l'evento lesivo risulta essere conseguenza della violazione di una regola cautelare di condotta posta a presidio proprio della sicurezza della circolazione stradale», di talché la scelta del legislatore delegato di non prevedere la procedibilità del delitto a querela di parte sarebbe rispettosa dei principi e criteri della delega contenuta nell'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017.

Non sarebbe, infine, condivisibile il presupposto interpretativo del giudice rimettente, secondo cui lo stato di incapacità della persona offesa, condizione ostativa alla modifica del regime di procedibilità, dovrebbe necessariamente preesistere alla commissione del reato, e non potrebbe essere a questo conseguente o collegato.

In senso contrario deporrebbe la circostanza che il legislatore delegato abbia scelto di mantenere la procedibilità d'ufficio per il delitto di abuso di autorità contro arrestati o detenuti (art. 608 cod. pen.), nel quale la persona offesa



versa in condizioni di «minorata autonoma difesa» e, pertanto, come osservato nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36 del 2018, in «uno stato di incapacità del tutto equiparabile a quello della infermità, dal momento che ben può inibire le normali reazioni difensive come accade per il soggetto affetto da un qualche stato patologico».

Ancora, come emerge dalla citata Relazione illustrativa, in accoglimento di alcune delle condizioni poste dalle Commissioni giustizia di Camera e Senato, il legislatore delegato non ha previsto la procedibilità a querela in relazione ai delitti di arresto illegale (art. 606 cod. pen.), di indebita limitazione della libertà personale (art. 607 cod. pen.), di perquisizione e ispezione personale arbitrarie (art. 609 cod. pen.), per ragioni di coerenza sistematica con la procedibilità d'ufficio mantenuta per il reato di cui all'articolo 608 cod. pen., trattandosi, in tutti i casi, di ipotesi delittuose commesse in danno di persona affidata alla custodia dell'autore delle condotte abusive e, dunque, in condizione di minorata difesa.

Una lettura sistematica del d.lgs. n. 36 del 2018 smentirebbe, quindi, l'assunto del giudice rimettente, secondo cui l'incapacità ostativa alla procedibilità a querela dovrebbe preesistere alla commissione del reato, e confermerebbe la coerenza della scelta del legislatore delegato di non prevedere la procedibilità d'ufficio in relazione ai delitti di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen.

Dovrebbe dunque, in conclusione, escludersi che il legislatore delegato abbia «“tradito” o applicato in minus» i principi della delega di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per i delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

Secondo il rimettente, il legislatore delegato avrebbe errato nel non prevedere, nell'ambito del d.lgs. n. 36 del 2018, la punibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis cod. pen., rubricato «Lesioni personali stradali gravi o gravissime», ove non sussistano le circostanze aggravanti di cui ai commi secondo e seguenti.

L'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017 aveva delegato il Governo a «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio quando ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità».

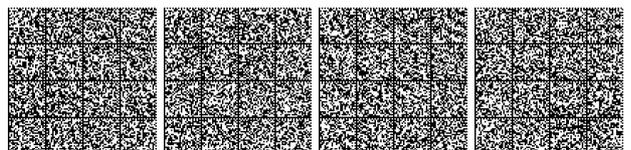
L'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. configura un reato contro la persona, punito con la reclusione da tre mesi a un anno laddove il colpevole abbia cagionato lesioni gravi alla persona offesa, e con la reclusione da uno a tre anni laddove le abbia cagionato lesioni gravissime. In entrambe le ipotesi, dunque, la pena detentiva massima non supera nel massimo i quattro anni.

Ad avviso del giudice *a quo*, il Governo avrebbe pertanto dovuto estendere anche alla fattispecie delittuosa in questione la punibilità a querela, non trovando qui applicazione alcuna delle deroghe previste dalla legge delega al criterio generale basato sulla durata della pena detentiva massima, e in particolare l'eccezione di cui al numero 1) della disposizione poc'anzi citata, relativa alle ipotesi in cui «la persona offesa sia incapace per età o per infermità».

A tale omissione dovrebbe porre rimedio questa Corte, attraverso la pronuncia additiva sollecitata nell'ordinanza di rimessione.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione all'esame, con la quale il rimettente si dorrebbe di un «eccesso di delega in minus», omettendo così di considerare il margine di discrezionalità spettante al Governo nell'esercizio della delega medesima.

L'eccezione è, in realtà, relativa a un profilo che attiene al merito della questione, anziché alla sua ammissibilità.



La questione in questa sede prospettata - peraltro certamente rilevante nel giudizio *a quo*, in cui si discute della responsabilità penale di un imputato del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., nei cui confronti non risulta essere stata presentata querela - è, dunque, ammissibile.

3.- Prima di esaminare il merito della questione, giova precisare che il giudice rimettente non lamenta qui un mancato esercizio della delega da parte del legislatore, né un suo parziale esercizio: ipotesi, queste, che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte possono sì determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenze n. 304 del 2011, n. 149 del 2005, n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975; ordinanze n. 283 del 2013 e n. 257 del 2005).

Il giudice *a quo* lamenta, invece, la non corretta osservanza di uno specifico criterio di delega - quello di cui all'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017 - che il Governo ha deciso di esercitare mediante il d.lgs. n. 36 del 2018, che ha per l'appunto previsto la procedibilità a querela di una serie di delitti contro la persona e contro il patrimonio previsti dal codice penale e puniti con pena detentiva non superiore a quattro anni. Nell'esercitare tale delega, il Governo avrebbe - nella prospettiva del rimettente - arbitrariamente omissso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., anche se tale delitto prevede pene detentive inferiori nel massimo al limite di quattro anni indicato dalla legge delega, e nonostante non ricorra - secondo il giudice *a quo* - alcuna delle ipotesi eccezionali nelle quali doveva, in base al citato art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017, conservarsi la regola previgente della procedibilità d'ufficio.

Come è accaduto nella recente sentenza n. 127 del 2017, la Corte è dunque chiamata a valutare se il Governo, nell'esercitare *in parte qua* la delega conferitagli dal Parlamento, abbia o meno errato nel dare applicazione ai principi e ai criteri direttivi il cui rispetto condiziona, in forza dell'art. 76 Cost., la legittimità costituzionale del decreto legislativo.

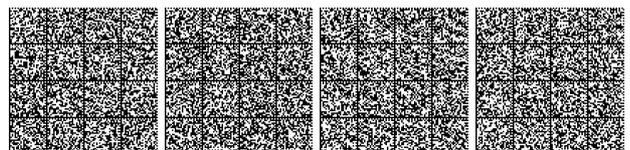
Ove risultasse che il Governo abbia interpretato e applicato in maniera non corretta il criterio di delega in parola, e abbia quindi indebitamente omissso di prevedere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., tale omissione si risolverebbe in una violazione dell'art. 76 Cost.: non diversamente, del resto, da ciò che accadrebbe ove il Governo avesse previsto la procedibilità a querela di un'ipotesi delittuosa che, secondo le indicazioni del legislatore delegato, doveva invece restare procedibile d'ufficio.

4.- Ciò precisato, la questione non è fondata.

4.1.- Occorre subito sottolineare che, a fronte della previsione di pene detentive massime non superiori a quattro anni nelle due ipotesi delittuose contemplate dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., il solo *thema decidendum* nella presente controversia è se il Governo fosse autorizzato a non prevedere la procedibilità a querela di tali fattispecie in ragione dell'operatività di una delle tre eccezioni, previste dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge n. 103 del 2017, al criterio generale che abbracciava tra l'altro «i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria», diversi dalla violenza privata.

Posta l'ovvia inapplicabilità, nella specie, dell'eccezione prevista dal numero 3) della disposizione - riferita ai soli reati contro il patrimonio -, e considerata l'altrettanto pacifica inapplicabilità dell'ulteriore eccezione prevista al numero 2) - riferita all'ipotesi in cui ricorrano circostanze aggravanti a effetto speciale o taluna delle circostanze di cui all'art. 339 cod. pen., stante la riconosciuta natura di fattispecie autonome delle ipotesi previste dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 11 aprile-6 maggio 2019, n. 18802; sezione terza penale, sentenza 14 febbraio-10 giugno 2019, n. 25538; sezione prima penale, ordinanza 20 dicembre 2018-10 gennaio 2019, n. 1046; sezione quarta penale, sentenza 24 maggio-14 giugno 2018, n. 27425; sezione quarta penale, sentenza 16 maggio-15 settembre 2017, n. 42346; sezione quarta penale, sentenza 1 marzo-14 giugno 2017, n. 29721) -, resta da valutare se la scelta del Governo di non includere le fattispecie delittuose previste dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. nel novero dei reati procedibili a querela ai sensi del d.lgs. n. 36 del 2018 si giustifichi in relazione all'eccezione prevista dal numero 1), riferita all'ipotesi in cui «la persona offesa sia incapace per età o per infermità». Profilo, quest'ultimo, su cui effettivamente si incentrano le opposte argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e dell'Avvocatura generale dello Stato.

4.2.- La mancata inclusione tra i delitti procedibili a querela tanto della fattispecie di lesioni personali dolose di cui all'art. 582 cod. pen., nell'ipotesi in cui consegua una malattia di durata superiore a venti giorni, quanto delle fattispecie di lesioni stradali gravi e gravissime di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., è stata giustificata dal Governo, nella Relazione illustrativa al primo schema di decreto legislativo (A.G. 475), «in ragione della considerazione che il legislatore ha già equiparato, ai fini della descrizione della fattispecie, la malattia allo stato di incapacità di attendere



alle ordinarie occupazioni, come si ricava agevolmente dalla disposizione in punto di aggravante di cui all'articolo 583, comma 1, n. 1, c.p. Il delitto di lesioni si connota, quindi, per l'evento, che ben può consistere in uno stato di incapacità, e la previsione di delega non qualifica ulteriormente la condizione di incapacità, non specifica se essa debba essere intesa come temporanea o permanente, piena o anche solo parziale, sicché il legislatore delegato non può che accoglierne la nozione più ampia [...]. Il criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 16, lettera a), numero 1), legge n. 103/2017 impone dunque di preservare la procedibilità d'ufficio quando ricorre la condizione di incapacità della persona offesa per (età o *per*) infermità».

La Commissione giustizia della Camera dei deputati, nel formulare il 6 dicembre 2017 il proprio parere favorevole con condizioni allo schema di decreto legislativo, ha espresso sul punto il proprio dissenso, richiedendo alla condizione numero 3) che la procedibilità a querela fosse estesa anche alle fattispecie di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen. Secondo la Commissione, infatti, la condizione di incapacità della vittima, per età o per infermità, dovrebbe «ritenersi riferibile ai casi in cui le particolari condizioni di vulnerabilità della vittima, per età o per infermità, preesistono al comportamento criminoso dell'autore del reato e siano perciò da questo indipendenti. La maggiore gravità del fatto, cui si lega la scelta di mantenere ferma la perseguibilità d'ufficio, sembrerebbe, quindi, essere ancorata alla circostanza che l'agente, per la realizzazione del reato, ha sfruttato una situazione di minorata difesa della vittima, antecedente alla condotta punita, che ha reso più agevole l'esecuzione, piuttosto che ad una situazione di infermità procurata anche a seguito della condotta criminosa».

Nessun rilievo sul punto specifico è stato invece mosso allo schema dalla Commissione giustizia del Senato della Repubblica.

Lo schema di decreto legislativo (A.G. 475-*bis*), approvato in secondo esame dal Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018, non ha ritenuto di accogliere la condizione espressa dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, reiterando gli argomenti già illustrati nella Relazione al primo schema e aggiungendo che il delitto in parola, «peraltro già oggetto di recente intervento normativo», suscita «particolare allarme sociale», ed è comunque connotato «da una certa gravità posto che l'evento lesivo risulta essere conseguenza della violazione di una regola cautelare di condotta posta a presidio proprio della sicurezza della circolazione stradale».

Su tale secondo schema di decreto la Commissione giustizia della Camera dei deputati non ha espresso alcun parere, mentre la Commissione giustizia del Senato della Repubblica ha espresso parere non ostativo il 7 marzo 2018.

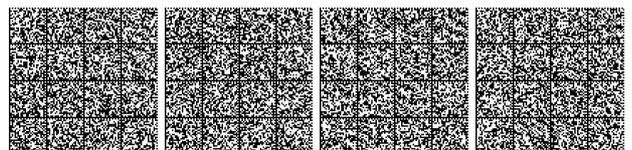
4.3.- I rilievi della Commissione giustizia della Camera dei deputati, ripresi in senso adesivo da varie voci dottrinali e riproposti dall'ordinanza di rimessione oggi all'esame, fanno leva essenzialmente sull'argomento testuale - di per sé nient'affatto peregrino - secondo cui l'espressione «sia incapace» alluderebbe a una condizione di incapacità della persona offesa preesistente alla condotta criminosa, e non già a una situazione creata dalla condotta criminosa stessa, come avviene nel caso delle lesioni personali.

A fronte di ciò, va peraltro sottolineato come la formula normativa utilizzata dal legislatore delegante sia in radice ambigua, non risultando chiaro se essa debba essere riferita alla necessaria presenza, nello schema della fattispecie delittuosa, di una persona offesa incapace per età o per infermità - come accade, ad esempio, nelle ipotesi di corruzione di minorenni (art. 609-*quinquies* cod. pen.) o di circonvenzione di incapaci (art. 643 cod. pen.), peraltro punite con pena detentiva massima superiore a quattro anni e quindi già a priori non comprese nella delega -, ovvero all'ipotesi in cui, nel singolo caso concreto, la persona offesa attinta dalla condotta criminosa sia incapace, magari proprio per effetto dello stesso evento criminoso.

È evidente, peraltro, come la *ratio* dell'eccezione in parola miri a confermare la regola della procedibilità d'ufficio per le ipotesi in cui la persona offesa sia una persona vulnerabile a causa della propria incapacità, in modo da assicurare che la tutela dell'ordinamento non venga fatta dipendere dalla sua iniziativa giudiziaria: iniziativa il cui esercizio, eventualmente tramite un rappresentante legale o un curatore speciale - la cui esistenza e la cui nomina non può, peraltro, essere data in questi casi per scontata - potrebbe risultare più difficoltoso di quanto normalmente accada rispetto alla generalità delle persone offese.

Ciò posto, era in facoltà del Governo ritenere che una tale esigenza di tutela rafforzata ricorra anche rispetto al delitto di lesioni stradali gravi o gravissime previsto dall'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., che è produttivo di notevoli conseguenze pregiudizievoli per la salute della vittima, le quali a loro volta possono determinare una situazione di incapacità, transitoria o permanente, tale da renderle più difficoltosa una eventuale iniziativa giudiziaria volta a sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni.

D'altra parte, la previsione della procedibilità a querela delle ipotesi delittuose contemplate dall'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., si sarebbe posta in aperta contraddizione con la scelta, compiuta appena due anni prima dal Parlamento con la legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali



stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), di prevedere la procedibilità d'ufficio di tutte le fattispecie di lesioni stradali di cui all'art. 590-bis cod. pen., in considerazione del particolare allarme sociale determinato dalle condotte che con la nuova incriminazione si intendevano contrastare; mentre, all'evidenza, la scelta del legislatore delegante appariva volta a prevedere la procedibilità a querela per fatti di modesto contenuto offensivo, come emerge del resto dall'espressa previsione, al numero 3) dell'art. 1, comma 16, lettera a), della legge delega, di un'eccezione alla regola della procedibilità a querela per i reati contro il patrimonio produttivi di un danno alla persona offesa di rilevante gravità.

In conclusione, questa Corte ritiene che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, nell'adottare una interpretazione non implausibile - e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante - del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017; e si sia mantenuto così entro il perimetro sancito dal «legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale» (sentenza n. 127 del 2017). E tanto più nel caso di specie, al cospetto di una delega “ampia” o “vaga”, che interviene per “blocchi” di materie, riferendosi genericamente a due Titoli del codice penale.

Dal che discende la non fondatezza della questione di legittimità in questa sede prospettata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103», sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per i delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, dal Tribunale ordinario di La Spezia, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 224

*Sentenza 8 - 29 ottobre 2019*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Intesa per il conferimento di un permesso di ricerca in area denominata "Masseria La Rocca" - Diniego da parte della Regione Basilicata con delibera di Giunta regionale successivamente annullata dal TAR Basilicata - Conferma dell'annullamento con sentenza del Consiglio di Stato - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Basilicata - Denunciata carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego di intesa e conseguente lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni nonché del principio di leale collaborazione - Inammissibilità del conflitto.**

- Sentenza del Consiglio di Stato 20 settembre 2018, n. 5471.
- Costituzione, artt. 103, primo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, 120 e 134.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata con ricorso notificato il 19 novembre 2018, depositato in cancelleria il 30 novembre 2018, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto d'intervento ad opponendum di Rockhopper Italia spa;

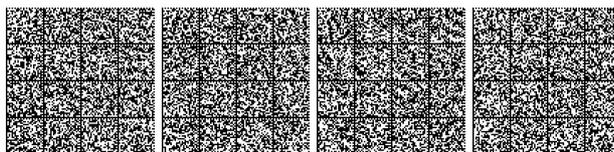
udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata, Roberto Leccese per Rockhopper Italia spa e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Basilicata, con ricorso notificato il 19 novembre 2018 e depositato in cancelleria il 30 novembre 2018 (reg. confl. enti n. 5 del 2018), ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 settembre 2018, n. 5471.

1.1.- Secondo la parte ricorrente la decisione del Consiglio di Stato sarebbe stata adottata in carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego di intesa previsti dalla legislazione statale in materia. Inoltre, vi sarebbe stato un erroneo sindacato del giudice amministrativo in relazione alla mancanza di motivazione dell'atto di diniego d'intesa.



La pronuncia, pertanto, sarebbe lesiva delle competenze costituzionali della Regione di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché degli artt. 103, primo comma, e 134 Cost.

2.- In punto di fatto la Regione Basilicata sottolinea che la sentenza oggetto di censura interviene a seguito dell'istanza effettuata da Medoilgas Italia spa, Total E&P spa e Eni spa, unite in joint venture, per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in un'area sita nei Comuni di Potenza e Brindisi di Montagna, convenzionalmente denominata "Masseria La Rocca". Su tale istanza il Ministero dello sviluppo economico (da qui: Mise) aveva espresso parere favorevole (con nota del 19 ottobre 2007), chiedendo alle stesse società di effettuare in associazione la ricerca, designando una mandataria, successivamente individuata nella Medoilgas Italia (oggi Rockhopper Italia spa). Su indicazione dello stesso Mise, tale società presentava alla Regione Basilicata la documentazione necessaria per la valutazione della compatibilità ambientale, su cui la determinazione dirigenziale 21 agosto 2009, n. 1107 si esprimeva escludendo la necessità del procedimento di valutazione d'impatto ambientale (da qui: VIA), ai sensi della legge della Regione Basilicata 14 dicembre 1998, n. 47 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente), con l'obbligo di rispettare alcune prescrizioni, in quanto le attività di ricerca sarebbero consistite unicamente nello studio e nella rielaborazione dei dati sismici preesistenti, senza alcun possibile impatto ambientale. Imminente la scadenza di tale esclusione, i contitolari formulavano istanza di proroga, rigettata dalla Regione. Successivamente, interveniva la deliberazione della Giunta regionale 2 ottobre 2012, n. 1288, di mancata intesa sul rilascio del permesso, in conformità a quanto previsto dall'art. 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014). Le società impugnavano il rigetto della proroga e il diniego dell'intesa e il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, sezione prima, con la sentenza 8 settembre 2014, n. 617, accoglieva il ricorso, statuendo l'obbligo della Regione di pronunciarsi nuovamente. Le società esperivano, quindi, giudizio di ottemperanza e la sentenza del TAR Basilicata, sezione prima, 7 ottobre 2015, n. 623 accertava l'obbligo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (da qui Ministero dell'ambiente), non della Regione, di pronunciarsi sull'istanza di proroga del provvedimento di esenzione dalla VIA, in ragione del trasferimento di competenze ex art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164. La stessa pronuncia, inoltre, concedeva alla Giunta regionale il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dall'eventuale accoglimento dell'istanza di proroga del provvedimento di esenzione dalla VIA, per pronunciarsi nel merito dell'intesa di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Anche tale pronuncia veniva confermata dal Consiglio di Stato, sezione quinta, che, con sentenza 11 luglio 2016, n. 3058, ne imponeva l'ottemperanza. Il Ministero dell'ambiente, quindi, concedeva una proroga retroattiva di cinque anni, con provvedimento impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che si dichiarava incompetente in favore del TAR Basilicata.

Alla luce di siffatta vicenda, la Regione Basilicata, con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2016, n. 1528, ottemperava a quanto previsto dalle citate sentenze dei giudici amministrativi, negando nuovamente l'intesa. Tale deliberazione è stata annullata dalla sentenza del TAR Basilicata, sezione prima, 26 maggio 2017, n. 387, confermata dalla decisione del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018 oggetto di censura nel presente giudizio, in quanto recante un «rifiuto aprioristico» di tale atto di assenso, privo di motivazione, con un mero richiamo del dissenso espresso dagli enti locali.

2.1.- La vicenda in questione, dunque, si colloca nell'ambito dell'*iter* procedimentale rivolto all'emissione di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi.

Vigente la precedente formulazione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, l'art. 29, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti la prospezione e ricerca di idrocarburi. In seguito, l'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali) ha modificato tale disposizione, attribuendo l'esercizio di dette funzioni allo Stato, d'intesa con la Regione interessata. Siffatta modifica attuava quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 482 del 1991, secondo cui il rilascio di tutti i titoli minerari, di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), doveva essere sempre preceduto da un'intesa con la Regione interessata. In questa prospettiva interveniva anche l'accordo procedimentale concluso il 24 aprile 2001 in sede di Conferenza Stato-Regioni, tutt'ora vigente, finalizzato a garantire meccanismi di leale collaborazione in materia di rilascio di titoli minerari.



Assume poi la ricorrente che la legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) ha recato un ampio e generale riordino del settore energetico, disponendo la «chiamata in sussidiarietà» di gran parte delle funzioni amministrative concernenti l'energia. Com'è noto, asserisce la Regione Basilicata, tale possibilità risulta legittima solo quando è garantita la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione e concertativi (si richiamano le sentenze n. 198, n. 170 e n. 114 del 2017, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003), individuati essenzialmente nell'intesa «forte» in sede di Conferenza unificata, nonché, per i singoli progetti, nell'intesa «forte» tra l'organo statale competente al rilascio del provvedimento, la Regione e gli enti locali interessati dal progetto (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2013, n. 331 del 2010, n. 62 e n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Tali aspetti non sarebbero stati toccati dalle modifiche di cui all'art. 27, comma 34, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che prevede un procedimento unico al quale partecipano le sole amministrazioni statali e regionali interessate, dovendo essere sempre acquisita l'intesa, come precisato dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 (sul punto sono richiamate le sentenze n. 198, n. 170 e n. 114 del 2017).

Dunque, se in materia energetica l'intesa deve essere «forte» (vengono richiamate le sentenze n. 182, n. 117 e n. 39 del 2013, n. 278 del 2010, n. 383, n. 285 e n. 242 del 2005), l'eventuale dissenso regionale non potrebbe essere superato senza delle serie e reiterate trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Ne deriva l'illegittimità di una disciplina che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte (sono richiamate le sentenze n. 239 e n. 39 del 2013, n. 165 e n. 33 del 2011, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 383 del 2005).

2.2.- Ciò premesso, nel caso di specie l'intesa forte conseguirebbe al citato accordo del 2001 e sarebbe espressione delle competenze regionali in materia di valorizzazione e governo del territorio, che non sarebbero negate dall'applicazione dell'art. 29, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998.

La parte ricorrente, a tal proposito, precisa che la Regione, nel procedimento volto al rilascio dell'intesa, avrebbe un ruolo di ente esponenziale delle comunità territoriali e non di mediatore. Non sarebbero corrette, pertanto, le censure dei giudici amministrativi in relazione all'omessa attivazione della procedura volta al superamento del dissenso espresso dal territorio, manifestato dalla Conferenza delle autonomie locali e dal Comune di Brindisi di Montagna. In tal senso, anzi, essi cadrebbero in contraddizione, laddove, da una parte ascriverebbero in capo alla Regione l'omesso tentativo di superare il dissenso degli enti locali, dall'altra ammetterebbero che la stessa Regione sia ente esponenziale delle comunità territoriali insediate.

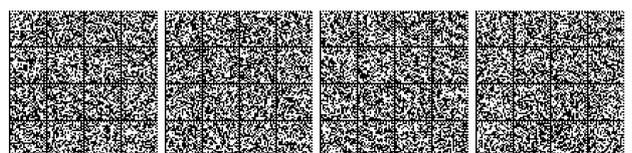
Tale contraddizione deriverebbe dal confondere i presupposti di valutazione alla base dei procedimenti di VIA e dell'intesa. La VIA, infatti, presupporrebbe la valutazione degli aspetti ambientali, mentre il rilascio dell'intesa implicherebbe una scelta di carattere socio-economico, da ricondursi alla sfera di indirizzo politico regionale. Per tale motivo, la legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015) avrebbe introdotto strumenti e procedure idonee a far valere il parere e le esigenze delle autonomie locali, prevedendo il coinvolgimento della Conferenza delle autonomie, che nella seduta del 14 novembre 2016 ha espresso parere negativo, di cui la Regione non avrebbe potuto non tener conto nel rilasciare il proprio diniego.

La Regione Basilicata, d'altronde, avrebbe da tempo delineato un programma di sviluppo non compatibile con altri progetti di «petrolizzazione», come confermato dalla mozione approvata dal Consiglio regionale il 20 dicembre 2016, che impegnava la Giunta regionale a esprimere parere negativo al permesso di ricerca «Masseria La Rocca», nonché a negare ogni assenso al progetto petrolifero in una zona limitrofa al capoluogo regionale, anche nella finalità di aprire un canale di confronto con il Governo.

Ne deriva che il provvedimento regionale di diniego sarebbe stato sufficientemente istruito e non un diniego «aprioristico» dell'intesa.

In tal senso non rilevarebbero le argomentazioni di cui alla sentenza di questa Corte n. 117 del 2013, che ha dichiarato illegittimo il citato art. 37 della legge reg. Basilicata n. 16 del 2012. Ivi, infatti, si prevedeva un diniego generale all'esercizio dei permessi di ricerca, ben diverso da una mancata intesa attinente al singolo caso, frutto di ragionevolezza e proporzionalità, nonché di un'attenta ponderazione dell'istanza, tenuto conto del coinvolgimento del territorio, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

2.3.- Dunque, sostiene la Regione Basilicata resistente, se il rilascio dell'intesa regionale fosse soggetto a processi automatici di formazione, senza margini di autonomia valutativa regionale, sarebbe mortificata e compromessa la reale consistenza giuridica dell'intesa stessa e le finalità a cui essa è istituzionalmente preordinata.



La pronuncia oggetto d'impugnativa, quindi, avrebbe violato l'autonoma attività discrezionale della pubblica amministrazione, nel merito sottratta al sindacato del giudice amministrativo, in quanto afferente a scelte di opportunità e convenienza e, nel caso di specie, anche all'indirizzo politico della Regione. Pertanto, poiché l'intesa costituirebbe una compensazione per il sistema delle autonomie riguardo alla perdita di competenza ceduta a livello centrale, la controversia assumerebbe indubbiamente "tono costituzionale", con conseguente sindacato soltanto in sede di conflitto di attribuzione tra enti.

L'ammissibilità dell'intervento giurisdizionale avverso il diniego d'intesa regionale, infatti, comporterebbe la rinuncia a qualunque tipo di trattativa volta a superare il dissenso e il passaggio a una fase patologica, poco adatta alla tipologia di relazioni ordinamentali in rilievo, che presupporrebbe casomai una fase fisiologica di confronto per il superamento politico del dissenso. Inoltre, il ricorso proposto avverso il diniego d'intesa investirebbe in un senso così evidente la dinamica delle relazioni costituzionali, che se l'azione fosse stata proposta dal Governo, anziché dalla società controinteressata, il ricorso sarebbe stato palesemente inammissibile, poiché il Governo non avrebbe mai potuto dolersi di un atto di diniego per il quale l'ordinamento prevede strumenti amministrativi per il suo superamento proprio in capo allo Stato. Sarebbe, piuttosto, l'atto unilaterale di esercizio di tali strumenti a poter essere sindacabile, poiché atto conclusivo del procedimento, e solo in sede di conflitto di attribuzione.

La sentenza oggetto di censura, inoltre, avrebbe erroneamente ritenuto che l'atto di diniego di intesa abbia un'autonomia portata lesiva e sia pertanto impugnabile, mentre esso sarebbe un mero atto endoprocedimentale. La qual cosa non priverebbe le parti private d'idonei rimedi giurisdizionali a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, posto che l'interlocuzione tra privato e amministrazione nel procedimento volto al rilascio del titolo minerario non coinvolgerebbe affatto la Regione, essendo la domanda rivolta al Mise, potendo semmai gli interessati proporre ricorso avverso il silenzio dell'autorità preposta, quando questa non attivi i rimedi per il superamento del dissenso. Il che si evincerebbe anche dalla citata sentenza di questa Corte n. 33 del 2011, che prevedrebbe solo sull'atto del Governo di superamento del dissenso la possibilità di esercizio della funzione di sindacato giurisdizionale.

Il ricorso, in conclusione, non sarebbe teso solo a dolersi del modo con cui il Consiglio di Stato ha giudicato dell'esercizio del diniego di intesa, bensì tenderebbe a escludere che vi possa essere alcuna possibile giurisdizione in merito. Non si tratterebbe, quindi, di un gravame, mirandosi a negare l'an della giurisdizione amministrativa in materia di diniego di intesa.

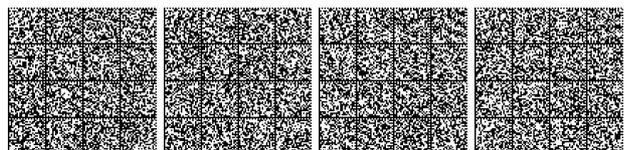
2.4.- Ne deriva che lo Stato, attraverso la sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018, avrebbe leso gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, che avrebbero invece garantito alla Regione il diritto d'intavolare con il Governo una fase di trattative rivolte anzitutto al raggiungimento di una posizione comune o, in caso negativo, all'adozione di un atto statale di superamento unilaterale del dissenso medesimo. I giudici amministrativi, inoltre, sarebbero incorsi in errore nell'affermare che la decisione sull'intesa spetti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, richiamando poteri sostitutivi che, nel caso di specie, non troverebbero applicazione, poiché l'obbligo sarebbe stato ottemperato dalla Regione Basilicata nei tempi fissati dalle sentenze di ottemperanza.

Un sindacato giurisdizionale, in conclusione, mal si concilierebbe con la natura delle competenze, costituzionalmente previste e tutelate, coinvolte, mentre sarebbe agevole rilevare il tono costituzionale del conflitto, requisito di ammissibilità dello stesso (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 389, n. 276 e n. 255 del 2007).

3.- Con atto depositato il 27 dicembre 2018 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

3.1.- Argomenta infatti l'Avvocatura che, per costante giurisprudenza costituzionale, il conflitto di attribuzione tra enti contro atti giurisdizionali non è ammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, poiché avverso gli errori in iudicando di diritto sostanziale o processuale valgono gli ordinari rimedi propri degli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni. In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale, strumento atipico di impugnazione, che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive (*ex multis*, si richiamano le sentenze n. 252 del 2013 e n. 2 del 2007).

In particolare, le censure della parte ricorrente sarebbero evidentemente volte a contestare le modalità di esercizio della funzione giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato e, quindi, si sarebbero dovute far valer con ricorso innanzi alla Corte di Cassazione, in applicazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e dell'art. 110 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).



4.- Con atto depositato il 31 dicembre 2018 è intervenuta in giudizio la società Rockhopper Italia spa, parte appellata nel giudizio oggetto della sentenza impugnata, chiedendo che il ricorso della Regione Basilicata sia dichiarato inammissibile e comunque infondato, specificando le proprie conclusioni nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Con specifica istanza, depositata il giorno 11 gennaio 2019, l'interveniente ha chiesto la fissazione di un'apposita camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento, istanza rigettata con decreto presidenziale del 21 gennaio 2019.

4.1.- In punto di ammissibilità dell'intervento la difesa di Rockhopper Italia spa sottolinea che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, qualora l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto, è ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, da tale esito (tra le tante, sono richiamate le sentenze n. 230 del 2017, n. 195 del 2007, n. 386 del 2005, n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

L'interveniente è parte del giudizio la cui decisione è all'origine del conflitto in questione e, soprattutto, unico rappresentante dell'istanza per il conferimento del permesso di ricerca di idrocarburi. Dunque, Rockhopper Italia spa sarebbe per definizione titolare di una situazione giuridica soggettiva il cui pregiudizio e la cui salvaguardia dipenderebbero inevitabilmente dall'esito del conflitto, con cui la Regione tenterebbe di rimettere in discussione le conclusioni a cui è giunto il Consiglio di Stato con la sentenza *de qua*. Quindi, gli effetti del giudizio sarebbero equivalenti a quelli di un ulteriore grado di giurisdizione, finendo inevitabilmente per ripercuotersi sulla posizione giuridica soggettiva della società.

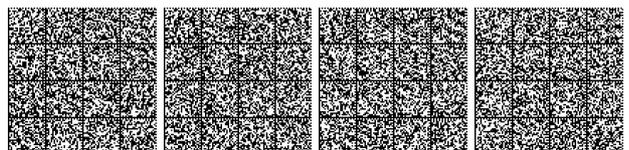
4.2.- In fatto la parte interveniente effettua un'ampia ricostruzione delle vicende all'origine del contenzioso alla base del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte.

Con particolare riferimento agli eventi più recenti, si evidenzia che, in ottemperanza alla sentenza del TAR Basilicata n. 387 del 2017 (nonché ai sensi dell'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004), confermata dalla sentenza impugnata, il Mise ha trasmesso gli atti relativi al progetto presentato da Rockhopper Italia spa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini del superamento della mancata intesa, trasmissione a cui hanno fatto seguito successive riunioni con la Regione. Con deliberazione del 12 dicembre 2018 (successiva, quindi, alla sentenza oggetto d'impugnazione), il Consiglio dei ministri ha deciso di non superare il dissenso regionale e di non consentire la prosecuzione del procedimento finalizzato al conferimento del permesso. Tale deliberazione è stata impugnata dall'interveniente innanzi al TAR Lazio, presso cui pende il relativo giudizio. Nelle more, con nota del 18 febbraio 2019, il Mise ha rappresentato a Rockhopper Italia spa che, in virtù della suddetta deliberazione, l'istanza volta al rilascio del permesso non può trovare accoglimento, comunicandole così il preavviso di rigetto.

Da ultimo, Rockhopper Italia spa rileva che la Regione Basilicata ha impugnato la sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018 anche dinanzi alle Sezioni unite della Corte di Cassazione per i medesimi profili, inerenti alla giurisdizione del giudice amministrativo, dedotti dinanzi alla Corte.

4.3.- Ciò premesso, in via preliminare la parte interveniente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, in quanto la Regione Basilicata, lungi dal contestare in radice la spettanza del potere giurisdizionale al Consiglio di Stato, si sarebbe limitata a censurare il modo in cui tale giurisdizione si è concretamente esplicata, denunciando un *error in iudicando*. La qual cosa emergerebbe dalle stesse doglianze della ricorrente, lamentando essa che «[è] chiaramente evidente l'errore in iudicando in cui è incorso il Collegio Giudicante quando attribuisce alla Regione Basilicata l'omesso compito di avviare attività di concertazione tese a superare il dissenso del territorio e con la finalità di pervenire ad una intesa favorevole, compito proprio dello Stato!».

Viene poi richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, per cui gli atti giurisdizionali possono essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 72 del 2012, n. 150 e n. 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003). Il conflitto, infatti, non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (si richiamano le sentenze n. 81 del 2012, n. 27 del 1999, n. 357 del 1996, n. 175 e n. 99 del 1991, n. 285 del 1990, n. 70 del 1985, n. 183 e n. 98 del 1981 e n. 289 del 1974).



Nel caso di specie, dunque, il ricorso porrebbe un problema d'interpretazione della disciplina applicabile per dirimere nel merito la controversia, relativo alla natura dell'intesa, proponendo solo formalmente un conflitto di attribuzione che, *ictu oculi*, si risolverebbe in un improprio mezzo di gravame dell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018.

4.4.- Sempre in via preliminare, la parte interveniente asserisce altresì l'inammissibilità del ricorso per cessata materia del contendere, in quanto la deliberazione regionale di diniego dell'intesa sarebbe stata superata nei fatti a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri che si è espressa nell'esercizio dei poteri sostitutivi per il superamento del dissenso regionale.

Ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), infatti, nei conflitti di attribuzione tra enti deve necessariamente sussistere, in capo alla Regione ricorrente, sia al momento in cui è proposta l'azione, sia al momento della decisione, un interesse attuale e concreto all'impugnazione, che consiste «in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice» (è richiamata la sentenza n. 216 del 2008).

Da ciò discenderebbe inevitabilmente il difetto d'interesse della Regione Basilicata, poiché una pronuncia della Corte costituzionale risulterebbe inutiliter data, tenuto conto che l'eventuale annullamento della sentenza impugnata non avrebbe alcuna rilevanza pratico-giuridica, essendosi oramai concluso il procedimento avviato ai sensi dell'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, volto al superamento del dissenso regionale.

4.5.- Nel merito il ricorso risulterebbe comunque non fondato.

4.5.1.- Come chiarito dalla sentenza n. 117 del 2013, l'intesa è riconducibile al principio di leale collaborazione, ragionevolmente tradotto in materia dal legislatore statale nell'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004. Atteso il carattere necessario dell'intesa, il rifiuto aprioristico di tale atto di assenso si porrebbe in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. Com'è noto, infatti, nel rispetto della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni in materia energetica, la Regione non gode di un potere di veto sui progetti in materia di idrocarburi (è richiamata, *ex multis*, la sentenza di questa Corte n. 131 del 2016).

Nel caso di specie, invece, la ricorrente avrebbe abusato del potere attribuitole dalla legge, pretendendo illegittimamente di esercitare un potere di veto sul progetto (si richiama la sentenza di questa Corte n. 239 del 2013). Infatti, il fatto che la Regione abbia opposto un rifiuto aprioristico e non abbia compiuto alcuna attività volta al raggiungimento dell'intesa avrebbe reso di per sé illegittima la deliberazione della Giunta regionale n. 1528 del 2016, considerata altresì la mancanza, nella relativa motivazione, di adeguate evidenze circa il necessario previo esperimento delle trattative imposte dall'indole bilaterale dell'intesa. In presenza di una pregressa e approfondita istruttoria tecnica in materia ambientale (di cui alla determinazione dirigenziale n. 1107 del 2009), anzi, ancor più la Regione avrebbe dovuto farsi carico di spiegare adeguatamente sulla base di quali dati e di quali ragioni i relativi risultati non fossero condivisibili (è richiamata sul punto TAR Lazio, sezione terza-*ter*, sentenza 9 marzo 2006, n. 2996) e perché potesse essere negata la realizzazione di un progetto già positivamente valutato nel 2009.

In casi analoghi, d'altronde, i giudici amministrativi avrebbero sancito l'illegittimità di delibere di diniego dell'intesa motivate in base all'opposizione delle comunità locali, in quanto un diniego fondato su tali opposizioni sarebbe comunque illogico (è richiamata TAR Basilicata, sezione prima, sentenza 25 giugno 2015 n. 325, confermata da Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 15 luglio 2016, n. 3151).

4.5.2.- Né potrebbe eccepirsi, come fa la difesa regionale, che gli atti d'intesa o di diniego dell'intesa sarebbero sindacabili esclusivamente nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, infatti, il conflitto di attribuzione risulta un rimedio esperibile se la Regione invade con un proprio atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato o a un'altra Regione, o viceversa, se lo Stato invade con un proprio atto la sfera di competenza regionale.

Il conflitto di attribuzione, quindi, avrebbe semmai potuto essere sollevato dallo Stato, qualora esso avesse ravvisato nella deliberazione regionale di diniego dell'intesa un'invasione della propria sfera di competenze. Anzi, proprio la violazione del principio di leale collaborazione è stata richiamata dal giudice amministrativo quale causa sintomatica d'illegittimità della deliberazione regionale di diniego dell'intesa, che sarebbe un atto di natura amministrativa, in quanto tale impugnabile davanti al giudice amministrativo dal soggetto che ne subisca una lesione, nel caso di specie la Rockhopper Italia spa.



Né sarebbe possibile limitare tale tutela alla sola possibilità di stimolare, per il tramite di un'azione amministrativa, gli organi centrali ad avocare a sé l'atto (in caso di inerzia della Regione) o ad attivare i meccanismi di superamento del dissenso (in caso di diniego di intesa). Infatti, secondo un costante orientamento dei giudici amministrativi, il diniego d'intesa costituisce un provvedimento amministrativo idoneo a ledere la posizione giuridica soggettiva del richiedente il permesso, che, pertanto, può attivare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento. Ove si aderisse alla tesi prospettata dalla Regione, invece, si determinerebbe un'evidente lesione del diritto di difesa costituzionalmente garantito, perché il privato resterebbe nell'impossibilità di agire avverso un atto direttamente lesivo dei propri interessi.

4.5.3.- In conclusione, il giudice amministrativo non si sarebbe affatto sostituito all'amministrazione, limitandosi a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sul corretto e congruo esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, mediante la verifica della correttezza dell'istruttoria e dell'adeguatezza della motivazione espressa nella deliberazione regionale. Inoltre, la deliberazione regionale oggetto della sentenza impugnata è stata resa in ottemperanza alle sentenze del TAR Basilicata n. 617 del 2014 e n. 623 del 2015 e del Consiglio di Stato n. 3058 del 2016 e, pertanto, anche sotto questo profilo risulterebbe innegabile la giurisdizione del giudice amministrativo, che può conoscere di tutte le questioni relative all'ottemperanza.

Ne deriverebbe l'infondatezza dell'azione promossa dalla Regione Basilicata, mossa da finalità meramente strumentali e dilatorie, confermate dal fatto che la stessa ha impugnato la medesima sentenza dinanzi alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, ivi deducendo i medesimi motivi inerenti alla giurisdizione.

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Basilicata, con ricorso iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2018, ha promosso conflitto di attribuzione tra enti, nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 settembre 2018, n. 5471.

1.1.- Tale decisione ha confermato la sentenza del Tribunale amministrativo per la Basilicata, sezione prima, 26 maggio 2017, n. 387, che ha annullato la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2016, n. 1528, con la quale la Regione Basilicata ha negato l'intesa - di cui all'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e all'art. 29, comma 2, lettera *l*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) - per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in un'area sita nei Comuni di Potenza e Brindisi di Montagna, convenzionalmente denominata "Masseria La Rocca", su istanza della società Rockhopper Italia spa. Siffatta deliberazione, infatti, recherebbe un «rifiuto aprioristico» di tale atto di assenso, privo di motivazione, risolvendosi nel mero richiamo del dissenso espresso dagli enti locali.

2.- Secondo la parte ricorrente la sentenza oggetto di censura sarebbe lesiva delle competenze costituzionali della Regione di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, del principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., nonché degli artt. 103, primo comma, e 134 Cost.

2.1.- Le attribuzioni regionali in materia, infatti, in quanto costituzionalmente previste e tutelate, non sarebbero conciliabili con un sindacato giurisdizionale, che inciderebbe su una fase di dialogo politico tra Stato e Regione, prodromico all'eventuale successiva intesa, che solo in caso di suo esito negativo consentirebbe allo Stato di adottare un atto unilaterale per superare il dissenso regionale. Da ciò, tra l'altro, deriverebbe la non autonoma lesività dell'atto di diniego, perché atto endoprocedimentale relativo appunto a una fase d'interlocazione politica tra Stato e Regione.

La decisione del Consiglio di Stato, quindi, sarebbe stata adottata in carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d'intesa o di diniego d'intesa previsti dalla legislazione statale in materia e sarebbe in ogni caso erroneo il sindacato del giudice amministrativo in relazione alla mancanza di motivazione dell'atto di diniego.

3.- In via preliminare deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di Rockhopper Italia spa.

3.1.- Com'è noto, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può escludersi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso (tra le tante, sentenze n. 230 del 2017 e n. 305 del 2011; ordinanza letta in udienza, allegata alla sentenza n. 380 del 2007).



Con specifico riferimento ai conflitti su atti giurisdizionali, pertanto, questa Corte ha in più occasioni dichiarato ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione era oggetto del conflitto, sarebbero stati incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio per conflitto (tra tutte, sentenza n. 195 del 2007).

Tali condizioni ricorrono nel caso di specie, poiché tale esito incide sul diritto della parte interveniente fatto valere nel giudizio comune, deciso con la sentenza del Consiglio di Stato all'origine del medesimo conflitto.

4.- Sempre in via preliminare deve essere invece respinta l'eccezione d'inammissibilità sollevata da Rockhopper Italia spa per cessazione della materia del contendere, in quanto alla deliberazione regionale di diniego dell'intesa avrebbe ormai fatto seguito la deliberazione del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2018, che ha ritenuto di non superare il dissenso regionale, venendo così meno l'interesse a ricorrere della Regione Basilicata.

4.1.- Come da costante giurisprudenza costituzionale, la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e, quindi, dell'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato, non rilevando, invece, le sopravvenienze di fatto, quale, ad esempio, il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2017, n. 9 del 2013, n. 328 del 2010 e n. 150 del 1981).

Nel caso di specie, invece, la sentenza del Consiglio di Stato oggetto d'impugnazione mantiene i suoi effetti anche successivamente alla citata deliberazione del Consiglio dei ministri (in particolare tenuto conto che la stessa è stata oggetto d'impugnazione). Inoltre, e soprattutto, vertendo le doglianze della Regione ricorrente sulla sussistenza della giurisdizione amministrativa su atti che sarebbero sindacabili esclusivamente in sede di conflitto di attribuzione tra enti, permane l'interesse ad accertare i limiti del sindacato del giudice amministrativo e le conseguenti possibili ricadute sull'autonomia costituzionale regionale (tra le tante, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013).

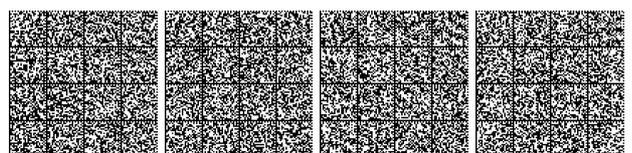
5.- Il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Basilicata risulta comunque inammissibile.

5.1.- La Regione Basilicata afferma in primo luogo l'insussistenza di qualsiasi possibile giurisdizione, salvo quella di questa Corte, in merito agli atti di diniego d'intesa, in virtù della natura costituzionale delle competenze regionali in questione e del principio di leale collaborazione. In altri termini, la ricorrente sembra eccepire una sorta di natura "politico-costituzionale" degli atti di diniego d'intesa (categoria ormai piuttosto ristretta, come sottolineato, tra le altre, dalle sentenze n. 81 del 2012 e n. 103 del 1993), pur senza richiamare esplicitamente i limiti di cui all'art. 7 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e senza che tale argomento sia stato mai dedotto in sede di contenzioso innanzi al giudice amministrativo. A ciò si aggiunga che successivamente alla proposizione del conflitto è stato esperito dalla Regione il ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione per difetto assoluto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 362, primo comma, del codice di procedura civile.

5.2.- Ciò premesso, con specifico riferimento agli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi, gli stessi ricadono nella sfera applicativa del principio di leale collaborazione in materie di competenza concorrente Stato-Regione, quali la «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (da ultimo, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017), nonché il «governo del territorio» (tra tutte, sentenza n. 117 del 2013). La qual cosa è stata tradotta a livello legislativo dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004 (così le sentenze n. 117 del 2018, n. 131 del 2016 e n. 117 del 2013).

La natura dell'intesa fa sì che l'eventuale diniego non possa mai avere carattere generale, come prevedeva, invece, l'art. 37, comma 1, della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 117 del 2013. Ciò, infatti, si pone in contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che esige il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, nonché l'enunciazione dei motivi di un eventuale diniego, il quale non può risolversi in un mero rifiuto (in tal senso anche le sentenze n. 114 del 2017 e n. 142 del 2016); in assenza di tale enunciazione, infatti, sarebbe frustrata la stessa fase di trattative tesa a superare il dissenso regionale, di cui non sarebbero desumibili le ragioni.

L'atto d'intesa, quindi, è il risultato di un apposito procedimento, che trova nella legge e nei principi costituzionali la sua disciplina e i suoi limiti. Non a caso, la stessa Regione ricorrente, con la legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015), ha previsto un suo specifico procedimento per regolare le modalità di coinvolgimento delle autonomie locali nel rilascio, o nel mancato rilascio, dell'intesa.



Proprio la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, da quanto avviene per le intese ex art. 8 Cost., di cui alla sentenza n. 52 del 2016), pertanto, rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l'obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate.

Non c'è dubbio che nella materia in questione vengano in gioco competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione, ma ciò non basta, di per sé, a riconoscere un "tono costituzionale" alle censure svolte dalla ricorrente. La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» (sentenza n. 81 del 2012). Ciò è ancora più vero in casi come quello in esame, ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi.

In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all'amministrazione, ma si limita a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sull'esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione.

5.3.- L'inammissibilità del conflitto emerge anche sotto un altro profilo, se si considera che la ricorrente più volte qualifica la deliberazione della Giunta regionale n. 1528 del 2016 come un provvedimento di diniego sufficientemente istruito, su cui il giudice amministrativo avrebbe erroneamente esercitato la propria giurisdizione di legittimità.

Com'è noto, infatti, gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché, però, il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2015, n. 252 del 2013, n. 81 e n. 72 del 2012, n. 130 del 2009, n. 195, n. 150 e n. 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003, n. 27 del 1999, n. 175 e n. 99 del 1991, n. 285 del 1990, n. 70 del 1985, n. 183 del 1981, n. 289 del 1974 e n. 110 del 1970).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento in giudizio di *Rockhopper Italia spa*;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

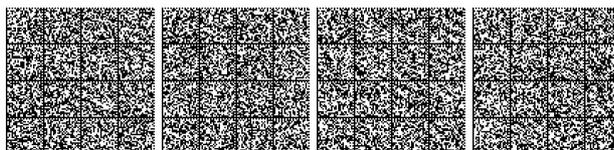
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 225

*Sentenza 8 - 29 ottobre 2019*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Enti pubblici - Camere di commercio - Riduzione del loro numero e riorganizzazione con decreto ministeriale - Applicabilità delle relative prescrizioni alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni - Conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Valle d'Aosta - Inidoneità dell'atto impugnato a soddisfare la procedura rinforzata prevista dallo statuto speciale e conseguente lesione delle competenze attribuite alla Regione - Non spettanza allo Stato del potere esercitato nei confronti della ricorrente - Conseguente annullamento *in parte qua* del decreto impugnato.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, e Allegati *A*), *C*) e *D*).
- Costituzione, artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120; statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *n*), *p*) e *q*), 3, comma 1, lettera *a*), 4 e 48-*bis*; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giorgio LATTANZI;*Giudici* : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

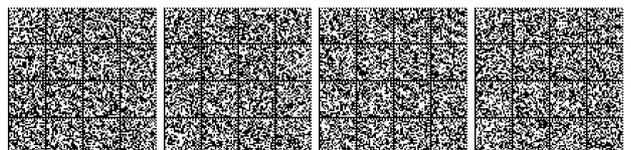
## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», con particolare riferimento agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché degli Allegati *A*), *C*) e *D*), promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 9 maggio 2018, depositato in cancelleria il 25 maggio 2018, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
udito l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso notificato il 7-9 maggio 2018 e depositato il successivo 25 maggio 2018 (reg. confl. enti n. 3 del 2018), ha promosso un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per la dichiarazione di non spettanza del potere di emanare il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», con particolare riguardo agli artt. 6, comma 1 e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati *A*), *C*) e *D*), e, quindi, per l'annullamento *in parte qua* del predetto decreto.



Secondo la ricorrente, l'adozione del decreto ministeriale impugnato comporterebbe la violazione: dell'art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), degli artt. 11 e 22 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), dell'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 maggio 2002, n. 7 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta). Sarebbero violati, inoltre, il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in relazione agli artt. 2, comma 1, lettere a), b), d), n), p), q), 3, comma 1, lettera a) e 4, dello statuto reg. Valle d'Aosta, e agli artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1.- La ricorrente premette, nel primo motivo di ricorso, che la legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002 ha istituito la Camera valdostana delle imprese e delle professioni quale ente autonomo di diritto pubblico, con proprio ufficio e personale, previa soppressione della precedente Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta, in virtù delle competenze assegnate dallo Stato alla Regione dagli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946. In base all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1993, le norme di trasferimento delle funzioni godrebbero di una posizione «privilegiata» nel sistema delle fonti, potendo essere modificate esclusivamente attraverso l'iter di approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, descritto dall'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta. In virtù di tale previsione, gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria 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».

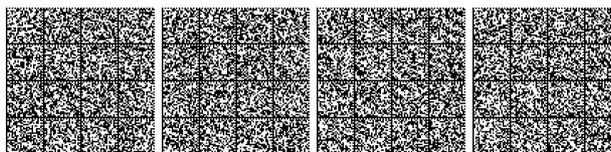
In tal senso il combinato disposto dell'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta e dell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 impedirebbe allo Stato di intervenire sulle funzioni assegnate al menzionato ente ad autonomia differenziata senza rispettare la predetta procedura, ricorrendo a un atto di rango secondario, «adottato unilateralmente, in difetto di accordo con la Regione stessa in sede di Commissione paritetica». A conferma della necessità di ricorrere alla procedura speciale e rinforzata prevista dallo statuto speciale, viene richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 38 del 2003.

2.- Con il secondo motivo di ricorso, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sostiene che il decreto ministeriale impugnato avrebbe violato il principio di sussidiarietà e il principio di leale collaborazione, evocati in relazione ad alcune competenze statutarie, previste dall'art. 2, comma 1, lettere a): «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale»; b): «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»; d): «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna»; n): «incremento dei prodotti tipici della Valle»; p): «artigianato»; q): «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; dall'art. 3, comma 1, lettera a): «industria e commercio»; e dal successivo art. 4, a tenore del quale «[l]a Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3, salve quelle attribuite ai comuni ed agli altri enti locali dalle leggi della Repubblica». Ad avviso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, laddove si ritenga applicabile la clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà andrebbero evocati in relazione alle competenze di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost.

2.1.- La ricorrente premette che i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà sono declinati, nei rapporti tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalle menzionate disposizioni statutarie, che richiedono il preventivo accordo da raggiungere in seno alla Commissione paritetica. In ogni caso, anche a voler applicare lo schema generale della «chiamata in sussidiarietà», evocato dalla Corte costituzionale in relazione ai ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario (viene citata la sentenza n. 261 del 2017), sarebbe necessario garantire il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste richiama la ricorrente affermazione della Corte costituzionale secondo cui, in tali ipotesi, le procedure di consultazione devono essere assistite da «meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione», ferma restando la possibilità che, quando le strategie concertative diano esito negativo, il Governo pervenga ad una decisione unilaterale, purché «corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale, o comunque non più praticabile - eventualmente anche dopo la scadenza del previsto termine di 30 giorni - un ulteriore protrarsi delle trattative» (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 251 e n. 1 del 2016).

2.2.- Nel caso di specie, lo Stato avrebbe violato tali direttive, perché, non pervenendo all'intesa con le Regioni, non avrebbe accolto le osservazioni fatte pervenire dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, né avrebbe motivato circa le ragioni che lo avrebbero indotto a non tenerle in considerazione. In generale, lo Stato non avrebbe in



alcun modo motivato sulle ragioni della mancata intesa, dando ragione, in modo «specifico», «esplicito» e «concreto», «del rigetto degli emendamenti presentati [...] nonché dell'interruzione del processo di negoziazione, e della concentrazione, in capo allo Stato, del momento decisionale». Tale violazione sarebbe ancora più evidente alla luce dell'art. 8, comma 3, del medesimo decreto, a mente del quale «[l]e disposizioni di cui al presente decreto sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

### *Considerato in diritto*

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato a quest'ultimo e, per esso, al Ministro dello Sviluppo economico, l'adozione del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale» e chiedendo, di conseguenza, il suo annullamento limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati *A*), *C*) e *D*), nelle parti in cui si applicano alla Regione ricorrente e alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni (d'ora in avanti: Camera Valdostana).

1.1.- Ritiene la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che il citato decreto sia stato adottato in violazione dell'art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), degli artt. 11 e 22 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), dell'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 maggio 2002, n. 7 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta).

1.2.- Sarebbero violati, inoltre, il principio di sussidiarietà, di cui all'artt. 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in relazione agli artt. 2, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*), *n*), *p*) e *q*); 3, comma 1, lettera *a*); 4, dello statuto reg. Valle d'Aosta, e agli artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.- Il comma 1 dell'art. 6 del decreto ministeriale prevede la «approvazione» degli «interventi di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali così come determinati nel piano di cui al comma 2, lettera *b*), dell'art. 3, del decreto legislativo n. 219 del 2016, a seguito dei quali il numero delle aziende speciali» è ridotto a 58, «come stabilito nell'allegato *C*».

L'art. 7, commi 1 e 3, dispone invece la riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio, così come individuate nell'Allegato *D*) (comma 1), e obbliga detti enti a rideterminare il proprio contingente di personale dirigente e non dirigente sulla base dei servizi assegnati dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) «e successive integrazioni e modificazioni» (comma 3), recate dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

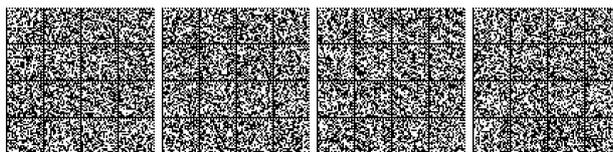
Sino a tale rideterminazione, il decreto ministeriale censurato vieta, a pena di nullità, «l'assunzione o l'impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione» (comma 5).

I commi 6 e 7 invece disciplinano le procedure di mobilità del personale soprannumerario determinato all'esito della ridefinizione dell'organico.

Infine, il comma 8 ribadisce il divieto di assunzione o di conferimento di qualsiasi incarico, «a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione», fino al completamento delle procedure di mobilità.

2.1.- Gli impugnati allegati al decreto ministeriale riportano la denominazione delle Camere di commercio oggetto del riordino (Allegato *A*), nonché, rispettivamente, il numero di aziende speciali (Allegato *C*) e il contingente di personale dirigente e non dirigente per ciascun ente (Allegato *D*).

3.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste premette di essere titolare di una competenza primaria in materia di Camere di commercio, assegnatale dagli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946.



In virtù di tale attribuzione la ricorrente ha adottato la legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta), che ha istituito la Camera Valdostana quale ente autonomo di diritto pubblico, con proprio ufficio e personale.

3.1.- Alla luce di tali premesse, la ricorrente impugna il decreto in questione avanzando un duplice motivo di ricorso.

In base al primo motivo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ritiene che lo Stato non abbia rispettato l'art. 48-*bis* del proprio statuto speciale, che prevede una procedura rinforzata, richiamata dall'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, per tutte le modifiche che interessino competenze o funzioni assegnate alla stessa Regione.

In base al secondo motivo, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione perché lo Stato avrebbe agito unilateralmente, non pervenendo all'intesa in Conferenza Stato-Regioni e comunque senza motivare in alcun modo il mancato recepimento delle osservazioni che la ricorrente aveva indirizzato ad esso durante le fasi preliminari all'adozione del censurato decreto.

4.- Lo Stato non si è costituito in giudizio.

5.- In via preliminare, questa Corte non rinviene alcuna ragione di inammissibilità del ricorso, dovuta alla mancata impugnazione, ad opera della ricorrente, del decreto legislativo n. 219 del 2016, da cui trae fondamento il decreto ministeriale.

L'atto censurato non è immediatamente riproduttivo dell'atto legislativo, oggetto del conflitto in esame. È, infatti, solo nel decreto ministeriale che trova esplicito riferimento la Camera Valdostana, con conseguente applicabilità delle disposizioni ivi previste alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

6.- Il conflitto, promosso in riferimento all'art. 48-*bis* della legge cost. n. 4 del 1948, agli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S., n. 532 del 1946, all'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 e all'art. 1 della legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002, è fondato.

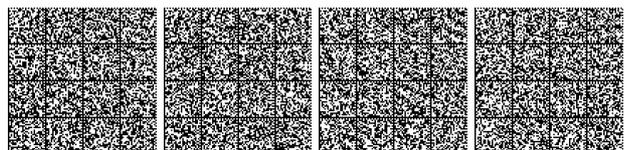
Nella sentenza n. 261 del 2017, pronunciata all'esito di alcuni ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha sottolineato l'anfibia configurazione delle Camere di commercio, per un verso «organi di rappresentanza delle categorie mercantili», per un altro «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende, sin dagli inizi dello scorso secolo, la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica».

I compiti ad esse assegnati dal d.lgs. n. 219 del 2016 non solo hanno ribadito questa duplice vocazione, ma hanno anche confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo.

Per un verso, infatti, le Camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»); per altro verso, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni), in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti), in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017).

Secondo questa ultima decisione, le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono, dunque, «una disciplina omogenea in ambito nazionale», posto che le Camere di commercio non sono «un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato»; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel «rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie», rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]» (sentenza n. 261 del 2017).

6.1.- A seguito di tale pronuncia, il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto ministeriale, che nel suo contenuto ricalca il decreto ministeriale impugnato nel presente giudizio.



7.- Le considerazioni, spese da questa Corte con riferimento alle competenze delle Regioni ordinarie interessate dal procedimento di riforma del sistema camerale, devono essere specificate in relazione alle Regioni speciali e alla particolare posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

8.- Questa Corte ha più volte sottolineato la differente estensione delle attribuzioni degli enti ad autonomia differenziata in materia di Camere di commercio. In particolare, una competenza esplicita in tema è prevista solo dal d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»: l'art. 4, comma 1, n. 8, infatti, enumera «l'ordinamento delle Camere di commercio» tra le competenze di spettanza regionali (e non provinciali).

Simile attribuzione è già stata oggetto di delimitazione dalla giurisprudenza di questa Corte: le Camere di commercio non possono infatti essere annoverate «fra gli enti para-regionali del Trentino-Alto Adige, sia perché lo Statuto le mantiene ben distinte dagli enti medesimi, sia perché la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano od allo Stato stesso [...], il che determina una situazione [...] peculiare» (sentenze n. 243 del 1985 e n. 273 del 2007).

8.1.- Recentemente, di fronte a un ricorso della Regione siciliana avverso la riduzione triennale dell'importo del diritto camerale, questa Corte ha chiarito che le Camere di commercio non possono definirsi enti locali in senso proprio, ma sono «enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali». Su tali soggetti, «la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva» (sentenza n. 29 del 2016).

8.1.1.- In senso simile, con riferimento alle attribuzioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha sottolineato che lo statuto speciale di questa Regione (adottato con legge costituzionale 31 gennaio del 1963, n. 1) «non inserisce le Camere stesse, né sotto il profilo funzionale né sotto il profilo strutturale, fra gli oggetti della competenza legislativa regionale piena o primaria (e nemmeno vi accenna nei successivi articoli); sicché, per il Friuli-Venezia Giulia, manca una puntuale attribuzione statutaria, del genere di quella risultante dall'art. 4, n. 8, del vigente Statuto per il Trentino-Alto Adige [...]. [L]'espressa previsione dell'ordinamento delle camere di commercio rispondeva e risponde, nel caso del Trentino-Alto Adige, a ragioni del tutto peculiari, che non trovano riscontro nel caso del Friuli-Venezia Giulia». Tuttavia, pur nel silenzio delle disposizioni statutarie della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le Camere di Commercio, in quanto enti pubblici territorialmente situati, che svolgono funzioni «nelle materie di competenza propria delle Regioni», «sono in vario senso assoggettati ai poteri regionali di supremazia, prestandosi dunque a venire riordinati e riorganizzati da parte delle Regioni medesime» (sentenza n. 65 del 1982).

9.- Rispetto a tale diversificato quadro normativo, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste gode di una posizione affatto peculiare: la ricorrente è, infatti, direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio.

L'art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946, al secondo comma, stabilisce che «[n]ella circoscrizione della Valle d'Aosta i compiti demandati alla Camera di commercio, industria e agricoltura sono assunti dalla Valle d'Aosta, che vi provvede con apposito ufficio e proprio personale».

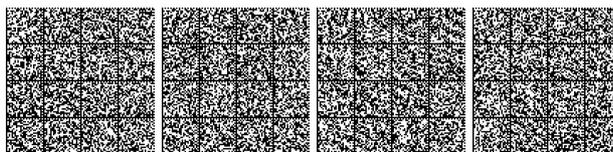
Il primo comma dell'art. 11 ha disposto la «soppressione» dell'allora Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta. Di conseguenza, l'art. 22 del detto decreto ha stabilito che «[i] personale della soppressa Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta sarà trasferito alla Valle d'Aosta ed alla Camera di commercio, industria e agricoltura di Torino secondo la ripartizione che sarà fatta tra i due Enti in relazione alle esigenze dei rispettivi servizi [...]».

In tal senso, in tema di Camere di commercio, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste si distingue non solo dagli enti regionali ad autonomia ordinaria, ma anche dalle altre Regioni a statuto speciale: mentre queste sono titolari, al più, di alcune competenze in ordine alle Camere di commercio, la Regione ricorrente è direttamente titolare delle stesse attribuzioni degli enti camerali.

Nel territorio valdostano, tutte le funzioni tradizionalmente svolte dalle Camere di commercio appartengono alla Regione, che può discrezionalmente scegliere le forme organizzative ritenute più opportune per il loro esercizio.

9.1.- In virtù dell'ampia discrezionalità in materia, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha poi trasferito dette funzioni a un ente di propria creazione.

La legge reg. Valle d'Aosta n. 7 del 2002 ha infatti riorganizzato il sistema camerale, istituendo la «Camera valdostana delle imprese e delle professioni - Chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales». Ad essa ha trasferito «le funzioni assunte dalla Regione (...) ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946 n. 532» (art. 1, comma 1), ma definendolo ente autonomo «collegat[o] alle camere di commercio



italiane ed europee e agli enti che ne rappresentano gli interessi» (art. 1, comma 3), quasi a sottolineare la posizione di separatezza - oltre che, naturalmente, di connessione funzionale - rispetto al sistema camerale nazionale. Ha trovato così realizzazione un'ipotesi espressamente contemplata nel d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946, il quale già ammetteva, all'art. 15, la possibilità di istituire un ente autonomo destinatario del patrimonio dell'ente nel frattempo soppresso.

9.2.- Il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni della Camera di commercio alla Regione (il citato art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946) è stato successivamente irrigidito dal decreto legislativo di attuazione statutaria n. 320 del 1994, che, all'art. 1, indica il d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946 tra gli atti che necessitano, per essere modificati, del procedimento di cui all'art. 48-*bis* dello statuto reg. Valle d'Aosta. Tale norma affida a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria.

10.- Emerge chiaramente, dunque, come lo Stato non abbia tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale (in senso simile, sentenza n. 38 del 2003).

Di qui la fondatezza del conflitto, con conseguente assorbimento del secondo motivo di ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nella parte in cui si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti espressamente riferite alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni;*

*2) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto ministeriale indicato al punto che precede.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

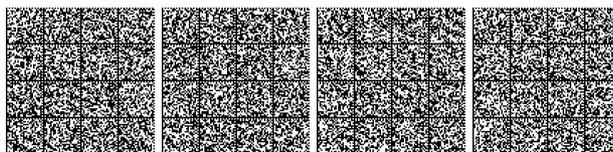
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 226

*Sentenza 25 settembre - 29 ottobre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Trasporto - Autotrasporto - Azione diretta del vettore finale verso tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada - Disposizione introdotta in sede di conversione del decreto legge n. 103 del 2010 - Denunciato difetto di omogeneità rispetto ai contenuti e alle finalità del medesimo decreto-legge - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), aggiuntivo dell'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

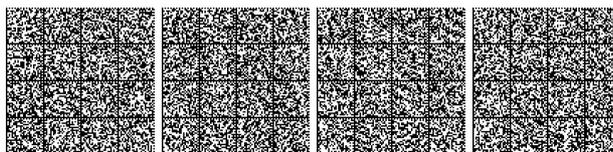
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), promossi dal Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore, con ordinanza del 4 settembre 2018, e dal Tribunale ordinario di Pesaro, con ordinanza del 24 gennaio 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 9 e 75 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6 e n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Danone spa e della Comby Service srl in liquidazione e concordato preventivo, nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 25 settembre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Felice Laudadio e Nicola Scopsi per la Danone spa, Maurizio Terenzi per la Comby Service srl in liquidazione e concordato preventivo e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore e il Tribunale ordinario di Pesaro, con ordinanze di analogo tenore (rispettivamente r. o. n. 9 e n. 75 del 2019), hanno sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

2.- Il Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore espone che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'opposizione promossa dalla società Implast Italia srl contro il decreto ingiuntivo emesso su istanza della ditta individuale G. V. Autotrasporti per ottenere il pagamento del corrispettivo di prestazioni di autotrasporto di merci per conto terzi.

La pretesa di pagamento soddisfatta dal decreto ingiuntivo è avanzata, in forza dell'art. 7-*ter* del d.lgs. n. 286 del 2005, anche contro la società Implast Italia srl, ritenuta debitrice in solido con la società S.D. Logistica srls, in quanto quest'ultima, ricevuto un incarico di trasporto dalla società opponente, ne avrebbe a sua volta affidato l'esecuzione alla ditta opposta.

2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* richiama il citato art. 7-*ter*, introdotto dalla disposizione censurata, secondo cui «[i]l vettore di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale. È esclusa qualsiasi diversa pattuizione, che non sia basata su accordi volontari di settore».

Ritiene, perciò, che tale disposizione debba necessariamente applicarsi al giudizio *a quo*, in quanto la ditta creditrice avrebbe esercitato proprio l'azione diretta ivi prevista, «nei confronti del committente e del vettore in solido».

Aggiunge che la creditrice è in possesso del requisito richiesto ai sensi dell'art. 2 comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 286 del 2005, svolgendo l'attività di trasporto in modo professionale e non strumentale ad altre attività e che, inoltre, è documentata la sua iscrizione nel registro delle imprese quale impresa individuale che esercita, appunto nel modo suddetto, l'attività di autotrasporto di merci su strada, per conto di terzi, verso il pagamento di un corrispettivo.

Esponde, ancora, che le prestazioni da cui trae origine il credito azionato in monitorio sono state tutte eseguite nell'anno 2015 e che nelle schede di trasporto, allegate alle fatture poste a base della richiesta di decreto ingiuntivo, emesse dalla società Implast Italia srl, risulta indicato tanto il vettore S.D. Logistica srls quanto il subvettore G. V. Autotrasporti.

La declaratoria d'incostituzionalità della disposizione censurata, dunque, «farebbe venire meno la legittimazione del sub-vettore nei confronti del committente, in mancanza di un contratto tra loro».

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ritiene che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012, nonché con l'ordinanza n. 34 del 2013, abbia chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, in quanto l'art. 77, secondo comma, Cost. presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario». La legge di conversione, infatti, segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Proprio dalla sua connotazione di «legge a competenza tipica», la giurisprudenza costituzionale avrebbe ricavato limiti alla emendabilità del decreto-legge, nel senso che la legge di conversione non potrebbe aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, sicché l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determinerebbe un vizio della legge di conversione *in parte qua*.

Il rimettente aggiunge che la giurisprudenza costituzionale non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, ma censura «l'uso improprio di tale potere», che si verificherebbe



ogniquale si introduca una disciplina del tutto estranea, e ciò anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo. Proprio in relazione a quest'ultima tipologia di atti, espone ancora il giudice *a quo*, la giurisprudenza costituzionale esigerebbe che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione sia strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso.

In definitiva, per il giudice *a quo*, dalla giurisprudenza costituzionale si trarrebbe la conclusione che le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano «del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto», devono ritenersi illegittime «perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento».

Ciò posto, il rimettente osserva che il d.l. n. 103 del 2010, intitolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità ed urgenza, così esplicitati nel preambolo: *a)* «considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge»; *b)* «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo».

Alla luce di tali finalità, dunque, la disposizione di cui all'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, aggiunta in sede di conversione del d.l. n. 103 del 2010 con la legge n. 127 del 2010, nell'introdurre «l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutt[i] coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi», sarebbe «completamente scollegata» dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo. Verrebbe, dunque, a mancare del tutto il nesso di interrelazione funzionale tra la disposizione censurata e quelle originarie del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., «essendo stata immessa nell'ordinamento una disciplina estranea ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge».

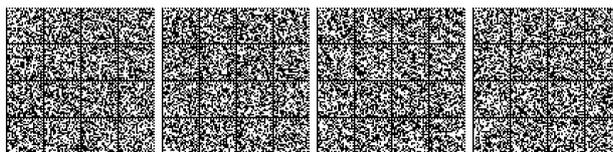
3.- Il Tribunale ordinario di Pesaro espone che il giudizio *a quo* nasce dall'opposizione proposta dalla società Danone spa avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore della società Comby Service srl per il pagamento di somme a titolo di corrispettivo per prestazioni di autotrasporto di merci. Il rimettente evidenzia che le prestazioni oggetto del titolo monitorio sono state eseguite dalla società creditrice, tra il 31 maggio 2013 e il 2 gennaio 2014, in favore della società Logipi spa, in qualità di vettore a sua volta incaricato dalla società committente Danone spa. La società Comby Service srl, dunque, ha agito, oltre che nei confronti della società Logipi spa, anche contro la committente Danone spa, quale obbligata in solido in forza dell'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005.

3.1.- In punto di rilevanza della questione, il rimettente evidenzia che il decreto ingiuntivo ottenuto nei confronti della società Danone spa, e da quest'ultima opposto, risulta «poggiare unicamente sulla ritenuta applicabilità dell'art. 7-ter» del d.lgs. n. 286 del 2005, che attribuisce al vettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, «in tal modo rendendoli obbligati in solido», essendo incontestata, tra le parti del giudizio *a quo*, «l'assenza di ogni rapporto contrattuale diretto tra l'ingiungente Comby Service srl e l'intimata Danone spa».

Aggiunge il rimettente che la disposizione censurata è applicabile alla fattispecie concreta sottoposta al suo vaglio, dal momento che «la parte ingiungente/creditrice» è impresa esercente attività di autotrasporto di cose per conto terzi, iscritta all'apposito albo, in tal modo risultando soddisfatto il requisito di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 286 del 2005. Infine, riferisce sempre il rimettente, dalle fatture versate agli atti del giudizio *a quo* risulta che la società Comby Service srl ha svolto attività di trasporto di merci su strada su incarico diretto del vettore Logipi spa e per conto della società Danone spa «pur non avendo con questa ultima un formale contratto».

In definitiva, «[i]n assenza della norma citata», nessuna pretesa avrebbe potuto essere avanzata verso Danone spa.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, secondo il Tribunale ordinario di Pesaro, per la giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 94 del 2016 e n. 22 del 2012), l'art. 77, secondo comma, Cost. presuppone un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, quest'ultima caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario, e «articolato secondo un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi», trattandosi di legge «funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo in presenza dei requisiti di necessità ed urgenza e perciò valido per un lasso temporale breve e circoscritto». Tale peculiare «conforma-



zione» imporrebbe, quindi, «limiti di emendabilità del decreto», onde evitare che l'iter semplificato di approvazione possa essere «sfruttato» per scopi affatto estranei a quelli posti a base dell'atto con forza di legge. L'inclusione di emendamenti non attinenti alla materia oggetto del decreto-legge o alle finalità di quest'ultimo, dunque, determinerebbe un vizio della legge di conversione. Il suddetto «principio di omogeneità», continua ancora il rimettente, non escluderebbe l'inserzione di emendamenti, purché coerenti rispetto ad almeno uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge «ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso». In caso contrario, l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determinerebbe un vizio procedurale e la violazione del parametro costituzionale evocato.

L'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 103 del 2010, nell'introdurre in favore del vettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, presenterebbe, appunto, un contenuto eterogeneo rispetto a quello iniziale del decreto-legge, originariamente composto da due soli articoli e recante, come indicato dal titolo, «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo». Il rimettente riproduce il tenore testuale dell'originario preambolo, nei termini già in precedenza illustrati, ed evidenzia che le lettere *a), b), c), d)* dell'art. 1 («di fatto l'unico regolante la materia suddetta posto che l'art. 2 concerneva solo l'entrata in vigore della disciplina») recavano una serie di disposizioni - relative all'assetto societario dei soggetti coinvolti dalla procedura di dismissione del capitale della società Tirrenia di Navigazione spa, alla loro responsabilità, ai loro rapporti patrimoniali - da osservare «[n]elle more del completamento della procedura di dismissione» e in considerazione «del preminente interesse pubblico connesso alla necessità di assicurare la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo».

L'inserimento, in sede di conversione, del citato art. 7-ter ad opera della disposizione censurata appare, a giudizio del Tribunale ordinario di Pesaro, «completamente distonico rispetto tanto all'oggetto originario (posto che l'emendamento riguarda l'autotrasporto su strada di merci per conto terzi e non pubblici servizi di trasporto marittimo) quanto alla finalità del decreto (posto che questo era solo rivolto ad assicurare - durante le fasi di dismissione della società Tirrenia di Navigazione spa - l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo e con esso la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo e non certo a favorire, mediante ampliamento dei soggetti passivi, il pagamento delle prestazioni eseguite dal subvettore nel rapporto privato di trasporto di merci su strada)».

Non a caso, osserva conclusivamente il rimettente, «lo stesso Parlamento ha dovuto modificare, in sede di conversione, il titolo iniziale del decreto-legge», ampliandolo con l'aggiunta delle parole «ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti», ciò che non sarebbe stato necessario ove le modifiche apportate fossero state coerenti con l'oggetto originario.

3.3.- Nel giudizio iscritto al r. o. n. 75 del 2019 si è costituita la società Danone spa, parte del giudizio principale, aderendo alle argomentazioni esibite nell'ordinanza di rimessione a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, aggiungendo che l'assenza di omogeneità tra decreto-legge originario ed emendamenti aggiunti in sede di conversione sarebbe stata evidenziata anche nel corso della discussione parlamentare.

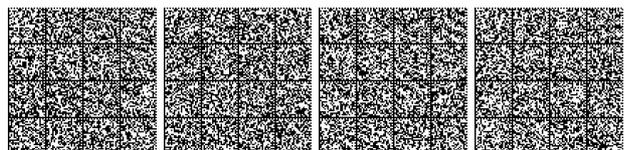
Secondo tale parte, inoltre, sarebbe sindacabile anche la carenza dei requisiti «della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza», richiamando, a questo proposito, la pertinente giurisprudenza costituzionale.

3.4.- Nel medesimo giudizio si è costituita anche la società Comby Service srl, altra parte del giudizio principale, sostenendo la non fondatezza - e prima ancora l'inammissibilità - della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Pesaro.

4.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della questione.

Ha rilevato che la disposizione introdotta in sede di conversione attribuisce al trasportatore, che abbia svolto un servizio di trasporto merci su incarico di un altro vettore, la possibilità di agire per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto.

Evidenzia ancora l'Avvocatura generale dello Stato che il d.l. n. 103 del 2010 è stato adottato al fine di fronteggiare la grave crisi finanziaria in cui versava la società Tirrenia di Navigazione spa e per garantire, al contempo, l'interesse pubblico connesso alla necessità di assicurare la continuità del servizio pubblico di cabotaggio marittimo, tanto che si prevedeva la nomina, con decreto ministeriale, di un amministratore unico e la concessione di finanziamenti alla medesima società per sostenere le spese correnti.



In sede di conversione, con emendamento governativo, si è avuta l'aggiunta di norme a sostegno della produttività nel settore dei trasporti, tra cui anche quella oggetto di censura, giustificate - a giudizio dell'interveniente - dalla grave crisi in cui versava anche il settore dell'autotrasporto: in tale contesto, l'azione diretta introdotta con la disposizione censurata avrebbe costituito una «risposta immediata ed urgente alla situazione di fallimenti a catena delle imprese di autotrasporto che, nella maggior parte dei casi, erano generati da mancati pagamenti dei corrispettivi ai vettori finali del trasporto».

A parere dell'Avvocatura dello Stato (che pure richiama, sul punto, la sentenza n. 22 del 2012 e le successive pronunce n. 186 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014, n. 34 del 2013), la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. non si sostanzierebbe semplicemente nell'introduzione di modifiche all'impianto normativo originario del provvedimento - rimanendo questa una legittima facoltà delle Camere in sede di conversione del decreto-legge - quanto, piuttosto, nell'alterazione dell'originario scopo del provvedimento d'urgenza, in mancanza, evidente o manifesta, di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge. Nel caso di specie, non ricorrerebbero le condizioni per un accoglimento della questione sollevata dal rimettente, non potendosi definire la disposizione censurata «totalmente estranea» o addirittura «intrusa».

Del resto, osserva ancora l'interveniente, i regolamenti parlamentari attribuirebbero all'aula, specialmente al Senato della Repubblica, «un vero e proprio controllo di legittimità nei confronti del disegno di legge di conversione», anche in ordine al requisito della sostanziale omogeneità delle norme contenute in quest'ultima. Nel caso di specie, dagli atti parlamentari concernenti il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 103 del 2010 (Atto Senato n. 2262), emergerebbe che l'emendamento n. 1.10.100, con il quale il Governo ha introdotto anche la disposizione censurata, venne dichiarato ammissibile dal Presidente del Senato della Repubblica e che il titolo originario del decreto-legge venne modificato durante l'*iter* di conversione, con l'aggiunta delle parole «ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti», proprio «per ribadire la generalità delle misure introdotte a sostegno di tutti i settori del trasporto di merci».

A parere dell'Avvocatura dello Stato, dunque, la legge di conversione si porrebbe «in termini di coerenza contenutistica e teleologica con il decreto-legge n. 103 del 2010», non potendosi ravvisare alcuna estraneità della disciplina introdotta dalla prima nel corso della conversione del secondo, idonea ad interrompere il legame essenziale tra i due atti.

5.- Nel giudizio iscritto al r. o. n. 75 del 2019 la società Danone spa ha depositato memoria illustrativa in data 28 agosto 2019.

La prima parte della memoria riporta ampi stralci tratti dalle motivazioni delle pronunce della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti di necessità e urgenza dei decreti-legge e di inidoneità della legge di conversione a sanare eventuali vizi.

La restante parte della memoria riproduce, invece, la giurisprudenza costituzionale in materia di necessaria omogeneità tra disposizioni originarie del decreto-legge e disposizioni aggiunte in sede di conversione.

Nell'apparato di note vengono riportati larghi estratti della discussione parlamentare che accompagnò l'introduzione della disposizione censurata ad opera della legge di conversione del d.l. n. 103 del 2010.

Vengono, quindi, sviluppati gli argomenti già esibiti nell'atto di costituzione e che riprendono, essenzialmente, i contenuti delle ordinanze di rimessione.

Viene, poi, sottolineata la distinzione tra la disciplina del trasporto terrestre o marittimo (pubblico o privato), da un lato, e la disciplina del pagamento del corrispettivo, dall'altro: mentre la prima riguarderebbe «aspetti generali dell'attività intesa in senso oggettivo», la seconda concernerebbe «la regolamentazione della vicenda contrattuale», con norme di natura processuale e non sostanziale (come quelle contenute nell'originario decreto-legge).

Sulla base di queste argomentazioni, detta parte insiste per la declaratoria d'incostituzionalità della disposizione censurata.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore e il Tribunale ordinario di Pesaro sollevano, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di



trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

Il primo periodo della disposizione da ultimo citata prevede che «[i]l vettore [...], il quale ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, i quali sono obbligati in solido nei limiti delle sole prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, fatta salva l'azione di rivalsa di ciascuno nei confronti della propria controparte contrattuale».

Entrambi i giudizi a quibus nascono - proprio in conseguenza dell'esercizio dell'azione diretta prevista dall'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005 - dall'opposizione proposta dai committenti di un trasporto di merce su strada contro il decreto ingiuntivo richiesto ed ottenuto, anche nei loro confronti, dai subvettori incaricati dai vettori principali e da questi ultimi non ricompensati per le prestazioni eseguite.

Secondo i giudici rimettenti, l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 103 del 2010, nell'introdurre in favore del subvettore un'azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto di merci su strada, presenterebbe un contenuto del tutto eterogeneo rispetto a quello iniziale del decreto-legge, originariamente recante, come indicato dal titolo, disposizioni urgenti per assicurare - nel periodo di maggior traffico estivo - la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, e incidenti sull'assetto societario dei soggetti coinvolti dalla procedura di dismissione del capitale della società Tirrenia di Navigazione spa, sulla loro responsabilità e sui loro rapporti patrimoniali.

La disposizione censurata è stata aggiunta, come ricordato, in sede di conversione dell'originario decreto-legge, soprattutto allo scopo di rimediare alla crisi in cui versava il settore delle imprese di trasporto di più modeste dimensioni. Ad avviso dei rimettenti, tuttavia, nel prevedere una disciplina dell'azione diretta nell'ambito dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, essa sarebbe completamente disomogenea rispetto ad oggetto e scopi originari del provvedimento d'urgenza.

Di qui, la prospettata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in base alla giurisprudenza di questa Corte, ampiamente richiamata dai giudici a quibus.

2.- In considerazione dell'identità della disposizione censurata e del parametro evocato, i giudizi vanno riuniti, per essere definiti con un'unica decisione.

3.- In via preliminare va evidenziato che la società Danone spa, nella memoria di costituzione, ha prospettato anche la carenza dei requisiti della straordinarietà ed urgenza di provvedere con decreto-legge, richiamando giurisprudenza di questa Corte in ordine all'inidoneità della legge di conversione a sanare il vizio di difetto originario di tali presupposti.

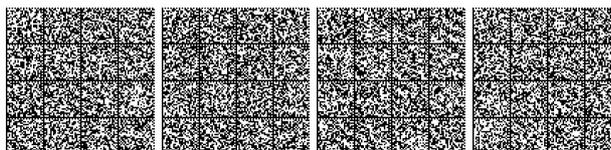
Trattasi, però, di censure che il Tribunale ordinario di Pesaro non ha inteso proporre nell'atto di promovimento. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle parti oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione; e ciò sia che siano stati eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il *thema decidendum*, una volta che le parti si siano costituite nel giudizio incidentale di costituzionalità (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 206, n. 141, n. 96 e n. 78 del 2019).

Di tali censure questa Corte non deve perciò occuparsi.

4.- Così precisata, la questione non è fondata.

4.1.- Va ribadito che la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge (da ultimo sentenza n. 181 del 2019). Essa ammette soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012).

La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro precisato che un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). Si è, inoltre, affermato che solo la palese «estraneità delle norme impugnate rispetto



all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012) oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019).

Ancora, si è chiarito che la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014).

4.2.- In base a questi criteri di valutazione, non vi sono elementi sufficienti per sostenere la palese estraneità, o addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata, e nemmeno per ritenere che in essa manchi qualsiasi nesso di interrelazione con il contenuto dell'originario decreto-legge.

Relativa alla stessa «materia», il trasporto, sul quale incide l'atto con forza di legge da convertire, tale disposizione, come già ricordato, prevede un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada), e perciò condivide con il decreto-legge originario la «comune natura» (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi.

Sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere perciò esclusa l'evidente o manifesta mancanza di ogni e qualunque nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice onorario di pace di Nocera Inferiore e dal Tribunale ordinario di Pesaro con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

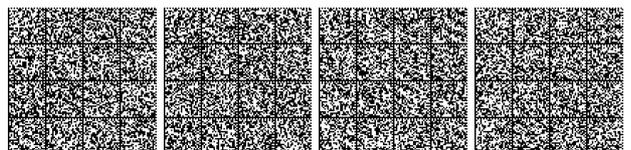
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 99

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 settembre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti - Norme della Regione Siciliana - Modalità di gara e metodi di aggiudicazione dei lavori in Sicilia - Obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo, per gli appalti di lavori d'importo pari o inferiore alla soglia comunitaria, quando l'affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo - Disciplina del metodo di calcolo delle soglie di anomalie offerte e della relativa aggiudicazione della gara.**

**Servizi pubblici essenziali - Norme della Regione Siciliana - Proroga dei contratti di trasporto pubblico locale - Differimento di 36 mesi dalla data di scadenza dei contratti di affidamento relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Interventi finanziari in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali - Autorizzazione del Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie in favore dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie - Promozione di un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie da attuare anche mediante conferimenti a fondi immobiliari esistenti.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Modifiche alla legge regionale n. 21 del 2018 sull'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020 - Copertura del disavanzo - Rideterminazione dell'ulteriore disavanzo al 31 dicembre 2017 e del relativo ripiano degli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio della Regione.**

– Legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale”), artt. 4, commi 1 e 2, 5, 6, 12, 13 e 15.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri patrocinato *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia;

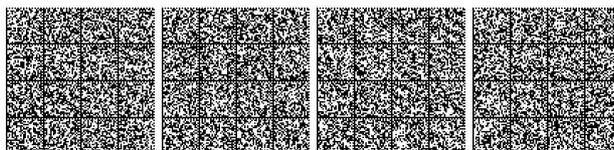
nei confronti della Regione Sicilia in persona del Presidente p.t. per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Siciliana n. 13 del 19 luglio 2019 pubblicata nel BUR n. 29 del 26 luglio 2019 recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale», giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 19 settembre 2019.

La legge regionale suindicata è costituzionalmente illegittima rispetto alle previsioni degli articoli 4, commi 1 e 2, 13, 5, 6, 12, 15, per i seguenti

## MOTIVI

1) L'art. 4, commi 1 e 2, viola l'art. 117, II comma, lettera e) della Costituzione.

La disposizione regionale testè epigrafata laddove stabilisce l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo nelle fattispecie ivi contemplate, si pone in evidente contrasto con le previsioni di cui agli articoli 95 e 36 del decreto legislativo n. 50/2016 e successive modifiche che, viceversa, demandano alle singole stazioni appaltanti l'individuazione del criterio.



Sempre l'art. 4, ai commi 1, dal secondo periodo in poi, e comma 2, in presenza del criterio di aggiudicazione del minor prezzo, detta una disciplina del metodo di calcolo della soglia di anomalia delle offerte contrastante con la disciplina di cui all'art. 97, commi 2 e 2-bis, e 2-ter del decreto legislativo n. 50/2016, come modificato dalla legge 147 giugno 2019, n. 55, incidendo su un ambito di competenza esclusiva dello Stato, atteso che il legislatore, ai sensi del citato comma 2-ter ha attribuito espressamente allo Stato - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -, la facoltà di «procedere con decreto alla rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia», al fine di non rendere nel tempo predeterminati dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della stessa.

A tal proposito, secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, la disciplina codicistica relativa alle procedure di selezione e ai criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza, con la conseguenza che anche le autonomie speciali titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici non possono dettare una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato. Ciò vale pure per le norme aventi ad oggetto la valutazione delle offerte anomale, anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria.

Seppure ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera g) dello Statuto speciale di autonomia, la Regione Sicilia gode di competenza legislativa esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale», detta competenza, tuttavia, deve sempre esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di appalti, gli aspetti relativi alle procedure di selezione e ai criteri di aggiudicazione, sono riconducibili nell'ambito della tutela della concorrenza (tra le molte, sentenze n. 45 del 2010; n. 186 del 2010; n. 221 del 2010; n. 320 del 2008; n. 401 del 2007), di esclusiva competenza del legislatore statale che ha titolo a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata dei richiamati aspetti, e come tale uniforme su tutto il territorio nazionale senza che il legislatore delle regioni, anche a statuto speciale e delle province autonome, possa prevedere in materia una disciplina difforme da quella statale.

La previsione regionale in parola dunque eccede dalle competenze regionali, risultando invasiva della competenza esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma lettera e) della Costituzione in materia di tutela della concorrenza.

La distinzione poi tra appalti sotto soglia e sopra soglia non costituisce utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, «il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06)» (sentenza n. 160 del 2009).

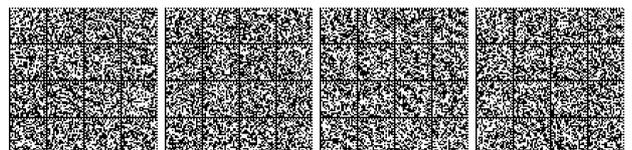
Peraltro, le suddette disposizioni dell'art. 4, commi 1, dal secondo periodo in poi, e comma 2, stabiliscono una disciplina simile a quella dettata all'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (recante modifiche all'art. 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12) dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 263 del 2016: con tale ultima sentenza codesta Suprema Corte ha ribadito che la potestà legislativa regionale esclusiva in materia di lavori pubblici rimane perimetrata dai limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dagli obiettivi internazionali, sicché la tutela della concorrenza ex art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. rende evidente la natura di parametro interposto delle norme del Codice dei contratti pubblici riempiendo di contenuto i limiti statuari alla potestà legislativa regionale in tema di lavori pubblici.

2) L'art. 13 viola il regolamento (CE) n. 1370/2007, art. 8, paragrafo 2, l'art. 117, comma I e II, lettera e) della Costituzione, l'art. 17 dello Statuto regionale.

La disposizione, intitolata «Proroga contratti trasporto pubblico locale», differisce di un triennio la durata delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale attualmente in essere, trascurando che, per disposizione dell'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, la data del 3 dicembre 2019 costituirà il termine di chiusura del periodo transitorio ed il limite ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 in materia di gare di appalto, finalizzate all'individuazione dei gestori dei trasporto pubblico locale di passeggeri.

Entro tale data, di conseguenza, l'aggiudicazione dei contratti del trasporto locale dovrà tassativamente avvenire con l'adozione delle modalità richieste dall'art. 5, paragrafo 3, del citato regolamento: «procedura di gara equa, aperta a tutti gli operatori» nel rispetto dei «principi di trasparenza e di non discriminazione».

La proroga per un ulteriore triennio delle concessioni attualmente in esecuzione, disposta d'autorità e senza l'attivazione dei prescritti bandi di selezione, ed il conseguente superamento del termine ultimo del 3 dicembre 2019 determinano, pertanto, situazioni di palese contrasto con la vigente disciplina europea.



Un implicito riconoscimento di quanto sin qui affermato arriva, del resto, dallo stesso legislatore siciliano, il quale, in occasione della precedente proroga, disposta ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017, nel riconoscere l'obbligo di indire specifiche gare di appalto per l'assegnazione di future concessioni, individuava la possibilità di un ultimo rinvio, che, comunque, non avrebbe potuto superare il termine perentorio del 3 dicembre 2019, fissato dalle norme europee: «Al fine di completare le attività propedeutiche necessarie per l'indizione dei bandi di gara per l'aggiudicazione dei servizi minimi la scadenza dei relativi contratti è prorogata al termine ultimo previsto dall'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370/2007».

A tale riguardo, un'ulteriore proroga non è giustificabile nemmeno ai sensi dell'art. 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007, secondo il quale: «L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici... I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni».

La condizione posta dalla norma comunitaria per l'adozione di provvedimenti d'urgenza di tal sorta - da considerarsi comunque del tutto eccezionali - consiste infatti nell'accadimento di un fatto straordinario e non preventivabile, idoneo ad arrecare rilevanti ripercussioni negative sull'efficienza del trasporto pubblico locale, con notevoli danni all'utenza.

Invero, nella fattispecie della legge regionale in esame, non solo non sono ravvisabili situazioni di emergenza che autorizzino la proroga delle attuali concessioni in maniera irrituale, cioè senza l'indizione di apposite procedure di gara, ma anche nel caso in cui una situazione di eccezionalità dovesse essere individuata, la norma in questione esclude espressamente, in ogni caso, che i contratti così stipulati possano avere durata superiore a due anni. Per tutte le ragioni sopra esposte, quindi, l'art. 13 della legge in esame confligge con le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, in ciò violando l'art. 117, comma primo, della Costituzione che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; inoltre, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto, si pone in contrasto anche con la disciplina vigente in materia di concorrenza e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Al riguardo, su questione analoga si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2014: «Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, questa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza - in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza - poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche dei contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale, oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011)».

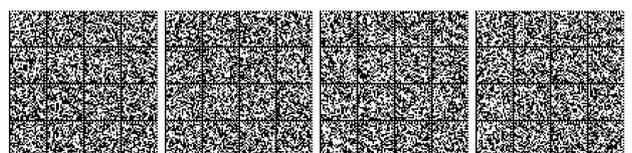
Sul tema, infine, è opportuno richiamare l'ulteriore e specifico precedente dell'ordinanza n. 304/2008 della Corte costituzionale, emessa in data 9 luglio 2008 con dichiarazione di cessazione della materia del contendere per il ritiro della norma impugnata.

La vertenza era stata originata dall'impugnazione da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana dell'art. 31, comma 2, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 26 gennaio 2008 (disegno di legge n. 665-721-724), recante «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2008», che (già nel 2008) disponeva la proroga dei contratti di trasporto passeggeri fino al 3 dicembre 2019 senza alcun «espletamento di procedure di evidenza pubbliche».

Infine, la disposizione regionale eccede anche dalle competenze attribuite alla Regione Sicilia dallo Statuto speciale, ed in particolare dalla competenza concorrente in materia di «trasporti regionali 1», attribuita alla regione dall'art. 17, lettera a), dello Statuto.

Né può valere il richiamo della sentenza della Corte di giustizia C-350/2017 del 21 marzo 2019 effettuato dagli organi della Regione Sicilia a sostegno della conformità costituzionale dell'art. 13 della legge in esame.

Quanto dedotto dalla regione - secondo cui le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 diverrebbero cogenti solo a partire dalla data del 3 dicembre 2019 - sembra suffragato dal paragrafo 53 della citata pronuncia: «L'art. 5 e l'art. 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1370/2007 devono essere interpretati nel senso che l'art. 5 di tale



regolamento non è applicabile a un procedimento di aggiudicazione svoltosi prima del 3 dicembre 2019, cosicché un'autorità competente che, mediante una decisione di aggiudicazione conclusiva di una procedura di gara, attribuisca prima di tale data un contratto di concessione di un servizio pubblico di trasporto locale di passeggeri su strada non è tenuta a conformarsi a detto art. 5».

Per espresso riconoscimento della Corte di giustizia, quindi, il citato regolamento dovrebbe avere sul punto piena applicazione tra poco più di due mesi. È, tuttavia, evidente che le affermazioni della Corte si riferiscono a fattispecie nelle quali si sia pervenuti ad una aggiudicazione dei servizi in questione a conclusione «di una procedura di gara».

Ad ogni modo, in attesa che il predetto regolamento spieghi completamente i suoi effetti si dovrebbe continuare a fare riferimento al consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza.

A tal riguardo, si ripropone il richiamo alla sopracitata sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2014, nella quale, al punto 2.2, vengono sintetizzate con efficacia le argomentazioni che qui interessano:

«2.2.- La disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è, quindi, da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e "perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio" (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010). Lo scrutinio di legittimità costituzionale va, pertanto, effettuato con riferimento alla copiosa giurisprudenza relativa a questa materia.

2.2.1.- Anche recentemente questa Corte, con la sentenza n. 173 del 2013 dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Liguria che prevedeva, in tema di demanio marittimo, una proroga automatica delle concessioni già esistenti senza fissazione di un termine di durata - ha ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza».

Ugualmente, con espresso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale, questa Corte ha reiteratamente affermato che non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza - in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza - poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

È stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, le quali prevedevano la possibilità di proroghe automatiche dei contratti di trasporto pubblico locale (sentenza n. 123 del 2011), ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali (sentenza n. 80 del 2011).

2.2.2.- Di conseguenza, è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici. In particolare, si è più volte sottolineato al riguardo che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008)» (sentenza n. 339 del 2011).

3) L'art. 5 viola l'art. 81, III comma della Costituzione.

Con detta norma il legislatore regionale autorizza il ragioniere generale a praticare finanziamenti in favore delle ritta metropolitane e dei liberi consorzi comunali. Specificamente detto ragioniere è autorizzato ad attivarsi per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuiti alla regione dall'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018, da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e



scuole. Inoltre, stabilisce che fino al 20 per cento di tali somme attribuite possa essere utilizzato per il pagamento di rate di mutui già accessi. Infine, prevede che gli oneri derivanti da tale operazione per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025 siano coperti a valere sulle somme di cui al citato comma 883, per il rimborso sia della quota capitale che della quota interessi «nell'esercizio finanziario 2021». Al riguardo, nel premettere che non si comprende il riferimento all'esercizio finanziario 2021, si evidenzia che la disposizione in esame contrasta con lo spirito della norma statale, volta, invece, a favorire nuovi investimenti comportando un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto. Pertanto, si rileva un contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

3) L'art. 6 viola l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Con detta norma si intende perseguire la finalità di ridurre l'impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle norme di cui all'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, che hanno posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell'art. 22, comma 46, della legge n. 244/2007 tra il Ministero dell'economia e la Regione siciliana, di talchè la giunta regionale dovrebbe promuovere un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, da attuare anche mediante conferimenti a fondi immobiliari esistenti. Prevede, inoltre, che le aziende sanitarie, entro il 31 dicembre 2019, definiscano la ricognizione e la valutazione del patrimonio immobiliare non strettamente destinato alle attività sanitarie, oggetto del predetto piano straordinario.

Si evidenzia preliminarmente che i tavoli tecnici di verifica del Piano di rientro dai deficit sanitari hanno più volte rappresentato che il richiamato art. 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 non è coerente con l'accordo per il piano di rientro sottoscritto dal Presidente della Regione Siciliana con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze il 31 luglio 2007. In tali termini l'onere corrente posto in capo al Servizio sanitario regionale per il pagamento della rata del mutuo della Regione Siciliana, al fine di non compromettere la corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), è stato sterilizzato nel periodo 2016-2018, su richiesta dei predetti tavoli tecnici, mediante il conferimento ex ante di una provvista finanziaria corrente di pari importo a valere sulla leva fiscale regionale. In tali termini, sempre ai fini della garanzia dell'erogazione dei LEA, il risultato di gestione corrente è stato bilanciato da un'entrata corrente di importo equivalente. Ciò premesso, la norma in esame ha lo scopo di attenuare l'onere del mutuo posto in capo al risultato di gestione corrente mediante il conferimento di un'eventuale entrata da dismissione immobiliare del patrimonio immobiliare disponibile degli enti del Servizio sanitario regionale siciliano. Peraltro a decorrere dal 1 gennaio 2012 il decreto legislativo n. 118/2011, dispone che le vendite di patrimonio immobiliare delle aziende del SSR non possano essere portate a copertura dei disavanzi di gestione, in quanto le stesse devono essere trattate contabilmente secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 1, lettera c), del citato decreto legislativo.

Pertanto, l'art. 6 si pone in contrasto con l'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 118/2011, in quanto stabilisce che il provento di tale alienazione immobiliare sia destinato a coprire un onere corrente posto in capo al Servizio sanitario regionale dalla legge n. 3/2016. In tali termini l'art. 6 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In via ulteriore si rappresenta che i tavoli tecnici hanno più volte richiesto alla Regione Siciliana l'abrogazione dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, ovvero il conferimento *ex ante* di una provvista finanziaria corrente tale da bilanciare l'effetto della legge regionale n. 3/2016 e non distogliere le risorse necessarie alla garanzia dei LEA, così come previste dal fabbisogno sanitario standard. I proventi derivanti da vendite immobiliari non possono essere utilizzati per garantire l'equilibrio corrente in quanto a norma di legge il provento viene obbligatoriamente iscritto in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio.

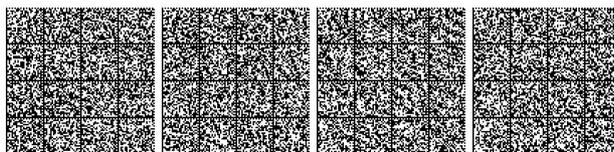
5) L'art. 12 viola gli articoli 117, II comma lettera e) e 81 III comma della Costituzione.

Con detta disposizione che apportano modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 21/2018 concernente «assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020», rideterminando l'ulteriore disavanzo al 31 dicembre 2017 ed il relativo ripiano degli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021.

Al riguardo, nel premettere che tale disposizione contrasta con il principio di annualità del bilancio, in quanto interviene sull'esercizio finanziario 2018 già chiuso, si rileva quanto segue:

il comma 1, lettera a), che ridetermina l'ulteriore disavanzo in euro 2.143.208.802,38, non risulta coerente con il comma 1, lettera b) e lettera c), che disciplina il relativo ripiano nell'ammontare complessivo di euro 2.202.865.575,46;

il comma 1, lettera b), prevede che il disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 sia recuperato negli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021, in attuazione della delibera della giunta regionale n. 30 del 2019, che modifica il precedente piano di rientro dal disavanzo previsto negli anni 2018, 2019 e 2020. Tale previsione risulta in contrasto con l'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011, in quanto interviene a valere sul bilancio 2021, esercizio non considerato nel bilancio di previsione 2018/2020 approvato con la legge regionale di bilancio 2018;



il comma 1, lett. d), prevede la copertura di oneri mediante l'utilizzo delle maggiori risorse rese disponibili dalla rimodulazione del ripiano del disavanzo di cui alla citata delibera n. 30. Tali risorse di fatto non trovano riscontro nel bilancio in quanto correlate alla previsione di minori quote annuali di disavanzo da recuperare deliberate in contrasto con la disciplina armonizzata di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Per quanto rappresentato, l'articolo in esame è in contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione.

6) L'art. 15 viola gli articoli 117, II comma lettera e) e 81, III comma della Costituzione.

Le disposizioni regionali in materia di variazione al bilancio della regione esorbitano dalle competenze statutarie previste dallo Statuto speciale, ponendosi in contrasto con gli articoli 117, II comma, lettera e) e 81, III comma della Costituzione.

È evidente la consequenzialità delle previsioni racchiuse nell'art. 15 rispetto alle precedenti disposizioni della stessa legge censurate nel presente ricorso, per cui anche l'art. 15 non può che ritenersi costituzionalmente illegittimo.

*Per i così rassegnati motivi si conclude perché siano dichiarati costituzionalmente illegittimi gli articoli 4, commi 1 e 2, 13, 5, 6, 12, 15 della legge regionale siciliana, n. 13 del 19 luglio 2019.*

*Si produce l'attestazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri del 19 settembre 2019.*

Roma, 23 settembre 2019

*Avvocato dello Stato: FIGLIOLIA*

19C00295

## N. 100

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2019  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Puglia - Norme in materia di promozione dell'utilizzo dell'idrogeno e disposizioni in materia di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento di impianti esistenti di produzione di energia da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare - Piano regionale dell'idrogeno - Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali dei progetti - Disciplina delle modifiche sostanziali o non sostanziali ai fini dell'individuazione del regime abilitativo degli interventi - Rinnovo del titolo abilitativo - Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale.**

– Legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia), artt. 3, 10, 11, 12 e 16.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Puglia, in persona del presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Bari, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, 10, 11, 12 e 16 della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, intitolata «Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia, pubblicata nel B. U. Puglia 25 luglio 2019, n. 84»,

e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 settembre 2019.

## FATTO

La legge regionale in esame n. 34 del 2019, che detta norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia, presenta aspetti di illegittimità



costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 3, rubricato «Piano regionale dell'idrogeno», e 10, concernente «Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali», che violano la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento alla impossibilità per le regioni di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale, così come definito dal legislatore nazionale con le norme del Codice dell'ambiente, decreto legislativo n. 152 del 2006.

Inoltre, le disposizioni contenute negli articoli 11, 12 e 16, per i motivi di seguito specificati, violano principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» in violazione dell'articolo art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni della legge regionale summenzionate, quindi, sono illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 settembre 2019, sono impugnate per i seguenti motivi di

## DIRITTO

*1. Illegittimità costituzionale degli articoli 3, rubricato «Piano regionale dell'idrogeno», e 10, concernente «Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali» della legge regionale Puglia n. 34 del 23 luglio 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione e delle norme contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente).*

L'art. 3 della legge in esame, intitolato «Piano regionale dell'idrogeno» dispone:

1. Per il raggiungimento degli obiettivi indicati all'art. 2, in coerenza con la programmazione europea in materia di energia e trasporti e quella nazionale in materia di trasporti, la Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione consiliare, approva il Piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI).

2. Il PRI:

a) analizza lo stato delle conoscenze tecnologiche e le prospettive di sviluppo della ricerca applicata all'idrogeno;

b) definisce gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di tre anni;

c) individua gli interventi regionali di promozione e sostegno dei settori legati alla filiera dell'idrogeno prodotto da energia da fonte rinnovabile al fine di razionalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili;

d) definisce gli ambiti di ricerca e di ricerca applicata da sostenere;

e) evidenzia le risorse finanziarie destinate all'attuazione del PRI; prevede strumenti di verifica dello stato di attuazione del PRI.

3. In sede di prima applicazione, la Giunta regionale adotta il PRI entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni.

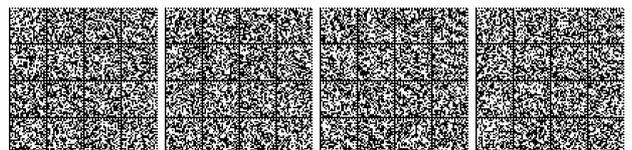
4. Il PRI è aggiornato o modificato con deliberazione della Giunta regionale da adottare entro l'ultimo semestre di ciascun triennio, all'esito di una procedura di consultazione dell'Osservatorio di cui all'art. 4.

5. Tenendo conto delle finalità, degli obiettivi e delle azioni di cui alle presenti disposizioni, la Regione aggiorna gli atti di programmazione generale e il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui all'art. 2, della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili).

L'art. 10 della stessa legge intitolato «Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali» prevede:

1. I progetti relativi a interventi di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione, finalizzati a migliorare il rendimento delle prestazioni ambientali degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare con potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, risultante dagli interventi proposti, possono essere sottoposti, su richiesta del proponente, al procedimento di valutazione preliminare di cui all'art. 6, comma 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. All'esito della valutazione preliminare, i progetti di cui al comma 1 non sono comunque assoggettati al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a VIA a condizione che prevedano: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 50 per cento del totale di aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 20



per cento della superficie radiante precedentemente installata o una riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 20 per cento di quella precedentemente occupata. I progetti di cui alle lettere *a)* e *b)* devono altresì prevedere misure di compensazione di carattere ambientale e territoriale in favore dei comuni nei cui territori ricadono gli impianti, conformi ai criteri definiti dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, n. 47987 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e dalle linee guida regionali adottate ai sensi dell'art. 16, per le quali i comuni abbiano manifestato il proprio assenso.

3. Agli effetti di cui al comma 2, nel caso in cui il progetto coinvolga più impianti esistenti ricadenti in un'area vasta, per gli impianti eolici la riduzione del numero di aereogeneratori è pari ad almeno il 40 per cento del totale degli aereogeneratori precedentemente installati; le soglie minime di riduzione previste per gli impianti fotovoltaici sono pari ad almeno il 15 per cento.

4. Laddove l'applicazione delle percentuali indicate nei commi 2 e 3 per la definizione della soglia minima di riduzione del numero di aereogeneratori determini un quoziente con cifre decimali, si applica un arrotondamento in difetto se il decimale è inferiore alla metà dell'unità; al contrario, si applicherà l'arrotondamento in eccesso qualora il decimale è uguale o superiore alla metà dell'unità.

5. Ai fini di quanto disposto al comma 2, fermo restando l'obbligo di prevedere misure di compensazione, le soglie minime di riduzione di cui all'art. 10 non trovano applicazione per i progetti di cui al comma 1 relativi agli impianti esistenti di cui al paragrafo 12.1 e 12.2 del decreto ministeriale n. 47987/2010, nonché agli impianti esistenti aventi le caratteristiche di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale 18 ottobre 2010, n. 13 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 "Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale").

6. Per la valutazione preliminare di cui all'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 152/2006 dei progetti di cui al presente articolo e per gli eventuali conseguenti procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, l'autorità competente è la Regione. La Regione è altresì autorità competente qualora il progetto debba essere assoggettato a valutazione di incidenza, ad autorizzazione paesaggistica e/o accertamento di compatibilità paesaggistica».

Le suddette disposizioni, come detto, violano la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)* della Costituzione, in riferimento alla impossibilità per le regioni di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale, così come definito dal legislatore nazionale con le norme del Codice dell'ambiente, decreto legislativo n. 152 del 2006.

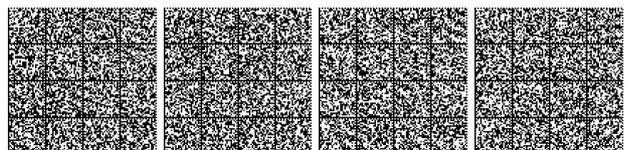
Come affermato da codesta ecc.ma Corte (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009) per quanto riguarda la disciplina del procedimento di VIA/VAS, deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 118 del 2019, 246 del 2018, n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Ciò premesso, risultano censurabili le seguenti disposizioni regionali:

A) Per quanto concerne gli aspetti in materia di Valutazione ambientale strategica, l'art. 3 della legge regionale definisce il «Piano regionale dell'idrogeno» (PRI), elencando, ai relativi commi 3 e 4 le fasi ed i tempi di approvazione e aggiornamento del PRI.

Il comma 3 prevede espressamente che: «[...] la Giunta regionale adotta il PRI entro centottanta giorni dalla data in vigore delle presenti disposizioni»; il successivo comma 4 stabilisce, altresì, che: «Il PRI è aggiornato o modificato con deliberazione della Giunta regionale da adottare entro l'ultimo semestre di ciascun triennio, all'esito di una procedura di consultazione dell'osservatorio di cui all'art. 4». In relazione al disposto dei citati commi 3 e 4 dell'art. 3 e dei contenuti previsionali della legge regionale, non si rinviene alcun rimando all'applicazione della disciplina di VAS del «Piano regionale dell'idrogeno» (PRI). Tale omissione comporta che il Piano in oggetto venga sottratto all'applicazione della VAS, in contrasto con l'art. 6, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che richiede una valutazione



per tutti i piani e i programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria e dell'ambiente, per il settore energetico, dal momento che il PRI attiene ai settori dell'energia e potrebbe altresì riprodurre i casi di cui all'art. 6, comma 3-*bis* del medesimo decreto legislativo, che, per taluni progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, prevede interazioni tra la valutazione ambientale strategica la Valutazione di impatto ambientale.

Con riferimento al rapporto con il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui al comma 5 dell'art. 3 in parola, la norma regionale risulta illegittima laddove non prevede che il Piano debba rispettare il disposto di cui all'art. 3-*ter* del decreto legislativo n. 152/2006 - Principio dell'azione ambientale, in base al quale «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita [ ...], mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente [...].».

In ragione del citato contenuto dell'art. 3-*ter*, qualora il PRI dovesse configurarsi come uno strumento in grado dettare un'autonoma disciplina rispetto al PEAR, analogamente a quanto accade per quest'ultimo, dovrebbe essere oggetto di un procedimento di Valutazione ambientale strategica.

B) L'art. 10 risulta illegittimo in relazione alla Valutazione di impatto ambientale. La norma, rubricata «Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali», nell'introdurre una specifica disciplina regionale da applicare all'esito della valutazione preliminare di cui all'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (ai sensi del quale, il soggetto proponente può chiedere alla Regione una valutazione preliminare circa la procedura autorizzativa da seguire per gli interventi volti a migliorare il rendimento energetico dell'impianto in precedenza autorizzato), al relativo comma 1 dispone che le modifiche di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile di potenza superiore ad 1 MW, qualora si tratti di interventi di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione, sono soggetti alla procedura di «*pre-screening*» ai sensi dell'anzidetto art. 6, comma 9 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Occorre al riguardo specificare che tali disposizioni, nonché quelle dei commi successivi del medesimo art. 10, possono riguardare solo gli impianti di competenza regionale per quanto riguarda la VIA (opere comprese negli allegati III e IV alla Parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006). In particolare, devono essere sottratti all'applicazione dell'art. 10, gli impianti eolici di potenza superiore a 30 MW (VIA di competenza statale).

Il successivo comma 2 nel dettare i criteri che devono essere applicati nella procedura di «*pre-screening*» ex art. 6, comma 9 del decreto legislativo n. 152 del 2006, relativi alle modifiche di impianti come specificate al comma 1, dispone che in esito a tale procedura nessuna valutazione ambientale occorre quando tali modifiche comportino una determinata percentuale di riduzione del numero di aerogeneratori o di superficie impegnata.

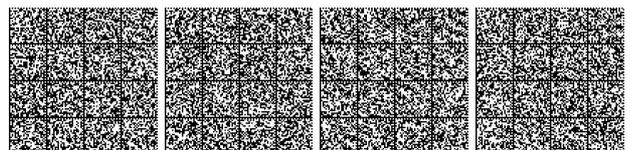
La suddetta previsione introduce una deroga alla disciplina della Verifica di assoggettabilità a Via e della Via di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 che, all'art. 5, commi 6 e 7, individua i casi per i quali le opere e gli interventi sono soggetti, rispettivamente, a Verifica di assoggettabilità e a Via.

Secondo la legislazione nazionale, infatti, le regioni possono esonerare gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile dalla verifica di Assoggettabilità a Via e dalla Via solamente nel caso in cui la potenza dell'impianto non superi 1 MWp e ciò è stato deliberato già in passato da numerose regioni, compresa la Puglia.

L'esonero dalle citate procedure di valutazione dell'impatto ambientale anche delle iniziative di rifacimento e potenziamento degli impianti, indicando come parametro di riferimento non la soglia di potenza ma una riduzione del numero degli aerogeneratori o della superficie eccede dalla competenza delle regioni.

Analoghe considerazioni valgono per le disposizioni contenute nei commi 3, 4 e 5 del medesimo art. 10, stante la necessità di specificare che la disciplina, per quanto riguarda gli impianti eolici, si applica solo a quelli di competenza regionale ovvero con potenza minore di 30 MW.

Come anche recentemente affermato dalla Corte costituzionale, occorre evidenziare che la normativa in tema di VIA - VAS rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018). La Corte ha, altresì, precisato che l'art. 27-*bis* cod. ambiente, costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che — in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento



della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” — determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l’apprrezzamento dell’impatto sulla tutela dell’ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizza il previgente sistema».

L’unitarietà e l’allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti. In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per incidere significativamente sul relativo portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In siffatta cornice non è casuale, a tale riguardo, che anche l’art. 7-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d’azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Le regioni, infatti, possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (sentenza n. 198 del 2018).

Fuori da questi ambiti, è dunque preclusa alle regioni la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.

*2. Illegittimità costituzionale degli articoli 11, rubricato «Disciplina delle modifiche sostanziali e non sostanziali», 12, intitolato «Rinnovo del titolo abilitativo», e 16 intitolato «Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale» della legge regionale Puglia n. 34 del 23 luglio 2019, per violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione con riguardo ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», in relazione ai decreti legislativi 29 dicembre 2003, n. 387 e 3 marzo 2011, n. 28.*

L’art. 11 disciplina le modifiche sostanziali e non sostanziali ai fini dell’individuazione del regime abilitativo degli interventi in esame. La norma statale di riferimento è l’art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2011 che detta la disciplina transitoria per la semplificazione delle procedure per la modifica degli impianti esistenti identificando le fattispecie di interventi assoggettati a Procedura abilitativa semplificata (PAS).

La norma regionale in esame introduce al comma 1 una disciplina simile a quella del citato art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2011, specificando che la semplificazione della PAS si applica, a date condizioni, «a prescindere dalla potenza nominale complessiva risultante dagli interventi proposti».

Tuttavia, al comma 4, lettera b) assoggetta ad autorizzazione unica (AU) le modifiche non sostanziali di impianti esistenti assentiti con Denuncia inizio attività (DIA), Procedura abilitativa semplificata (PAS) o Segnalazione certificata inizio attività (SCIA) e che «comportano la realizzazione di un impianto di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW».

Risulta dunque contraddittorio il descritto comma 1 che assoggetta a semplificazione (PAS) dati interventi non sostanziali «a prescindere dalla potenza nominale complessiva risultante dagli interventi proposti» quando poi al comma 4 si afferma il contrario assoggettando al regime più gravoso dell’AU gli interventi non sostanziali che «comportano la realizzazione di un impianto di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW».

Va sottolineato che le disposizioni dell’art. 11 della legge regionale in esame sono riconducibili alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» che, ai sensi dell’art. 117, comma 3 Cost., è attribuita alla potestà legislativa concorrente. Lo Stato ha dettato i principi fondamentali in detta materia con il decreto legislativo n. 79/1999 («Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica») il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (di attuazione della direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili) e il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 di attuazione della



direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (sentenze Corte costituzionale, *ex multis* nn. 275/2012, 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009; n. 364 del 2006).

I regimi di abilitazione degli impianti FER e delle relative modifiche sono sottratti alla legislazione regionale in quanto costituiscono principio fondamentale della materia, di competenza statale, per il necessario rispetto dei canoni di proporzionalità e di adeguatezza (art. 4, decreto legislativo n. 28/2011) nonché di esigenze di celerità e soprattutto di omogeneità sull'intero territorio nazionale. Così come principio fondamentale della materia sono anche i termini delle procedure abilitative (art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387/2003, come modificato dall'art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 28/2011, e art. 6, decreto legislativo n. 28/2011) (Corte cost. n. 364 del 2006, n. 282/2009, n. 124/2010).

La complessiva regolamentazione del regime abilitativo per la costruzione degli impianti a fonte rinnovabile, ivi compresa quella relativa alle procedure semplificate (PAS o Comunicazione) costituisce dunque esercizio della legislazione di principio nella predetta materia, in quanto il regime non può che essere lo stesso su tutto il territorio nazionale, pena l'ingiustificata discriminazione tra le iniziative economiche nelle diverse regioni del Paese (*cf.* sentenze n. 119 e n. 124 del 2010; 192 e 275 del 2011; sentenza n. 99/2012).

Analoghe osservazioni vanno svolte con riferimento all'art. 12 concernente il rinnovo del titolo abilitativo. Le disposizioni ivi contenute pongono una serie di condizioni per l'ottenimento del rinnovo che non trovano alcun riscontro nella normativa nazionale, improntata, come detto, a principi di proporzionalità e di adeguatezza (cit. art. 4, decreto legislativo n. 28/2011).

Si tratta di condizioni che comportano considerevoli aggravii per gli operatori, dal punto di vista progettuale, realizzativo e amministrativo, con conseguenti significativi oneri economici.

Tale aggravio procedimentale è illegittimo perchè contrasta con le norme interposte e i principi fondamentali di cui agli articoli 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, 4 e 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011, in tema di abilitazione degli impianti FER, con violazione quindi dei limiti della competenza della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» *ex art.* 117, comma 3, Cost.

In relazione ai rilievi formulati sugli articoli 11 e 12 della legge in esame, per analoghe ragioni, è incostituzionale anche l'art. 16, comma 1, lettera *a*) che rimanda alla Giunta regionale la definizione, tra l'altro, di termini per i procedimenti di cui al Capo II che ha ad oggetto i regimi della Procedura abilitativa semplificata (PAS) e dell'Autorizzazione unica (AU).

*P.Q.M.*

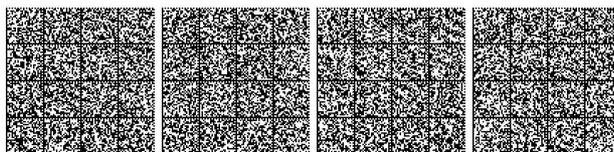
*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, 10, 11, 12 e 16 della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34, intitolata «Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Puglia 25 luglio 2019, n. 84».*

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

- 1) estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 19 settembre 2019 e della relazione allegata al verbale;
- 2) copia della impugnata legge della Regione Puglia n. 34/2019.

Roma, 23 settembre 2019

*L'Avvocato dello Stato: MANGIA*



## N. 101

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanzioni amministrative - Norme della Regione Veneto - Procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione - Previsione che nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato senza aver consentito al soggetto interessato la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato - Attribuzione alla Giunta regionale della competenza nell'individuazione della tipologia delle violazioni che consentono la regolarizzazione, nonché della definizione dei relativi adempimenti - Abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa di cui all'art. 2-bis della legge regionale n. 10 del 1977.**

- Legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), artt. 1, commi 1 e 2, e 4.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro;

La Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901, 30123 Venezia - per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4 della legge regionale 16 luglio 2019, n. 25 pubblicata nel B.U.R. n. 80 del 23 luglio 2019 recante: «Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 19 settembre 2019.

Nel B.U.R. Veneto n. 80 del 23 luglio 2019 è stata pubblicata la legge regionale 16 luglio 2019, n. 25 recante: «Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative».

All'art. 1 («*finalità ed oggetto*») la legge regionale dispone che:

1. Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato.

2. Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa.

3. In sede di accertamento delle violazioni individuate ai sensi del comma 2, è definito il termine per provvedere alla regolarizzazione degli adempimenti o alla rimozione degli effetti.

4. La regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti non può essere reiterata per un comportamento che ne è già stato oggetto nei tre anni precedenti alla data dell'accertamento della violazione.

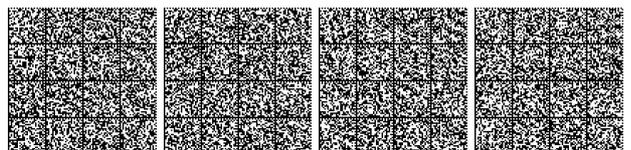
5. Decorso inutilmente il termine come definito ai sensi del comma 2 è adottato il provvedimento sanzionatorio.

6. I comuni, le province e la Città metropolitana di Venezia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo ad essi conferite dalla regione, si conformano alle disposizioni recate dalla presente legge.

Il successivo art. 4 («*Norma di abrogazione*») dispone:

1. È abrogato l'art. 2-bis della legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10 come introdotto dal comma 1 dell'art. 1 della legge regionale 11 marzo 2014, n. 10.

2. L'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa di cui all'art. 2-bis della legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10, come introdotto dal comma 1 dell'art. 1 della legge regionale 11 marzo 2014, n. 10 decorre nei suoi effetti, per le diverse materie di cui alla presente legge, dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto del rispettivo provvedimento di cui all'art. 1.



Ciò premesso, ritiene il Presidente del Consiglio che le disposizioni sopra riportate si pongano in contrasto con gli articoli 3, 25 e 97 Costituzione.

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

#### MOTIVI

Con l'art. 1, comma 1 sopra riportato, la regione introduce il principio secondo cui non può irrogarsi una sanzione amministrativa senza avere consentito al trasgressore «la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione» entro un certo termine, il che — in sostanza — impedirebbe la successiva applicazione della sanzione.

Tale istituto «premia» viene così giustificato nella relazione(1) alla proposta di legge regionale:

«l'iniziativa legislativa oggi in esame, [che] vuol essere il segno della tradizionale attenzione e sensibilità del legislatore regionale del Veneto per il tema della semplificazione normativa ed amministrativa, quale espressione della vicinanza alle problematiche quotidiane dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione. Sotto il profilo più propriamente tecnico-giuridico, si ritiene di poter osservare come la proposta in esame sia ascrivibile ad un indirizzo, trasversale, di politica legislativa secondo il quale la funzione di controllo deve evolvere da una funzione incentrata sull'accertamento della mera conformità formale alla prescrizione normativa, ad una funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici; obiettivo ritenuto conseguibile delineando l'esercizio della funzione di controllo e la sua disciplina nella prospettiva, secondo una logica collaborativa fra ente titolare delle funzioni di accertamento e cittadino trasgressore, dell'effettiva tutela dell'interesse pubblico di volta in volta perseguito. In estrema sintesi il legislatore si propone per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo a vario titolo di competenza del legislatore regionale, di dettare una disciplina che privilegi un approccio collaborativo mediante meccanismi di promozione dell'ottemperanza, con i quali conseguire il corretto adempimento favorendo la conformazione e ricorrendo, solo in via residuale, alla materiale irrogazione della sanzione».

Tale essendo la portata della norma, il Presidente del Consiglio ritiene che la stessa si ponga in contrasto con gli articoli 3, 25 e 97 Costituzione oltre che con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative.

Il contrasto con l'art. 3 deriva dalla irragionevolezza della norma, che nell'introdurre il sopra descritto istituto «premia», viene ad incidere sulla stessa capacità dissuasiva della sanzione.

È evidente infatti che il cittadino nel momento in cui pone in essere l'illecito sarà consapevole del fatto che la sanzione potrà essere evitata semplicemente regolarizzando l'adempimento (posto in essere in modo irregolare) ovvero rimuovendo gli effetti della violazione nel termine che gli verrà assegnato.

In tal modo però viene totalmente meno l'efficacia deterrente della sanzione.

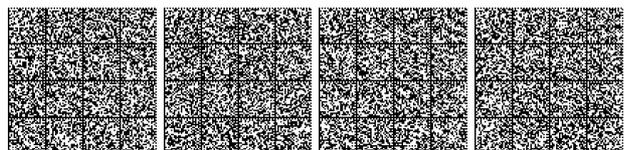
In sostanza è come se si introducesse una causa di non punibilità per l'autore di un furto che provvedesse alla tempestiva restituzione del bene sottratto. Oppure, per restare nell'ambito delle competenze regionali, se si consentisse di evitare la sanzione per la cattura di specie non cacciabili, semplicemente eliminandone gli effetti (liberando cioè gli animali illecitamente catturati).

Appare quindi evidente come la disposizione introdotta, lungi dall'avere «una funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici», viene a minare alla base il sistema sanzionatorio introducendo una irragionevole esimente, subordinata al mero ripristino della situazione anteriore.

D'altro canto, di ben altro tenore era l'istituto della diffida amministrativa disciplinato dalla previgente disposizione contenuta nell'art. 2-bis della legge regionale n. 10/1977 — abrogata dall'art. 4 della legge regionale n. 25/2019 — che così recitava:

«1. Fatta salva la disciplina prevista in normative di settore, ivi comprese quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro, al fine di semplificare il procedimento sanzionatorio e di instaurare un più proficuo rapporto di collaborazione fra amministrazione, cittadini ed imprese, è introdotto, nei settori di cui al comma 2, l'istituto della diffida amministrativa, in luogo dell'immediato accertamento della violazione, qualora questa sia materialmente sanabile entro il termine fissato dal comma 3.

(1) Consultabile sul sito internet della Regione Veneto all'indirizzo <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/Pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=399128>



2. La diffida amministrativa è applicabile nell'ambito di procedimenti sanzionatori disciplinati nei settori riguardanti il commercio, la somministrazione di alimenti e bevande, l'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, il divieto di fumo, nonché nelle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali.

3. La diffida amministrativa consiste in un invito rivolto dall'accertatore al trasgressore e all'eventuale responsabile in solido, a sanare la violazione. L'invito è contenuto nel processo verbale di accertamento redatto al termine degli atti di cui all'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689 «Modifiche al sistema penale», notificato agli interessati ai sensi del successivo art. 14 e nel quale deve essere indicato il termine, non superiore ai dieci giorni, entro cui uniformarsi alle prescrizioni.

4. La diffida amministrativa non è rinnovabile, né prorogabile. Essa non opera in caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato. L'autore della violazione non può essere diffidato nuovamente per un comportamento già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti.

5. Gli enti competenti individuano, nell'ambito dei settori indicati al comma 2, in quali procedimenti introdurre la diffida amministrativa. La Giunta regionale monitora l'applicazione dell'istituto della diffida amministrativa e può dettare specifiche linee guida in materia».

Come si vede si trattava di una articolata disposizione, con un preciso ambito di applicazione e che soprattutto si inseriva nella fase antecedente l'accertamento dell'illecito («l'istituto della diffida amministrativa, in luogo dell'immediato accertamento della violazione, qualora questa sia materialmente sanabile entro il termine fissato dal comma 3»).

Ne consegue la illegittimità costituzionale anche dell'art. 4 che — insieme all'art. 1 — ha sostituito il precedente istituto della diffida con la nuova (e più ampia) previsione.

Inoltre il comma 2 del citato art. 1, dispone che il nuovo istituto, previsto per tutti i «procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della regione», non si applichi in talune fattispecie, la cui individuazione viene rimessa ad un organo amministrativo (Giunta regionale).

Alla Giunta regionale viene infatti demandato «ai fini di cui al comma 1»,

a) di stabilirne «modalità» e i «termini» (così l'art. 1, comma 2);

b) di individuare «le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa».

Sembra di capire che dovrebbero essere esclusi dalla «esimente» i casi in cui non si possano regolarizzare gli adempimenti ovvero non si possano rimuovere gli effetti dell'illecito.

Seppure con tali eccezioni, la portata della norma introdotta dal comma 1 appare tuttavia di assoluto rilievo per il suo ampio ambito di applicazione.

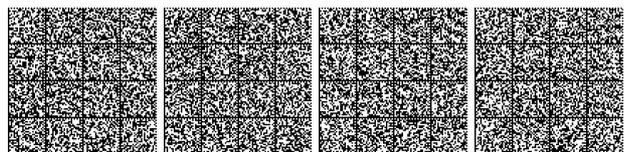
Di certo l'aver attribuito ad una fonte inferiore alla legge (provvedimento della Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare), sia «le modalità e i termini» di applicazione della «esimente», sia la individuazione dei casi in cui essa non debba operare, costituisce violazione del principio di legalità ex art. 25 Costituzione come costantemente interpretato dalla Corte.

Si richiama al riguardo la recente sentenza 134/2019, nella quale la Corte ha precisato quanto segue:

«[le] leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, [le quali] ben possono rinviare - nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Costituzione (sentenza n. 115 del 2011) - anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

3.2. — Ciò che, invece, anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Costituzione.

Come questa Corte ha recentemente ribadito, tale principio “per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008)” (sentenza n. 121 del 2018). La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che “il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento ... non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto con-



venzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018).

Alla luce di tali principi appare evidente come, nel caso di esame, non poteva il legislatore regionale concedere alla Giunta una così ampia discrezionalità nel disciplinare il procedimento irrogativo delle sanzioni amministrative e addirittura nell'individuare i casi in cui può essere esclusa — mediante il meccanismo della diffida al ripristino — la irrogazione stessa della sanzione.

Non a caso anche di recente la Corte di Cassazione (Cass. 7 maggio 2018 n. 10893) ha richiamato al riguardo il suo precedente:

«[...] Cassazione n. 1696/2005 che, sempre facendo applicazione del menzionato legge n. 689 del 1981, art. 1 inteso quale espressivo di “principio generale dell'ordinamento” vincolante per l'esercizio della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 117 Cost., ha affermato che le regioni possono delineare fattispecie sanzionatorie e fissare le relative pene amministrative solo con legge formale e che lo spazio lasciato ai regolamenti deve essere circoscritto entro i limiti derivanti dalla riserva assoluta di legge, nel senso che le disposizioni regolamentari dovranno limitarsi ad enunciazioni di carattere tecnico, o comunque tali da non incidere sulla individuazione del disvalore del fatto e tanto meno sulla determinazione della sanzione. Violano, pertanto, il principio di legalità le disposizioni regionali che demandino a norme regolamentari il compito di definire gli ambiti della fattispecie sanzionata, ovvero di specificare, rispetto a categorie di fattispecie illecite, la misura della sanzione da irrogare.

Ciò che avrebbe potuto essere legittimamente attribuito alla competenza della Giunta regionale, era dunque soltanto una disciplina di dettaglio o meramente esecutiva della disciplina primaria contenuta nella legge regionale.

Ma, come si è visto, ben altro è il potere che viene attribuito alla Giunta regionale, essendosi limitato il legislatore regionale a stabilire in via generale un principio (sostanzialmente la non punibilità in caso di commissione di illeciti amministrativi) per tutti i “procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della regione”».

La normativa suesposta viene a collidere, da ultimo, anche con l'art. 97, comma 2 Costituzione («I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione») essendo innegabile il contrasto delle nuove disposizioni con i principi di buon andamento dell'amministrazione, stante il rilievo che assume la repressione degli illeciti amministrativi nell'ambito dell'attività amministrativa ed i riflessi sulla sua efficacia che possono derivare da meccanismi, come quello in esame, che eliminano o riducono in modo rilevante l'efficacia deterrente delle norme istitutive dell'illecito.

Da ciò la illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 1, commi 1 e 2, e 4 della legge regionale 16 luglio 2019, n. 25 recante «Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative», per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 19 settembre 2019.

Roma, 23 settembre 2019

*Avvocato dello Stato: DE BELLIS*



## N. 175

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro D. O.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Antonio Manna - Presidente;  
dott.ssa Enrica D'Antonio - consigliere;  
dott. Umberto Berrino - rel. consigliere;  
dott. Giulio Fernandes - consigliere;  
dott.ssa Rossana Mancino - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 3438-2018 proposto da I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo, ricorrente;

contro D. O., elettivamente domiciliato in Roma, via Agri, 1, presso lo studio dell'avv. Massimo Nappi, che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Alberto Guariso, controricorrente;

avverso la sentenza n. 1463/2017 della Corte d'appello di Milano, depositata il 19 luglio 2017 R.G.N. 9/2017;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott. Umberto Berrino;

udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per il rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

udito l'avv. Antonietta Coretti;

udito l'avv. Alberto Guariso.

## RILEVATO IN FATTO

1. Il Tribunale di Milano dichiarò con ordinanza il carattere discriminatorio della condotta posta in essere dall'Inps nei confronti di O. D. per aver negato a quest'ultimo l'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 in quanto sprovvisto della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e, conseguentemente, ordinò all'Istituto di previdenza di cessare tale condotta e di rimuoverne gli effetti, riconoscendo al ricorrente, per il suddetto titolo, la somma di euro 1440,00 maturata sino al 15 aprile 2016, nonché le ulteriori quote mensili fino alla permanenza delle previste condizioni reddituali, oltre gli interessi legali dalle scadenze al saldo.

2. L'impugnazione proposta dall'Inps avverso tale ordinanza è stata respinta dalla Corte d'appello di Milano (sentenza del 19 luglio 2017). La Corte di merito ha sostanzialmente rilevato che la lamentata discriminazione appare sussistente nella fattispecie, posto che l'esclusione dall'erogazione del beneficio richiesto, motivata dalla nazionalità del richiedente, si pone in contrasto con la disciplina sovranazionale in materia. In particolare, secondo la Corte terri-



toriale, tale contrasto si rende evidente con la direttiva n. 2011/98/UE che all'art. 12 stabilisce che i lavoratori di cui al paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) — vale a dire i cittadini dei Paesi terzi ammessi in uno Stato membro ai fini lavorativi — beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale, come definiti dal regolamento CE n. 883/2004, tra i quali è possibile annoverare la prestazione in esame, in quanto diretta a tutelare economicamente la maternità e la paternità in modo continuativo fino al compimento dei tre anni di età del bambino.

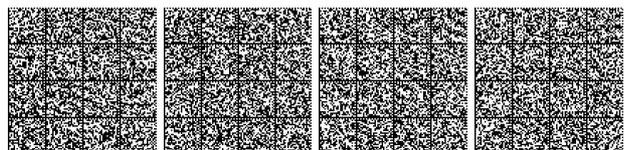
3. Per la Cassazione della sentenza ricorre l'Inps con un motivo, cui resiste O. D. con controricorso. Le parti depositano memoria ai sensi dell'art. 378 codice di procedura civile.

4. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'Inps deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, della legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-*bis*, comma 1-*bis*, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera *c*); articoli 43 e 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto della controparte, cittadino extracomunitario titolare del c.d. «permesso unico di lavoro» e, quindi, privo del permesso di lungo soggiorno, a percepire, per la figlia nata il 25 febbraio 2015, le somme richieste per il periodo indicato, a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, della legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo, pur in assenza di una previsione specifica al riguardo da parte del combinato disposto delle disposizioni sopra richiamate e definendo discriminatoria la condotta dell'Inps.

5. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'Inps di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cd. «bonus bebè» previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale numeri 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e le misure di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma, Cost. sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'Inps, misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

6. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

7. Il controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso il controricorrente ribadisce l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della propria posizione di cittadino titolare di permesso di soggiorno che consente di lavorare — paragrafo 1, lettera *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98 — e dalla natura della prestazione rivendicata, che rientra nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento



883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C. 78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE C- 21 giugno 2017 C-449/16).

8. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento dell'uscita di cassa, il controricorrente osserva che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

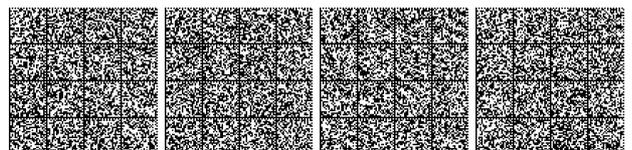
9. Infine, il controricorrente segnala la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'Inps relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità del trattamento richiesto con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso unico di lavoro, in quanto nulla in concreto può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Escluso che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, questa Corte ritiene che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 10 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'Inps, che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

2. *Rilevanza della questione di costituzionalità.* Il presente giudizio è stato introdotto dall'attuale controricorrente ai sensi dell'art. 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'Inps, dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiorna per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, la esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.



3. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'Inps solamente applicativa di tale disposto.

4. Inoltre, avendo D. O. chiesto la condanna dell'Inps all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, il ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

5. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda del cittadino extracomunitario sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, l'odierno controricorrente non è titolare del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

6. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera b) e c)» e che, ove l'incompatibilità si evidenzi anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

7. Va, infatti, osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dal ricorrente in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

8. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extra comunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

9. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

10. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

11. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di



procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

12. *Non manifesta infondatezza.* L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'Inps, nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extra comunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

13. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno». A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7000 euro annui).

14. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 Cost., dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari — compendiate nel rinvio all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

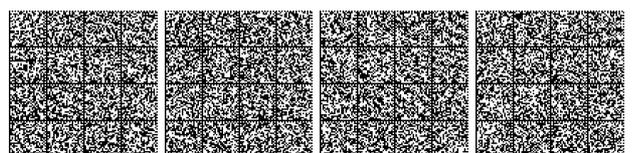
15. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7000 o ad euro 25000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.

16. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

17. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Cost., dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

18. *Thema decidendum.* I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata progressiva



della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

19. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

20. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286/1998.

21. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

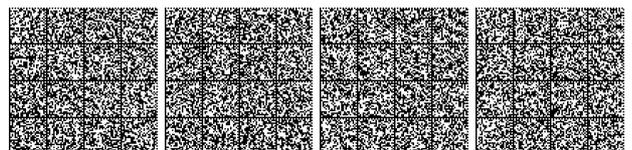
22. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alle famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

23. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

24. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

25. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte Cost. n. 230 del 2015).

26. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfaci-



mento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stato ritenuto non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

27. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

28. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

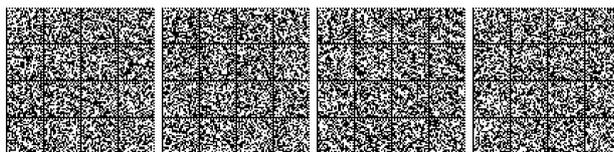
29. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

30. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

31. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

32. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

33. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare,



sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione "compensare i carichi familiari" deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

34. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

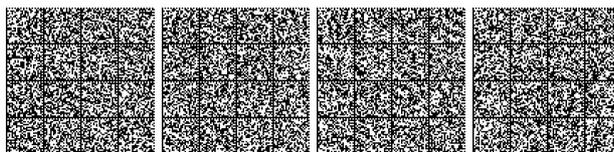
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli art. 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente: MANNA*



N. 176

*Ordinanza del 27 giugno 2019 del Tribunale di Roma  
nel procedimento penale a carico di A. V. e altri*

**Processo penale - Dibattimento - Dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari da imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen., da escutersi quale testimone assistito nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lettera c), cod. proc. pen. - Sopravvenuta impossibilità oggettiva di ripetizione delle dichiarazioni - Mancata previsione della possibilità della lettura delle dichiarazioni già rese.**  
– Codice di procedura penale, art. 512.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

## SEZIONE VIII PENALE

Il giudice, Roberto Nespeca, esaminati gli atti del procedimento penale a margine indicato, nei confronti di:

- A. V., nato a ... il ..., assistito e difeso di fiducia dall'avv. Pierfrancesco Bruno, del Foro di Roma;
- P. G., nato a ... il ..., assistito e difeso di fiducia dall'avv. Pierfrancesco Bruno, del Foro di Roma;
- T. O., nato a ..., il ... assistito e difeso di fiducia dall'avv. Anna Orlando, del Foro di Roma;
- D. B. F., nato a ... il ... assistito e difeso di fiducia dall'avv. Pierfrancesco Bruno, del Foro di Roma;
- T. M., nato a ... il ... assistito e difeso di fiducia dall'avv. Antonio Gregorace;

Premesso che:

con ordinanza resa all'udienza del 28 novembre 2017 è stata ammessa la prova richiesta dal pubblico ministero di assunzione della testimonianza ai sensi dell'art. 197-bis codice di procedura penale di S. M. S., imputato in un procedimento penale collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera b), codice di procedura penale, la cui posizione è stata definita con sentenza del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma del giorno 11 gennaio 2017;

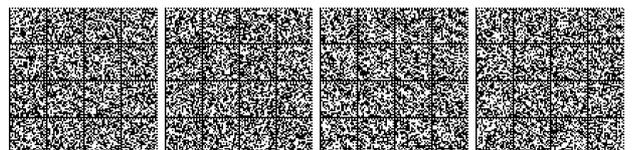
il S. per quanto qui rileva, era imputato dei reati di cui agli articoli 337, 61 n. 2, 81, 582, 585, 576 n. 1, 61 n. 2 del codice penale, commessi in Roma il 14 dicembre 2015, per aver ingaggiato una violenta colluttazione con il P. G., il T. O. e con il D. B. F., opponendosi al compimento di atti inerenti il loro ufficio, ovvero all'arresto in flagranza e al sequestro di involucri di eroina, cagionando così lesioni personali al T. e al D. B.;

al S. è, dunque, contestato di aver opposto resistenza e cagionato lesioni ad appartenenti alla Stazione dei Carabinieri di ... che lo hanno tratto in arresto all'esito del controllo effettuato sulla sua persona, fatti per i quali è stato condannato con la sentenza su richiamata e, trovato in possesso di 21 involucri di sostanza stupefacente del tipo eroina;

il S. sottoposto a misura cautelare, in sede di interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari, ricevuti gli avvisi di cui all'art. 64 del codice di procedura penale, aveva reso dichiarazioni accusatorie nei confronti dei pp. uu. che lo avevano tratto in arresto, imputati nel presente procedimento per i reati di cui agli articoli 110, 582, 61, n. 9 del codice penale (per aver aggredito il S., abusando della loro pubblica funzione, allo scopo di fargli sputare degli involucri di eroina nascosti in bocca, facendolo cadere a terra violentemente e cagionandogli lesioni consistite in algia dei genitali, frattura pluriframmentaria della parete anteriore e laterale del seno mascellare, dell'arcata zigomatica, della parete laterale dell'orbita destra, con conseguente necessario ricovero ospedaliero e intervento chirurgico maxillo-facciale, guaribili in giorni 30), 110, 479 in relazione all'art. 476, comma 2 del codice penale per le false circostanze attestate nel verbale di arresto (oltre che per il reato di cui all'art. 605 del codice penale per aver, dopo i fatti già descritti, prelevato T. M. presso il bar dove era stato eseguito l'arresto del S. e per averlo fatto trasportare presso la caserma dei CC di ..., trattenendolo senza compiere alcuna attività di P.G.);

nel corso del dibattimento è stata accertata l'irreperibilità sopravvenuta del detenuto presso la Casa circondariale di Roma Regina Coeli e scarcerato in data 11 gennaio 2017, stante le vane ricerche effettuate, e, pertanto, il pubblico ministero ha chiesto l'acquisizione, ai sensi dell'art. 512 codice di procedura penale, delle dichiarazioni dell'interrogatorio rese dal S. dinanzi al giudice per le indagini preliminari, su richiamato;

l'art. 512 del codice di procedura penale prevede che «il giudice, a richiesta di parte» disponga «che sia data lettura degli atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private e dal giudice nel corso dell'udienza preliminare quando, per fatti o circostanze imprevedibile, ne è divenuta impossibile la ripetizione»;



la difesa ha contestato l'utilizzabilità delle dichiarazioni rese dal S. nell'interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari;

la norma su richiamata non consente di disporre la lettura del verbale di dichiarazioni rese dal S. al giudice per le indagini preliminari e le parti sono state invitate ad interloquire sul punto;

Ritenuto che:

non possano condividersi le argomentazioni del pubblico ministero, esposte nella memoria in atti, non potendo reputarsi che le dichiarazioni in questione siano state assunte dal requirente per essere stato presente all'interrogatorio o che esse abbiano sostanzialmente natura di denuncia, atto acquisibile e utilizzabile ai sensi dell'art. 512 del codice di procedura penale;

l'interrogatorio *ex art. 294* del codice di procedura penale è atto cui procede il giudice che ha deciso in ordine all'applicazione di misura cautelare ed è da lui condotto, non rilevando, ai fini della natura dell'incombente procedurale, la presenza del pubblico ministero;

il contenuto eteroaccusatorio delle dichiarazioni rese in sede interrogatorio di garanzia non consente di considerarle, per ciò solo, alla stregua di una denuncia;

debba dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 512 del codice di procedura penale, non consentendo la norma di acquisire e dare lettura delle dichiarazioni rese al giudice per le indagini preliminari da imputato in un procedimento collegato da escutersi ai sensi dell'art. 197-*bis*, comma 2 del codice di procedura penale, come nel caso del S. in caso di impossibilità di ripetizione per fatti o circostanze imprevedibili;

Osservato che:

la questione è rilevante nel presente procedimento in ragione del rilievo probatorio delle dichiarazioni rese da S. M. S. ai fini della decisione, provenendo da soggetto-persona offesa dei reati ascritti agli imputati, nel contempo imputato nel procedimento collegato ai sensi dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), citato quale teste assistito *ex art. 197-bis*, comma 2, codice di procedura penale;

la questione, inoltre, non appare manifestamente infondata non essendo possibile l'acquisizione e l'utilizzazione di dette dichiarazioni, nonostante la sopravvenuta irreperibilità del dichiarante, non prevedibile al momento in cui sono state rese;

Rilevato che:

la condizione soggettiva del dichiarante, riconducibile a quella del testimone assistito di cui all'art. 197-*bis*, comma 2, del codice di procedura penale, non consente di applicare, nella specie, l'art. 513 del codice di procedura penale, riferibile all'imputato e ai dichiaranti indicati nell'art. 210, comma 1 del codice di procedura penale (persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), nei confronti delle quali si procede o si è proceduto separatamente e che non possono assumere l'ufficio di testimone), stante l'esplicito richiamo a detto articolo, contenuto nel capoverso dell'art. 513 citato;

tale norma, pertanto, non è applicabile nel caso in esame, poiché il S. non è imputato in un procedimento connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), codice di procedura penale;

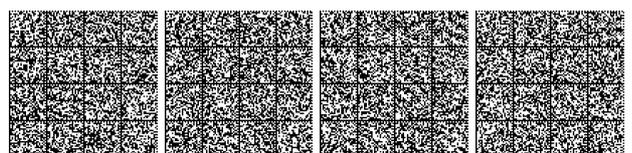
l'art. 512 del codice di procedura penale non consente la lettura delle dichiarazioni rese dal testimone assistito, imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), codice di procedura penale (il quale può essere sentito come testimone nel caso previsto dall'art. 64, comma 3, lettera *c*), codice di procedura penale, come, appunto, il S. il quale in sede di interrogatorio ha ricevuto gli avvisi di legge), «quando, per fatti o circostanze imprevedibili, ne è divenuta impossibile la ripetizione»;

l'art. 512 del codice di procedura penale, infatti, consente la lettura, per sopravvenuta impossibilità di ripetizione, degli «atti assunti dalla polizia giudiziaria, dal pubblico ministero, dai difensori delle parti private, dal giudice nel corso dell'udienza preliminare», e, pertanto, esclude la lettura delle dichiarazioni rese davanti al giudice nel corso delle indagini preliminari;

«l'interrogatorio reso dall'indagato al g.i.p. ai sensi dell'art. 294 codice di procedura penale non rientra fra gli atti, tassativamente elencati nell'art. 512 codice di procedura penale, di cui, a richiesta di parte, il giudice dispone la lettura, qualora, per fatti o circostanze imprevedibili, ne sia divenuta impossibile la ripetizione», come, per l'appunto, ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (v. Cassazione Sez. 6, sentenza n. 3388 del 4 dicembre 2002, dep. 23 gennaio 2003);

Considerato che:

non sia ammissibile una interpretazione analogica stante la natura eccezionale dell'art. 512 del codice di procedura penale che deroga al principio costituzionale della formazione della prova in contraddittorio e alla facoltà dell'imputato, costituzionalmente garantita, di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico;



né tantomeno può essere ammissibile un'interpretazione estensiva della norma citata in quanto il legislatore, nell'art. 513 codice di procedura penale, nel disciplinare analoga materia, ha espressamente previsto la lettura delle dichiarazioni rese dalle persone indicate nell'art. 210, comma 1 del codice di procedura penale, sia dinanzi al giudice dell'udienza preliminare, sia davanti al giudice delle indagini preliminari;

la formulazione dell'art. 512 codice di procedura penale evidenzia, quindi, una diversa scelta del legislatore, essendo stata esclusa la lettura delle dichiarazioni rese dinanzi al giudice per le indagini preliminari;

Ritenuto che:

l'esclusione della lettura delle dichiarazioni rese dalla persona citata *ex art. 197-bis*, comma 2, codice di procedura penale quale teste assistito al giudice, nel corso delle indagini preliminari, nonostante la sopravvenuta impossibilità di ripetizione dell'esame, e il consentire, invece, la lettura delle dichiarazioni rese, fuori del contraddittorio, dinanzi alla polizia giudiziaria ed al pubblico ministero (e, dunque, in assenza di un giudice terzo), o, anche, delle dichiarazioni rese dai soggetti di cui all'art. 210 codice di procedura penale, appaia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché risulta irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza;

la scelta del legislatore risulti inoltre in contrasto con l'art. 111 della Costituzione nel quale sono consacrati i principi del giusto processo e della non dispersione dei mezzi di prova acquisiti per l'accertamento della verità processuale;

l'art. 111 della Costituzione prevede una deroga al principio del contraddittorio nella formazione della prova in caso di accertata impossibilità di natura oggettiva, così elevando a principio costituzionale l'esigenza di non dispersione della prova, deroga che consente l'acquisizione nella fase dibattimentale di atti di indagine stante la non ripetibilità dell'elemento raccolto dovuta a cause imprevedibili;

l'irripetibilità, in ogni caso, non attribuisce un crisma di attendibilità all'elemento formato senza contraddittorio, da valutarsi alla stregua dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

l'art. 512 codice di procedura penale, pur in presenza di una impossibilità di natura oggettiva di formazione della prova in contraddittorio, esclude, irragionevolmente, la lettura di dichiarazioni rese dinanzi al giudice per le indagini preliminari dall'imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*) codice di procedura penale, da sentire quale testimone assistito, sicché le stesse, non essendo recuperabili, sono sottratte al materiale probatorio valutabile per l'accertamento dei fatti;

Rilevato che:

le dichiarazioni divenute irripetibili sono state raccolte nell'ambito di un procedimento diverso a carico dello stesso dichiarante e che da esse è scaturito il presente procedimento nel quale è stata disposta l'assunzione della sua testimonianza assistita;

nel caso in esame non possa trovare applicazione il meccanismo normativo di acquisizione previsto dal comma 3 dell'art. 238 del codice di procedura penale, trattandosi di dichiarazioni compendiate nel verbale di interrogatorio espletato ai sensi dell'art. 294 codice di procedura penale;

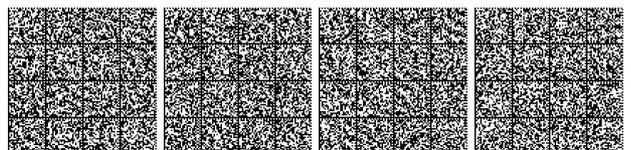
Osservato che:

la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile, con ordinanza n. 164 del 2003, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 codice di procedura penale, nella parte in cui tale norma non consente di dare lettura, in dibattimento, delle dichiarazioni già rese al giudice per le indagini preliminari da soggetto che, successivamente, abbia assunto la veste di «testimone assistito» ai sensi dell'art. 197-*bis* codice di procedura penale, e delle quali sia sopravvenuta l'impossibilità di ripetizione;

l'ordinanza richiamata ha fondato la decisione sull'impossibilità di desumere, dalla lettura dell'atto di rimessione, se le dichiarazioni successivamente divenute irripetibili «fossero state raccolte nell'ambito di un procedimento cumulativo a carico anche dell'attuale imputato o in un procedimento diverso», così da rendere impossibile la valutazione della effettiva rilevanza della questione, per la possibile applicazione — nell'ipotesi di dichiarazioni rese in altro procedimento — del meccanismo normativo di acquisizione previsto dal comma 3 dell'art. 238 codice di procedura penale;

con ordinanza n. 112 del 17 marzo 2006, la Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra esposti, poiché il giudice remittente aveva ritenuto di non poter applicare nel caso sottoposto al suo esame l'art. 513 del codice di procedura penale, sulla base del presupposto erroneo che il dichiarante avesse già assunto la qualità di «testimone assistito», nonostante la sua audizione, in realtà, non avesse mai potuto aver luogo per la sopravvenienza della morte;

la Corte ha invero affermato che solo all'atto della dichiarazione si può valutare la concreta veste formale rivestita dal soggetto così da determinare le concrete modalità di svolgimento della prova dichiarativa e la serie degli eventuali e connessi adempimenti formali, e, conseguentemente, allorquando tale «qualifica» non venga concretamente



in rilievo, la mera potenzialità della sua acquisizione non può ritenersi preminente sulla condizione processuale già effettivamente rivestita dal soggetto al momento in cui le dichiarazioni, poi divenute irripetibili, siano state rese (condizione, quest'ultima, nel caso esaminato dalla Corte definitivamente cristallizzata dalla morte del soggetto medesimo ed indifferente, pertanto, alla sequenza dei successivi eventi processuali);

la Corte costituzionale ha pertanto ritenuto infondato il dubbio di costituzionalità incentrato sull'erroneo presupposto interpretativa della irrilevanza della pregressa qualità già rivestita dal dichiarante e della conseguente inapplicabilità dell'art. 513 del codice di procedura penale, evenienza questa da escludere nel caso in esame;

Ritenuto che:

il dichiarante di cui è sopravvenuta l'irreperibilità, nel caso di specie, per quanto evidenziato, non poteva che essere citato nel presente dibattimento quale teste assistito *ex art. 197-bis* codice di procedura penale, rivestendo la qualità di imputato di reati collegati a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b)*, codice di procedura penale, ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lettera *c)* codice di procedura penale;

il S. al momento in cui le dichiarazioni sono state rese, rivestiva la qualità di indagato e, in sede di interrogatorio *ex art. 294* del codice di procedura penale, ricevuti gli avvertimenti di cui all'art. 64 del codice di procedura penale, ha reso dichiarazioni da cui è scaturito il presente procedimento nei confronti degli odierni imputati, collegato, sotto il profilo probatorio, a quello originario nei suoi confronti;

nella descritta condizione soggettiva non sia applicabile l'art. 513 codice di procedura penale e l'art. 512 codice di procedura penale non prevede la possibilità di disporre lettura delle dichiarazioni rese da persona che non è stato possibile escutere in dibattimento quale testimone assistito, stante la sua sopravvenuta irreperibilità, e, dunque, per impossibilità di natura oggettiva;

Ritenuto che:

la questione sopra prospettata sia rilevante ai fini della decisione riguardo ai reati contestati a A. V., P. G., T. O. e D. B. F., non potendo il giudizio nei loro confronti essere definito indipendentemente da essa, e sia non manifestamente infondata, per le argomentazioni che precedono;

la questione di costituzionalità non rilevi, invece, ai fini della valutazione dell'autonoma posizione di T. M., riguardo alla quale deve disporsi la separazione con formazione di autonomo fascicolo;

*P.Q.M.*

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

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 512 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre la lettura delle dichiarazioni rese in sede di interrogatorio dinanzi al giudice per le indagini preliminari di cui non sia possibile la ripetizione per impossibilità di natura oggettiva, di imputato di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b)* del codice di procedura penale, da escutersi quale testimone assistito, nell'ipotesi di cui all'art. 64, comma 3, lettera *c)* del codice di procedura penale, per violazione degli articoli 3 e 111 della Costituzione;*

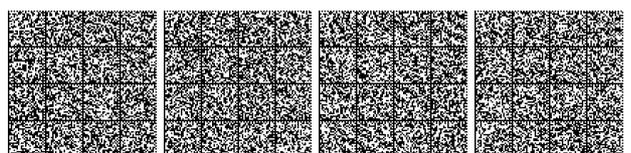
*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso nei confronti di A. V., P. G., T. O. e D. B. F., previa separazione della posizione di T. M.;*

*ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata anche al sig. presidente del Senato della Repubblica e al sig. presidente della Camera dei deputati.*

Roma, 27 giugno 2019

*Il Giudice:* NESPECA

19C00287



N. 177

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da E. A. S. contro Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) e Comune di Cortona*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno di maternità di base - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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), art. 74.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna, Presidente;
- dott.ssa Enrica D'Antonio, consigliere;
- dott. Umberto Berrino, consigliere;
- dott. Giulio Fernandes, relatore consigliere;
- dott.ssa Rossana Mancino, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 27475-2015 proposto da:

E. A. S. elettivamente domiciliata in Roma, via di Pietralata, 320, presso lo studio dell'avvocato Gigliola Mazza Ricci, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Guariso; ricorrente;

Contro I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria, 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo; controricorrente;

nonchè contro Comune di Cortona; intimato;

avverso la sentenza n. 383/2015 della Corte d'appello di Firenze, depositata l'11 giugno 2015 R.G.N. 505/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott. Giulio Fernandes;

udito il pubblico ministero in persona del Sostituto Procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per rimessione alla Corte costituzionale;

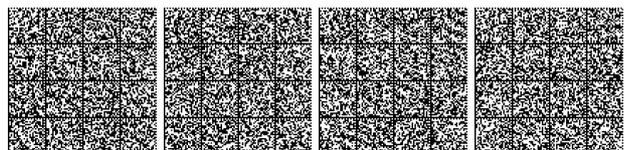
udito l'avvocato Alberto Guariso;

udito l'avvocato Antonietta Coretti.

### *Rilevato in fatto*

1. La Corte d'appello di Firenze, con sentenza dell'11 giugno 2015, in riforma della decisione del Tribunale di Arezzo, rigettava la domanda proposta da E. A. S. — cittadina marocchina — nei confronti dell'INPS e del Comune di Cortona ed intesa al riconoscimento del diritto all'assegno di maternità *ex art.* 66 della legge n. 448 del 1998 e art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001.

2. Ad avviso della Corte territoriale la E. A. non poteva accedere alla provvidenza richiesta perché priva della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno di lungo periodo) in quanto: l'accordo euromediterraneo intercorso tra il Marocco e gli Stati membri della Comunità europea — che stabiliva le condizioni di reciprocità quanto alle condizioni di lavoro, alle retribuzioni ed al licenziamento — potendo trovare applicazione solo in favore dei lavoratori occupati nei rispettivi territori ed ivi autorizzati a svolgere un'attività professionale salariata era da escludere nel caso in esame in cui la ricorrente non era una lavoratrice subor-



dinata; l'art. 80, comma 19 della legge n. 388 del 2000 (secondo cui l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali possono essere concessi anche agli stranieri in possesso della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) era applicabile all'assegno di maternità in questione che non costituiva una prestazione presupponente gravi situazioni di necessità ove fosse in pericolo la stessa sopravvivenza del richiedente, ma era da ricondurre nell'ambito delle misure tese a ridurre un disagio economico.

3. Per la Cassazione di tale decisione propone ricorso la E. A. affidato ad un unico articolato motivo cui resiste con controricorso l'INPS mentre il Comune di Cortona è rimasto intimato; la ricorrente ha depositato memoria *ex art. 378* codice di procedura civile.

#### *Ritenuto in diritto*

4. Con l'unico articolato motivo di ricorso si deduce difetto di motivazione e violazione degli articoli 3, 31, 117 Cost. laddove la Corte di merito ha affermato che il ritenere necessario per poter accedere all'assegno di maternità di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 74 del 2001 il possesso da parte dello straniero del permesso CE per lungo soggiornanti non fosse in contrasto con i summenzionati articoli della Costituzione sulla scorta di un'errata lettura della giurisprudenza della Corte costituzionale che, invece, aveva elaborato la seguente ricostruzione: in materia di prestazioni assistenziali agli stranieri, in particolare quelle volte a rispondere al «concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana», la previsione del possesso da parte dello straniero del permesso di soggiorno di lungo periodo era stata dichiarata costituzionalmente illegittima non essendo ammissibile alcuna distinzione sulla scorta dello *status civitatis* o di una determinata durata di regolare soggiorno; quanto, invece, alle prestazioni esterne a tale nucleo essenziale il legislatore può operare delle differenze a condizione che le stesse rispondano ad un criterio di «ragionevole correlabilità» tra requisito richiesto e finalità della norma, correlabilità che non può essere rintracciata nella sola condizione di straniero del richiedente ma neppure nella mera durata della residenza in Italia o in una determinata regione. Si evidenzia, altresì, come pure la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse costantemente affermato l'applicabilità del principio di non discriminazione per nazionalità, sancito dall'art. 14 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, anche alle prestazioni sociali, comprese quelle di tipo non contributivo, e, in particolare e con riferimento all'assegno al nucleo familiare di cui all'art. 65 della legge n. 488/1998, aveva ritenuto incompatibile con gli articoli 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali la limitazione del medesimo ai soli cittadini italiani ragion per cui non vi era alcuna ragione per negare il riconoscimento agli stranieri privi del permesso CE di una misura di gran lunga meno onerosa e, peraltro, collegata ad un evento di particolare rilevanza quale il parto. La Corte territoriale, infatti, per un verso, aveva proceduto ad una interpretazione eccessivamente restrittiva di quelle che possono qualificarsi come prestazioni volte a rispondere a bisogni essenziali delle persone e, dall'altro, aveva considerato la prestazione non con riferimento alla sua natura e funzione, bensì, al caso di specie lasciando così intendere che la valutazione di conformità ai precetti costituzionali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dovesse essere effettuato caso per caso. Inoltre, non aveva tenuto conto che la prestazione in questione era predisposta per madri in condizioni di povertà assoluta o relativa e che, tutelando la maternità, rivestiva il carattere di prestazione essenziale; e, comunque, seppure ritenuta priva di tale carattere di essenzialità limitarne l'attribuzione solo ai titolari del permesso CE per lungo soggiornanti non rispondeva al criterio della «ragionevole correlabilità». Si sottolinea, quindi, come il giudice del gravame avesse ommesso qualsiasi valutazione sul se il predetto permesso di soggiorno fosse effettivamente il titolo rispondente al criterio indicato dalla Corte costituzionale, secondo cui non era irragionevole subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno ne dimostrasse il carattere non episodico e di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato, valutazione che non avrebbe potuto essere che negativa sia perché se una madre era priva di reddito e di un'abitazione decente a maggior ragione avrebbe dovuto essere aiutata sia per la palese sproporzione del requisito della residenza quinquennale (nel caso in esame, vi era anche la prova di un forte radicamento territoriale della ricorrente con l'Italia e perché titolare di un permesso di soggiorno ultrabiennale e perché dal modello ISEE risultava la presenza in Italia del marito e di tre figli minori). Infine, viene rimarcata la omessa considerazione della prescrizione di parità contenuta nella direttiva CE 2011/98, applicabile «*ratione temporis*» all'art. 12 ed il contrasto della interpretazione avallata con la Carta dei diritti UE — con riferimento quantomeno agli articoli 34, 24 e 21 — e con la Convenzione ONU sui diritti del Fanciullo UE, art. 2 commi 1 e 2.

5. Questa Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 decreto legislativo n. 151/2001 nella parte in cui, per gli stranieri extracomunitari, subordina il diritto a percepire l'indennità di maternità al possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti lungo periodo), violando tale precetto le disposizioni di cui agli articoli 3 e 31, nonché 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.



6. In punto di rilevanza, si consideri che il tenore letterale di quest'ultima norma, là dove riconosce l'assegno di maternità anche alle madri cittadini di paesi extracomunitari purché in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, carta di soggiorno di cui la E.A. non disponeva all'epoca dei fatti per cui è causa, è tale da non consentire interpretazioni estensive costituzionalmente conformi.

In proposito si tenga presente che la predetta, cittadina marocchina residente a Cortona, titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ha chiesto, quale genitore del minore B.A., nato ad ... il ..., la concessione dell'assegno di cui all'art. 74 decreto legislativo n. 151/2001 documentando la propria posizione reddituale e dichiarando di non essere beneficiaria di trattamenti previdenziali di maternità a carico dell'INPS o di altro ente previdenziale. L'Istituto le aveva negato la prestazione con comunicazione del 29 maggio 2013, in quanto non titolare di permesso per lungo soggiornanti.

7. La questione di costituzionalità, come sopra prospettata, che qui si intende sottoporre all'esame della Corte costituzionale è, pertanto, rilevante attesa la necessità di diretta applicazione della norma, come invocata dalla ricorrente E.A.

Non vi è dubbio, infatti, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda della cittadina extracomunitaria dovrebbe essere rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti dalla norma per l'erogazione della prestazione, la A. non è titolare del permesso di lungo soggiorno ex art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998, ma solo di permesso di soggiorno per motivi familiari.

8. Né detta rilevanza deve essere esclusa dalla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c)» e che, laddove l'incompatibilità si evidenzia anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce alla inapplicabilità alla fattispecie in esame della disposizione in esame in ragione della prevalenza del diritto euro unitario sul diritto nazionale. Non è, infatti, qui richiamabile la direttiva citata atteso che, all'epoca dei fatti che hanno riguardato la A., tale direttiva non era stata ancora recepita dallo Stato italiano ed anzi ancora non era scaduto il termine fissato per il suo recepimento (25 dicembre 2013). Detta situazione esime questo Collegio dal dover esaminare se il diniego della corresponsione dell'indennità di maternità di cui all'art. 74 decreto legislativo n. 281/2001 debba essere valutato in relazione all'art. 12 della direttiva citata, pur dovendosi rilevare che la Corte di giustizia ha già affermato che, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri devono astenersi dall'adozione di disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa (sentenza Inter Environnement Wallonie, punto 45).

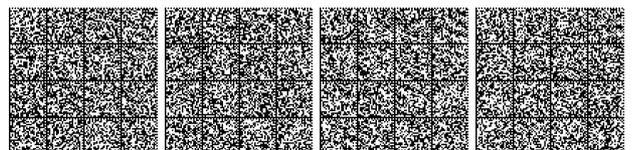
9. L'art. 74 del decreto legislativo recita testualmente «Per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico, è concesso un assegno di maternità ...».

I successivi commi 4 e 5 prevedono specifici limiti di reddito per poter usufruire di tale prestazione e stabiliscono che «L'assegno di maternità di cui al comma 1, nonché l'integrazione di cui al comma 6, spetta qualora il nucleo familiare di appartenenza della madre risulti in possesso di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 50 milioni annue con riferimento a nuclei familiari con tre componenti». Ed il comma successivo stabilisce: «Per nuclei familiari con diversa composizione detto requisito economico è riparametrato sulla base della scala di equivalenza prevista dal predetto decreto legislativo n. 109 del 1998, tenendo anche conto delle maggiorazioni ivi previste.».

Il settimo comma prevede, poi, la rivalutazione dell'importo al 1° gennaio di ogni anno, sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'ISTAT.

10. Circa la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, va rilevato che l'indennità in esame costituisce prestazione assistenziale erogata dall'INPS, *una tantum*, in mancanza di altre prestazioni collegate alla maternità e in favore di situazioni familiari meno agiate. Ove il genitore sia cittadino extracomunitario, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

11. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che la prestazione in esame costituisca un sostegno economico in un momento in cui le esigenze della persona sono maggiori, sostegno finalizzato a soddisfare bisogni essenziali collegati alla nascita o all'adozione di un bambino, in un contesto caratterizzato da redditi bassi, rappresentando un aiuto che può essere determinante al fine di evitare che una madre possa trovarsi, al momento del parto, in condizioni di povertà assoluta.



12. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Cost. e dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

13. Sotto il profilo della possibile violazione dell'art. 3 Cost. la norma appare introdurre un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, legalmente soggiornanti in Italia, prevedendo solo per i secondi l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta di soggiorno, ora soggiornanti di lungo periodo, escludendo, contraddittoriamente, dalla fruizione della medesima prestazione sociale, pur a fronte di situazioni di parità di bisogno, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza in Italia almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trovi in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, lesive del principio di eguaglianza.

Non appare, invero, sussistere alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e la funzione della prestazione in esame avente il ruolo di sostegno economico volto a soddisfare bisogni immediati e indifferibili, a fronteggiare esigenze primarie legate alla nascita di un bambino o alla sua adozione, poco influenzati dalla sussistenza o meno del radicamento nel territorio dello stato.

14. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che, riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

Si osservi che, comunque, la previsione dell'art. 41 citato, nel prevedere una permanenza almeno annuale, esclude eventuali timori di erogazione dell'assegno anche a favore di stranieri solo del tutto momentaneamente in Italia.

15. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, in tale occasione, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in base al fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psichiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

Nella citata pronuncia si è, tuttavia, specificato che «la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza 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. Per questa parte, infatti, 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.)».

Sembra invero che la tutela della maternità anche sotto il profilo del sostegno economico al momento della nascita possa rientrare nella definizione di cui sopra, cui secondo la Corte costituzionale, deve essere subordinata la parità di trattamento. Decisiva risulta essere, a riguardo, la considerazione che la maternità gode di una diretta tutela costituzionale.

16. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 74, legge n. 151/2001 nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extra comunitario di fruire, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale ed il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

17. La norma in esame deve essere valutata anche in relazione all'art. 31 della Cost. giacché l'irragionevole disparità di trattamento, che genera la norma denunciata nel riguardi dei cittadini extracomunitari, produce anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, laddove la Repubblica si è fatta carico di agevolare con misure economiche



e altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia. La maternità, in quanto oggetto di specifica tutela costituzionale, non può restare priva di ogni forma di tutela come avverrebbe per le ipotesi a cui si riferisce l'art. 74 in esame, da inserirsi nel quadro dei diritti fondamentali della persona.

È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico al momento della nascita del bambino o della sua adozione impedisce di fatto e irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quei figli e per quelle famiglie in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice e irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

18. Quanto ai profili comunitari va rilevato che la norma in esame pare violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

Non è invece qui richiamabile, come prima si è precisato, la direttiva 2011/98.

19. Conseguente alle argomentazioni sin qui svolte che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

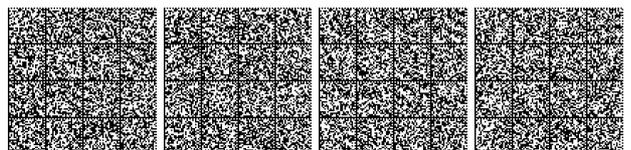
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, decreto legislativo n. 151/2001 in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente:* MANNA



## N. 178

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (I.N.P.S.) contro K. P. e altri*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott. Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott. Umberto Berrino - consigliere;
- dott. Giulio Fernandes - consigliere;
- dott. Rossana Mancino - relatore consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 19637-2017 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Stumpo, Vincenzo Triolo, ricorrente;

Contro V. C. J. A. M. B. O. B. N. M. C. G. K. P. domiciliati in Roma, piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentati e difesi dagli avvocati Livio Neri, Alberto Guariso, controricorrenti;

Avverso la sentenza n. 42/2017 della Corte d'appello di Brescia, depositata il 31 gennaio 2017 r.g. n. 664/2016;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal Consigliere dott. Rossana Mancino;

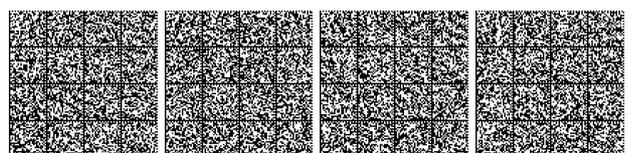
Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per il rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

Udito l'avvocato Antonietta Coretti;

Udito l'avvocato Alberto Guariso;

*Rilevato in fatto*

1. La Corte d'appello di Brescia, con sentenza del 31 gennaio 2017, ha respinto l'impugnazione proposta dall'I.N.P.S. avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale di Bergamo di accoglimento del ricorso proposto ai sensi degli articoli 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, 44 del testo unico sull'immigrazione e 702-*bis* del codice di procedura civile da K. P. ed altri quattro litisconsorti in epigrafe indicati (cittadini rispettivamente di nazionalità albanese, boliviana, nigeriana, kosovara, titolari di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro e residenti in Italia), con condanna dell'I.N.P.S. al pagamento dell'assegno di natalità, previsto dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2015, n. 190 del 2014, commi 125-129, che era stato loro negato in quanto non titolari del 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).



2. La Corte territoriale ha condiviso l'ordinanza impugnata che aveva riscontrato la discriminazione per nazionalità oggettiva nella circostanza che la legge, violando l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE che garantisce ai titolari del permesso unico di soggiorno il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in materia di sicurezza sociale, aveva introdotto nell'ordinamento un beneficio assistenziale riconoscendolo, quanto ai cittadini di Paesi terzi, unicamente a quelli in possesso di permesso di lungo soggiorno.

3. Inoltre, la Corte d'appello ha ritenuto legittimo il ricorso all'azione antidiscriminatoria trattandosi di diniego di prestazione richiesta da cittadini di Stati terzi in ragione della violazione del diritto alla parità di trattamento ed in quanto la stessa prestazione era stata richiesta in giudizio al solo fine di rimuovere la discriminazione.

4. Quanto poi alla inclusione, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva UE 2011/98, del beneficio in questione all'interno dei settori della «sicurezza sociale» definiti nel regolamento CE 883/2004 art. 3, comma 5, ed alla natura immediatamente applicativa della direttiva appena richiamata, la Corte territoriale ha incluso l'assegno di natalità, previsto dall'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, nel settore della sicurezza sociale in quanto il regolamento CE n. 883/2004 contempla trattamenti «contributivi e non contributivi» ed entrambi vanno compresi nell'elenco di cui al primo comma del medesimo art. 3 che indica, alla lettera b), «i trattamenti di maternità e paternità assimilati» ed alla lettera j) le «prestazioni familiari». L'art. 1 del regolamento citato, inoltre, definisce quali prestazioni familiari «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell'allegato 1», dove l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con riferimento ad un contributo pubblico al bilancio familiare destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (CGUE 19 settembre 2013 causa C-216/12 e C-217/12), non essendo rilevante che la prestazione in esame sia qualificata o meno come previdenziale dal diritto nazionale, ma rilevando solo che la misura venga erogata prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari, secondo criteri legali quali le dimensioni del nucleo familiare ed il reddito.

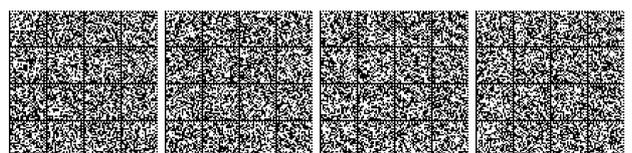
5. Muovendo da queste premesse, la Corte territoriale ha ravvisato, nella disposizione denunciata, effetti discriminatori, effetti conseguentemente riprodotti nell'attività della pubblica amministrazione che a questa si è conformata, non potendo neanche ravvisare (in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 21 giugno 2017 C. 449/2016) alcuna ipotesi di legittima facoltà di deroga al principio di parità di trattamento, fissato dall'art. 12 della direttiva UE 2011/98, non avendo lo Stato italiano manifestato esplicitamente tale volontà.

6. Avverso tale sentenza ricorre l'I.N.P.S., con ricorso affidato ad un motivo, cui resistono, con controricorso, K. P. ed altri quattro litisconsorti.

7. Entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 del codice di procedura civile.

8. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'I.N.P.S. deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-bis, comma 1-bis, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera c); articoli 43 e 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto delle controparti, cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi privi del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste da ciascuno per i periodi indicati, a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo - in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25.000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7.000 euro - pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'I.N.P.S.

12. Ad avviso della parte ricorrente, dall'impianto normativa istitutivo della prestazione rivendicata e, segnatamente, dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande, in concreto, presentate con possibilità per l'I.N.P.S. di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE 883/2004; in tal senso la parte ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 141 del 2014, a proposito del cosiddetto bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale numeri 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà, di cui all'art. 2 della



Costituzione, e le misure di protezione della maternità, di cui all'art. 31, secondo comma, della Costituzione, sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, rimarca l'ente previdenziale richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'I.N.P.S., misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi, all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

13. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento, quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

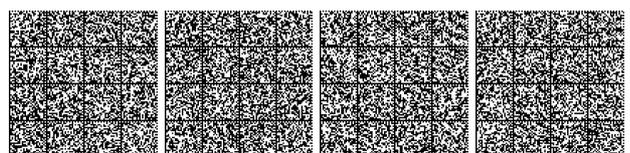
14. Le parti controricorrenti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 del codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso i controricorrenti ribadiscono l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della loro posizione di cittadini titolari di permesso di soggiorno che consente di lavorare, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98, e dalla natura della prestazione rivendicata, rientrante nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento n. 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C. 78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE C- 21 giugno 2017 C-449/16).

15. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento delle uscite di cassa, i controricorrenti osservano che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

16. Infine, i controricorrenti segnalano la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'I.N.P.S. relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità, del trattamento richiesto, con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla, in concreto, può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo, di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998, è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo, e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

#### *Considerato in diritto*

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art.1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C.D.F.U.E.), proclamata a Nizza 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.



2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'articolo 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'articolo 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'I.N.P.S., che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità. Il presente giudizio è stato introdotto dalle attuali controricorrenti ai sensi dell'art. 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'I.N.P.S., dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno *ex art. 9* del decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiornano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, li esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.

4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'I.N.P.S. solamente applicativa di tale disposto.

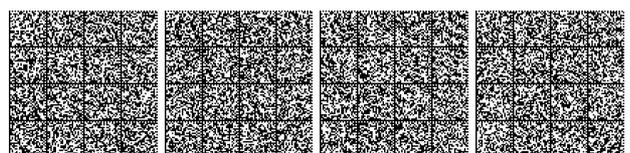
5. Inoltre, avendo le attuali parti intimato chiesto la condanna dell'I.N.P.S. all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, la parte ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, le domande dei cittadini extracomunitari sarebbero rigettate perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, gli odierni controricorrenti non sono titolari del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* del decreto legislativo n. 286 del 1998. Precisamente, tutti titolari del permesso unico lavoro, sono residenti in Italia dalle date di seguito indicate: K. dal 2013, N. dal 2004, V. dal 2007, O. dal 2009, M. dal 1984.

7. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 - che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

8. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3 paragrafo 1, lettere *b*) e *c*)» e che, ove l'incompatibilità si evidenziasse anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

9. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dai ricorrenti



in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

10. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extracomunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (C.D.F.U.E.).

11. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere, quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole, il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

12. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

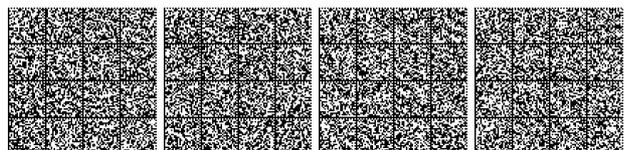
13. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire - sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 - che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia - per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione - alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e - ricorrendone i presupposti - di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

14. Non manifesta infondatezza. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

15. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'I.N.P.S., nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* del decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera *b*) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

16. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

17. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25.000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7.000 euro annui).



18. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

19. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

20. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari - compendiate nel rinvio all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

21. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000 o ad euro 25.000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

22. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

23. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 della Costituzione, dell'art. 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

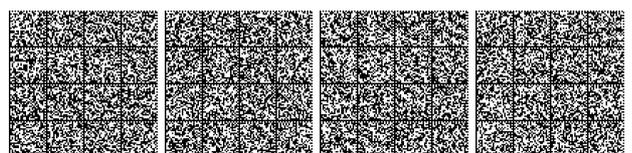
24. *Thema decidendum*. I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima - e correttamente - che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

25. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

26. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286/1998.

27. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.



28. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alle famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

29. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto “bonus bebè”, investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

30. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili - debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

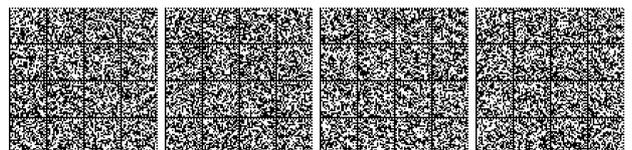
31. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 266 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte costituzionale n. 230 del 2015).

32. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stato ritenuto non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto sessantacinque anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

33. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità - per violazione dell'art. 3 della Costituzione - dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

34. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

35. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.



36. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

37. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 C.D.F.U.E., che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

38. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne - fra l'altro - i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

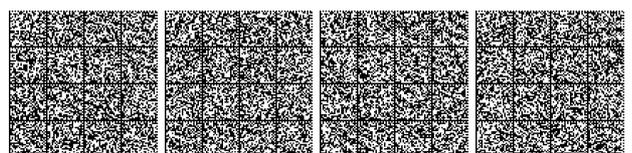
39. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione "compensare i carichi familiari" deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «[...] l'articolo 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

40. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (C.D.F.U.E.), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



*P.Q.M.*

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente: MANNA*

19C00289

N. 179

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) contro A. S. o S. e Comune di Firenze.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno di maternità di base - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- 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), art. 74.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

composta dagli illustrissimi signori magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott.ssa Enrica D'Antonio - rel. consigliere;
- dott. Umberto Berrino - consigliere;
- dott. Giulio Fernandes - consigliere;
- dott.ssa Rossana Mancino - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 16844-2016 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati, Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo - ricorrente;

Contro A. S. o S., Comune di Firenze - intimati;

Avverso la sentenza n. 21/2016 della Corte d'appello di Firenze, depositata il 14 gennaio 2016 R.G.N. 405/2015;



Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott. Enrica D'Antonio;  
Udito il pubblico ministero in persona del sostituto Procuratore generale dott. Stefano Visonà, che ha concluso per:  
rimessione alla Corte costituzionale;  
Udito l'avvocato Antonietta Coretti.

#### *Rilevato in fatto*

1. La Corte d'appello di Firenze ha confermato la sentenza del tribunale che aveva riconosciuto ad A. S., cittadina macedone residente a Firenze, l'assegno di maternità ex art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 per la nascita della bambina, cittadina italiana in quanto figlia di padre italiano. L'assegno era stato negato dall'INPS perché in Italia A. S. aveva soltanto un permesso per motivi familiari di durata biennale e non la carta di soggiorno e non poteva neppure definirsi familiare di cittadino comunitario ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 30/2007.

Invece la Corte territoriale, rilevato che la A. era convivente con il padre italiano della bambina e iscritta all'anagrafe nella medesima famiglia, ha ricondotto tale situazione sotto la previsione di cui al citato art. 2 del decreto legislativo n. 30/2007, lettera B) n. 2, relativa al «partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata».

Trattandosi di tutelare la maternità, secondo la Corte d'appello la norma citata doveva interpretarsi nel senso più ampio possibile e in modo tale da avere un significato nel nostro ordinamento; che pertanto, nel caso concreto la A. al momento della domanda amministrativa aveva diritto alla carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario, essendo irrilevante che detta carta non le fosse stata ancora rilasciata (il che era poi avvenuto il 19 maggio 2015) e che, per di più, tale carta le poteva essere rilasciata anche quale ascendente diretta di cittadina italiana.

2. Contro la sentenza ha proposto ricorso l'INPS con un solo motivo. La A. è rimasta intimata. La Procura generale ha concluso chiedendo sollevarsi questione di legittimità costituzionale.

#### *Ritenuto in diritto*

3. Con l'unico motivo di ricorso l'INPS denuncia violazione dell'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 e dell'art. 2 del decreto legislativo n. 30/2007 affermando sia l'inapplicabilità di tale ultima fonte al caso in esame sia l'infondatezza dell'interpretazione accolta dalla Corte territoriale con riferimento alla nozione di familiare.

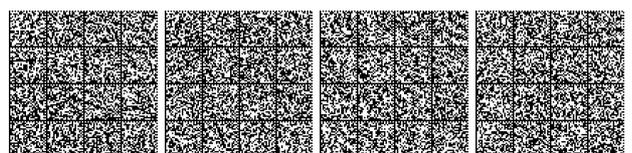
4. Questa Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 nella parte in cui, per gli stranieri extracomunitari, subordina il diritto a percepire l'indennità di maternità al possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti lungo periodo), violando tale precetto le disposizioni di cui agli articoli 3 e 31, nonché 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

5. In punto di rilevanza, si consideri che il tenore letterale di quest'ultima norma, là dove riconosce l'assegno di maternità anche alle madri cittadini di Paesi extracomunitari purché in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, carta di soggiorno di cui la A. non disponeva all'epoca dei fatti per cui è causa, è tale da non consentire interpretazioni estensive costituzionalmente conformi.

In proposito si tenga presente che la A. cittadina macedone residente a Firenze, titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ha chiesto, quale genitore della minore S. M., nata a ... (...) il ... e cittadina italiana in quanto figlia di padre italiano, la concessione dell'assegno di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 documentando la propria posizione reddituale e dichiarando di non essere beneficiaria di trattamenti previdenziali di maternità a carico dell'INPS. L'istituto le aveva negato la prestazione con comunicazione del 4 dicembre 2013, in quanto non titolare di permesso per lungo soggiornanti, pur essendo invece in possesso degli altri requisiti e, in particolare, di quello reddituale.

6. La Corte territoriale ha accolto la domanda con argomenti che poggiano su un'interpretazione della norma non condivisibile in base alla quale la prestazione poteva essere riconosciuta alla ricorrente A. quale familiare di cittadino comunitario ai sensi dell'art. 1, lettera B), del decreto legislativo n. 30/2007.

A prescindere dalla questione, solo ipotizzata da parte dell'INPS senza adeguata motivazione, dell'inapplicabilità dell'art. 1 del decreto legislativo n. 30/2007, la fattispecie in esame non è riconducibile né alla figura di familiare di cui al n. 2 né a quella successiva di cui al n. 4) della disposizione citata.



La prima si riferisce agli «ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera B». La ricorrente, infatti, pur essendo ascendente di cittadina italiana — la figlia come sopra detto è cittadina italiana — sicuramente non è carico di questa, considerato che trattasi di neonata.

Né è configurabile la seconda ipotesi di cui al n. 4, che individua «il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante». La lettera della norma è chiara nel richiedere la presenza di un'unione registrata secondo la legislazione degli stati e, pertanto, la mera convivenza con il padre italiano della bambina non è riconducibile all'ipotesi ben specifica considerata dalla norma.

7. La questione di costituzionalità, come sopra prospettata, che qui si intende sottoporre all'esame della Corte costituzionale è, pertanto, rilevante attesa la necessità di diretta applicazione della norma, come invocata dalla ricorrente A.

Non vi è dubbio, infatti, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda della cittadina extracomunitaria dovrebbe essere rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti dalla norma per l'erogazione della prestazione, la A. non è titolare del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* del decreto legislativo n. 286 del 1998, ma solo di permesso di soggiorno per motivi familiari.

8. Né detta rilevanza deve essere esclusa dalla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1 lettera e), della direttiva UE n. 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei Paesi terzi di cui all'art. 3 paragrafo 1, lettera b) e c)» e che, laddove l'incompatibilità si evidenzia anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce alla inapplicabilità alla fattispecie in esame della disposizione in esame in ragione della prevalenza del diritto euro unitario sul diritto nazionale. Non è, infatti, qui richiamabile la direttiva citata atteso che, all'epoca dei fatti che hanno riguardato la ... , tale direttiva non era stata ancora recepita dallo Stato italiano ed anzi ancora non era scaduto il termine fissato per il suo recepimento (25 dicembre 2013). Detta situazione esime questo Collegio dal dover esaminare se il diniego della corresponsione dell'indennità di maternità di cui all'art. 74 del decreto legislativo n. 281/2001 debba essere valutato in relazione all'art. 12 della direttiva citata, pur dovendosi rilevare che la Corte di giustizia ha già affermato che, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa (sentenza Inter Environnement Wallonie, punto 45).

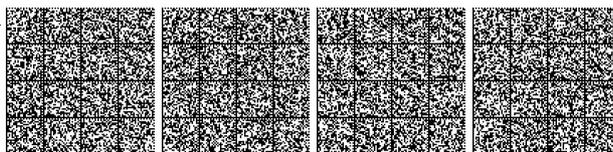
9. L'art. 74 del decreto legislativo recita testualmente «Per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico, è concesso un assegno di maternità ...».

I successivi commi 4 e 5 prevedono specifici limiti di reddito per poter usufruire di tale prestazione e stabiliscono che «L'assegno di maternità di cui al comma 1, nonché l'integrazione di cui al comma 6, spetta qualora il nucleo familiare di appartenenza della madre risulti in possesso di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 50 milioni annue con riferimento a nuclei familiari con tre componenti.» ed il comma successivo stabilisce: «Per nuclei familiari con diversa composizione detto requisito economico è riparametrato sulla base della scala di equivalenza prevista dal predetto decreto legislativo n. 109 del 1998, tenendo anche conto delle maggiorazioni ivi previste.».

Il settimo comma prevede, poi, la rivalutazione dell'importo al 1° gennaio di ogni anno, sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'ISTAT.

10. Circa la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, va rilevato che l'indennità in esame costituisce prestazione assistenziale erogata dall'INPS, *una tantum*, in mancanza di altre prestazioni collegate alla maternità e in favore di situazioni familiari meno agiate. Ove il genitore sia cittadino extracomunitario, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9* del decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari che, ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un *test* di conoscenza della lingua italiana.

11. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che la prestazione in esame costituisca un sostegno economico in un momento in cui le esigenze della persona sono maggiori, sostegno finalizzato a soddisfare



bisogni essenziali collegati alla nascita o all'adozione di un bambino, in un contesto caratterizzato da redditi bassi, rappresentando un aiuto che può essere determinante al fine di evitare che una madre possa trovarsi, al momento del parto, in condizioni di povertà assoluta.

12. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 della Costituzione e dell'art. 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

13. Sotto profilo della possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione la norma appare introdurre un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, legalmente soggiornanti in Italia, prevedendo solo per i secondi l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta di soggiorno, ora soggiornanti di lungo periodo, escludendo, contraddittoriamente, dalla fruizione della medesima prestazione sociale, pur a fronte di situazioni di parità di bisogno, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza in Italia almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trovi in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, lesive del principio di eguaglianza.

Non appare, invero, sussistere alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e la funzione della prestazione in esame avente il ruolo di sostegno economico volto a soddisfare bisogni immediati e indifferibili, a fronteggiare esigenze primarie legate alla nascita di un bambino o alla sua adozione, poco influenzati dalla sussistenza o meno del radicamento nel territorio dello Stato.

14. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che, riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

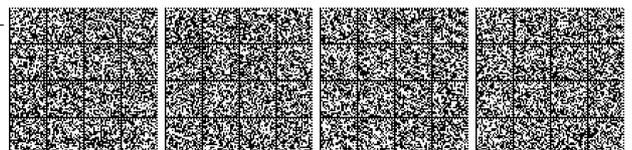
Si osservi che, comunque, la previsione dell'art. 41 citato, nel prevedere una permanenza almeno annuale, esclude eventuali timori di erogazione dell'assegno anche a favore di stranieri solo dei tutto momentaneamente in Italia.

15. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, in tale occasione, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in base al fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, citata che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 della Costituzione)».

Nella citata pronuncia si è, tuttavia, specificato che «la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza 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. Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, della Costituzione riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 della Costituzione)».

Sembra invero che la tutela della maternità anche sotto il profilo del sostegno economico al momento della nascita possa rientrare nella definizione di cui sopra, cui secondo la Corte costituzionale, deve essere subordinata la parità di trattamento. Decisiva risulta essere, a riguardo, la considerazione che la maternità gode di una diretta tutela costituzionale.

16. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 74 legge n. 151/2001 nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286



del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extra comunitario di fruire, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale ed il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

17. La norma in esame deve essere valutata anche in relazione all'art. 31 della Costituzione giacché l'irragionevole disparità di trattamento, che genera la norma denunciata nei riguardi dei cittadini extracomunitari, produce anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, laddove la Repubblica si è fatta carico di agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia. La maternità, in quanto oggetto di specifica tutela costituzionale, non può restare priva di ogni forma di tutela come avverrebbe per le ipotesi a cui si riferisce l'art. 74 in esame, da inserirsi nel quadro dei diritti fondamentali della persona.

È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico al momento della nascita del bambino o della sua adozione impedisce di fatto e irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quei figli e per quelle famiglie in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice e irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione con effetti disgreganti del tessuto sociale della Nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

18. Quanto ai profili comunitari va rilevato che la norma in esame pare violare anche l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

Non è invece qui richiamabile, come prima si è precisato, la direttiva n. 2011/98.

19. Conseguente alle argomentazioni sin qui svolte che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

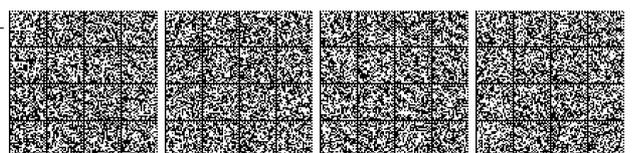
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo n. 151/2001 in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.*

*Il Presidente: MANNA*



## N. 180

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) contro H. K. E. M.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna, Presidente;
- dott.ssa Enrica D'Antonio, rel. consigliere;
- dott. Umberto Berrino, consigliere;
- dott. Giulio Fernandes, consigliere;
- dott.ssa Rossana Mancino, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 3437-2018 proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo, ricorrente;

contro H. K. E. M., intimato;

avverso la sentenza n. 1467/2017 della Corte d'appello di Milano, depositata il 19 luglio 2017 R.G.N. 1656/2016;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott.ssa Enrica D'Antonio;

udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per: rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

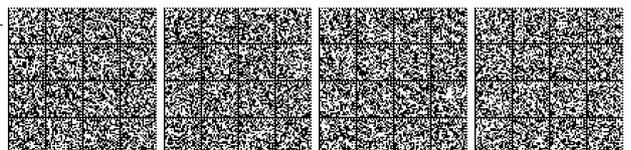
udito l'avvocato Antonietta Coretti.

## RILEVATO IN FATTO

1. La Corte d'appello di Milano, in riforma della sentenza del Tribunale, ha accertato il diritto di E. M. H., cittadino extracomunitario titolare di permesso unico di lavoro, all'assegno di natalità previsto dall'art. 1, comma 125, legge n. 190/2014, quale genitore di E. M. M. H. K.

La Corte ha esposto che il rifiuto opposto dall'INPS all'erogazione della prestazione si poneva in contrasto con l'art. 12 della direttiva n. 2011/87 UE che imponeva un trattamento identico in particolare nel settore della sicurezza sociale, come definito dal regolamento CE 883/2004, e che quest'ultimo contemplava i trattamenti contributivi e non contributivi tra i quali i trattamenti di maternità e paternità e assimilati, nonché le prestazioni familiari.

Secondo la Corte territoriale la prestazione in esame era riconducibile nell'ambito della sicurezza sociale in quanto diretta a tutelare economicamente la maternità e la paternità in modo continuativo fino al compimento di tre anni di età del bambino ed era corrisposta in modo automatico in presenza dei requisiti reddituali. Ha osservato che tale interpretazione trovava conferma nella sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 relativa all'assegno per nucleo familiare.



2. Avverso la sentenza ricorre l'INPS con un motivo ulteriormente illustrato con memoria ex art. 378 cpc. L'H. è rimasto intimato.

3. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'INPS deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-bis, comma 1-bis, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera c); articoli 43 e 44 decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto del ricorrente, cittadino extracomunitario titolare di permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma privo del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo — in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7000 euro — pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'INPS.

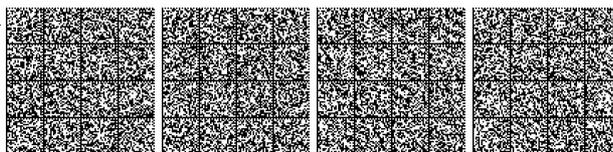
4. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'INPS di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite, sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cd. bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale nn. 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e le misure di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma, Cost. sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'INPS, misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

Infine, l'istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C- 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ritiene il Collegio che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico



delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'INPS, che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

### 3. Rilevanza della questione di costituzionalità.

Il presente giudizio è stato introdotto dall'attuale intimato denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'INPS, dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiorna per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, lo esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.

4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'INPS solamente applicativa di tale disposto.

5. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda del cittadino extracomunitario sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, l'odierno intimato non è titolare del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.

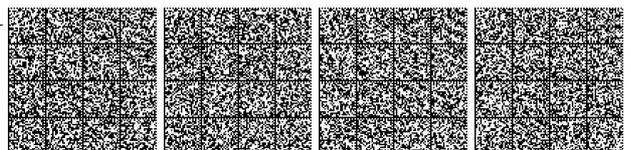
Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

6. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3 paragrafo 1, lettera b) e c)» e che, ove l'incompatibilità si evidenziasse anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

7. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

8. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extra comunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

9. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.



10. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

11. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

12. *Non manifesta infondatezza.*

L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

13. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'INPS, nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extra comunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno ex art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

14. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

15. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7000 euro annui).

16. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

17. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 Cost., dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

18. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari — compendiate nel rinvio all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

19. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il primo gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7000 o ad euro 25000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286 del 1998.



20. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel t.u. che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

21. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Cost., dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

#### 22. *Thema decidendum.*

I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

23. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

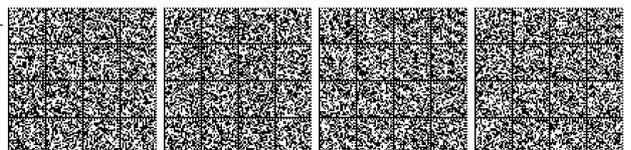
24. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9 decreto legislativo n. 286/1998.

25. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

26. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alla famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

27. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto “bonus bebè”, investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

28. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.



29. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte Cost. n. 230 del 2015).

30. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

31. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

32. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

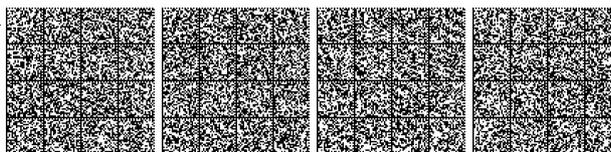
33. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

34. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

35. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

36. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

37. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle



sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione "compensare i carichi familiari" deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (v., in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «[...] l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

38. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

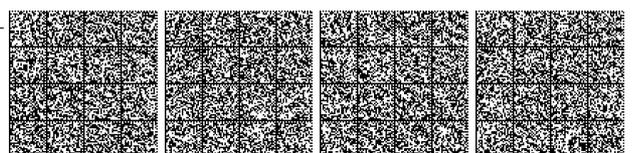
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente: MANNA*



## N. 181

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) contro G. F.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi signori magistrati:

- dott. Antonio Manna, Presidente;  
dott.ssa Enrica D'Antonio, relatore consigliere;  
dott. Umberto Berrino, consigliere;  
dott. Giulio Fernandes, consigliere;  
dott.ssa Rossana Mancino, consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 27522-2017 proposto da: I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo, ricorrente.

Contro G. F., domiciliata in Roma, piazza Cavour, presso la cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Guariso, controricorrente, avverso la sentenza n. 273/2017 della Corte d'appello di Brescia, depositata il 19 maggio 2017 r.g.n. 566/2016.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott.ssa Enrica D'Antonio.

Udito il P.M. in persona del Sostituto procuratore generale dott. Stefano Visonà che ha concluso per: rigetto e in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea.

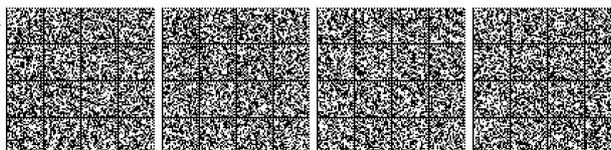
Udito l'avvocato Antonietta Coretti.

Udito l'avvocato Alberto Guariso.

## RILEVATO IN FATTO

1. La Corte d'appello di Brescia ha confermato l'ordinanza emessa dal Tribunale, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011, che aveva dichiarato la natura discriminatoria della condotta tenuta dall'I.N.P.S., il quale aveva negato a G. F. cittadina extracomunitaria titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, il diritto all'assegno di natalità previsto dall'art. 1, comma 125, legge n. 190/2014, in quanto non soggiornante di lungo periodo, come richiesto dalla norma.

La Corte ha esposto che l'art. 12 della direttiva comunitaria del 2011/98, volta a garantire la parità di trattamento ai cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini diversi dal lavoro ai quali è consentito lavorare nonché ai cittadini dei Paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi con i lavoratori cittadini dello Stato membro in cui soggiornano — non aveva trovato attuazione nel termine fissato agli Stati membri per adeguarsi e che, tuttavia, la norma era di portata chiara ed incondizionata dovendo, pertanto, trovare diretta applicazione con conseguente disapplicazione della norma nazionale con essa contrastante.



La Corte, quindi, richiamato il citato art. 12 della direttiva, in particolare per quanto concerneva il settore della sicurezza sociale come definito nel regolamento CE n. 883/2004, (lettera *e*) nonché le ipotesi in cui gli Stati membri potevano limitare la parità di trattamento (art. 12, n. 2), ha esposto che la prestazione in oggetto ricadeva nell'ambito della sicurezza sociale, oggetto del regolamento comunitario richiamato dalla direttiva, perché diretta a tutelare economicamente la paternità e la maternità ed era corrisposta in modo automatico senza discrezionalità, né la ricorrente rientrava tra le eccezioni previste alla parità di trattamento di cui al punto 2 della norma comunitaria. La Corte territoriale ha concluso, pertanto, ritenendo discriminatorio il comportamento dell'I.N.P.S. che aveva negato l'assegno pur sussistendo gli altri requisiti previsti dalla norma ai fini dell'erogazione del beneficio.

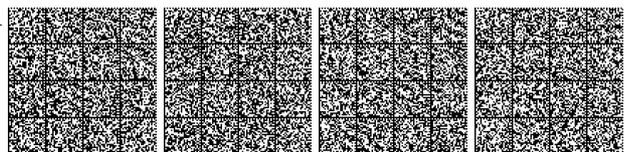
2. Avverso la sentenza ricorre l'I.N.P.S. con un motivo. Resiste la G. F. Entrambe le parti hanno depositato memorie ex art. 378 codice di procedura civile.

3. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'I.N.P.S. deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-*bis*, comma 1-*bis*, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera *c*); articoli 43 e 44, decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto della ricorrente, cittadina extracomunitaria titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari ma priva del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo — in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25.000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7.000 euro, pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'I.N.P.S.

4. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'I.N.P.S. di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite, sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cosiddetto bonus bebè previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78, del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e le misure di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma, Cost. sono realizzati, ad avviso dell'istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'I.N.P.S., misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C-449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014 è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

5. La controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso la controricorrente ribadisce l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della sua posizione di cittadino



titolare di permesso di soggiorno che consente di lavorare — paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98 — e dalla natura della prestazione rivendicata, che rientra nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento n. 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C-78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 C-308/2014; CGUE 21 giugno 2017 C-449/16).

6. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento dell'uscita di cassa, la G. osserva che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza dei termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

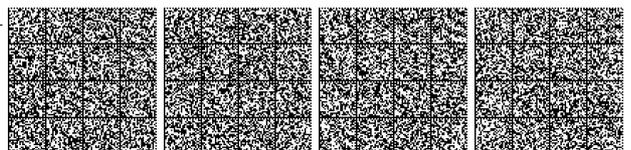
7. Infine, nel controricorso si segnala la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'I.N.P.S. relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità del trattamento richiesto con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla in concreto può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ritiene il Collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'I.N.P.S., che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità — Il presente giudizio è stato introdotto dall'attuale controricorrente denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'I.N.P.S., dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno *ex* art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, la esclude, ritenendola Incompatibile con il diritto europeo.



4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'I.N.P.S. solamente applicativa di tale disposto.

5. Inoltre, avendo la F. G. chiesto la condanna dell'I.N.P.S. all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, il ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, fa domanda della cittadina extracomunitaria sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, la F. G. non è titolare del permesso di lungo soggiorno ex art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

7. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei Paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c)» e che, ove l'incompatibilità si evidenzia anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

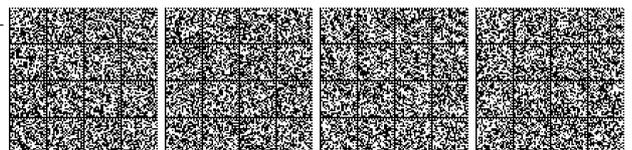
8. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dalla ricorrente in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che richiama, testualmente, l'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

9. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extracomunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

10. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

11. Ad avviso del Collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

12. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. alle norme corrispondenti



della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

13. Non manifesta infondatezza — L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

14. Il beneficio consiste nell'erogazione di un assegno, da parte dell'I.N.P.S., nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25.000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9*, decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente, secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera *b)* del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un test di conoscenza della lingua italiana.

15. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

16. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25.000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7.000 euro annui).

17. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

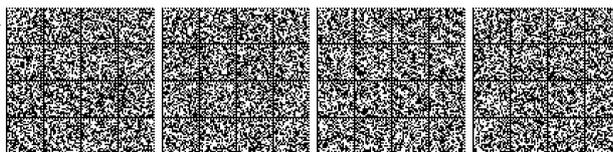
18. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 Cost., dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

19. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari — compendiate nel rinvio all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

20. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000 o ad euro 25.000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998.

21. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

22. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 Cost., dell'art. 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



23. *Thema decidendum* — I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

24. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

25. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286/1998.

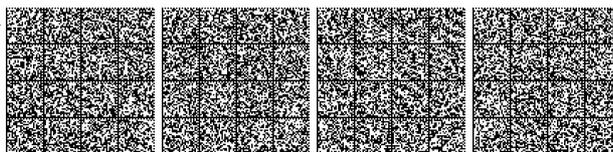
26. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate i cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

27. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alla famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

28. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che, con riguardo al cosiddetto “bonus bebè”, investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

29. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

30. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte costituzionale n. 230 del 2015).



31. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto 65 anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

32. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari al fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

33. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quello relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.

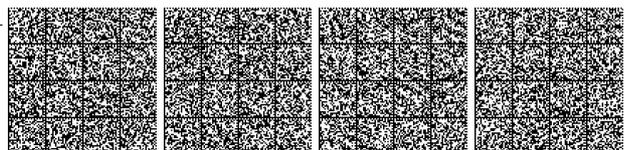
34. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite e ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

35. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

36. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

37. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera e), della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come la F. G.), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

38. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che «[...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (vedi, in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione indivi-



duale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004 (vedi, in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che «[...] l'espressione "compensare i carichi familiari" deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (vedi, in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (vedi, per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che «[...] l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un Paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

39. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità, richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41 decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e alla comunicazione della stessa al Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

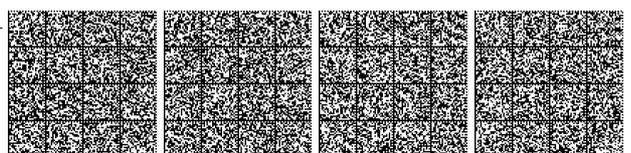
*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 Cost., 31 Cost. e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019

*Il Presidente: MANNA*



## N. 182

*Ordinanza del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) contro B. M. K. F.*

**Assistenza e solidarietà sociale - Maternità e infanzia - Straniero - Assegno per l'incentivazione della natalità e la contribuzione alle spese per il suo sostegno - Requisiti per l'individuazione dei destinatari della prestazione - Previsione, per i cittadini di Stati extracomunitari, della titolarità del permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), anziché della titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”), art. 1, comma 125.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Antonio Manna - Presidente;
- dott.ssa Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott. Umberto Berrino - consigliere;
- dott. Giulio Fernandes - consigliere;
- dott.ssa Daniela Calafiore - relatore consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 12199-2018, proposto da:

I.N.P.S. - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria n. 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonietta Coretti, Vincenzo Triolo, Vincenzo Stumpo, ricorrente;

Contro B. M. K. F. domiciliata in Roma piazza Cavour, presso la cancelleria della Corte suprema di cassazione, rappresentata e difesa dagli avvocati Livio Neri, Alberto Guariso, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 1735/2017 della Corte d'appello di Milano, depositata il 31 ottobre 2017 R.G.N. n. 823/2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 aprile 2019 dal consigliere dott.ssa Daniela Calafiore;

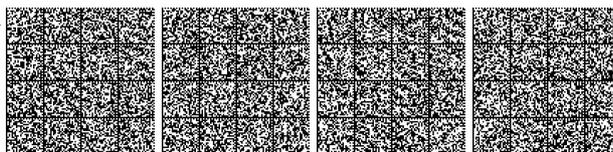
Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stefano Visona' che ha concluso per il rigetto ed in subordine rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea;

Udito l'avv. Antonietta Coretti;

Udito l'avv. Alberto Guariso.

## RILEVATO IN FATTO

1. La Corte d'appello di Milano, con sentenza n. 1735/2017, ha accolto l'impugnazione proposta da B. M. K. F. nei riguardi dell'I.N.P.S. avverso l'ordinanza emessa dal tribunale della stessa sede di rigetto del ricorso proposto ai sensi degli articoli 28, decreto legislativo n. 150 del 2011, 44 testo unico sull'immigrazione e 702-*bis* del codice di procedura civile da B. M. K. F. (cittadina egiziana, titolare di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro e residente in Italia), con condanna dell'I.N.P.S. al pagamento dell'assegno di natalità, previsto dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2015, n. 190 del 2014, commi 125-129, che le era stato negato in quanto non titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



2. La corte territoriale ha riformato l'ordinanza impugnata che aveva rigettato la domanda tesa all'accertamento della discriminazione per nazionalità in considerazione del fatto che la legge, violando l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE che garantisce ai titolari del permesso unico di soggiorno il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro in materia di sicurezza sociale, aveva introdotto nell'ordinamento un beneficio assistenziale riconoscendolo, quanto ai cittadini di Paesi terzi, unicamente a quelli in possesso di permesso di lungo soggiorno.

3. Inoltre, la Corte d'appello ha ritenuto legittimo il ricorso all'azione antidiscriminatoria trattandosi di diniego di prestazione richiesta da cittadini di Stati terzi in ragione della violazione del diritto alla parità di trattamento ed in quanto la stessa prestazione era stata richiesta in giudizio al solo fine di rimuovere la discriminazione.

4. Quanto poi alla inclusione, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva UE n. 2011/98, del beneficio in questione all'interno dei settori della «sicurezza sociale» definiti nel regolamento CE n. 883/2004 art. 3, comma 5, ed alla natura immediatamente applicativa della direttiva appena richiamata, la Corte d'appello di Milano ha ricordato propri precedenti e confermato che l'assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014 rientra nel settore della sicurezza sociale in quanto il regolamento CE n. 883/2004 contempla trattamenti «contributivi e non contributivi» ed entrambi vanno compresi nell'elenco di cui al primo comma del medesimo art. 3 che indica, alla lettera b) «i trattamenti di maternità e paternità assimilati» ed alla lettera j) le «prestazioni familiari». L'art. 1 del regolamento citato, inoltre, definisce quali prestazioni familiari «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell'Allegato 1», dove l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con riferimento ad un contributo pubblico al bilancio familiare destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (CGUE 19 settembre 2013 causa C-216/12 e C-217/12), non essendo rilevante che la prestazione in esame sia qualificata o meno come previdenziale dal diritto nazionale, ma rilevando solo che la misura venga erogata prescindendo da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari, secondo criteri legali quali le dimensioni del nucleo familiare ed il reddito.

5. Date queste premesse, la corte territoriale ha ritenuto, essendo stato provato il requisito reddituale richiesto per la corresponsione dell'assegno, che la disposizione denunciata realizzi effetti discriminatori e che, in modo consequenziale, tali effetti abbia pure realizzato l'attività della pubblica amministrazione che a questa si è conformata, non potendosi neanche ravvisare (in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 21 giugno 2017 C. 449/2016) alcuna ipotesi di legittima facoltà di deroga al principio di parità di trattamento, fissato dall'art. 12 della direttiva UE 2011/98, non avendo lo Stato italiano manifestato esplicitamente tale volontà.

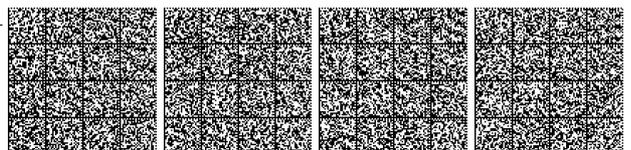
6. Avverso tale sentenza l'I.N.P.S. propone ricorso per cassazione sulla base di un solo articolato motivo.

7. B. M. K. F. resiste con controricorso.

8. Entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 del codice di procedura civile.

9. Con l'unico articolato motivo di ricorso, l'I.N.P.S. deduce violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 e connesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, articoli 4-bis, comma 1-bis, 5, commi 8.1. e 8.2., 9, dodicesimo comma, lettera c); articoli 43 e 44, decreto legislativo n. 286 del 1998, anche in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, recepita con il decreto legislativo n. 40 del 2014 ed all'art. 3 del regolamento CE n. 883/2004, per avere la sentenza impugnata riconosciuto il diritto delle controparti, cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro e quindi privi del permesso di lungo soggiorno, a percepire le somme richieste da ciascuno per i periodi indicati, a titolo di assegno di natalità previsto dall'art. 1, commi da 125 a 129, legge n. 190 del 2014 in favore dei cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo — in possesso del requisito reddituale previsto non superiore ai 25.000 euro annui con maggiorazione in caso di reddito annuo non superiore a 7.000 euro pur in assenza, nel disposto normativo indicato, di una previsione specifica e definendo discriminatoria la condotta dell'I.N.P.S..

12. Ad avviso del ricorrente, dall'impianto normativo istitutivo della prestazione rivendicata, e segnatamente dal meccanismo di monitoraggio della spesa in relazione al numero delle domande in concreto presentate con possibilità per l'I.N.P.S. di sospensione dell'acquisizione delle domande in attesa del decreto ministeriale previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, art. 6, comma 2, si evincono sia la natura di «premio», diretto ad incentivare la natalità nell'ambito del territorio nazionale a causa della notoria flessione delle nascite sia l'estraneità di tale misura rispetto al sistema delle tutele di sicurezza sociale richiamate dal regolamento CEE n. 883/2004; in tal senso il ricorrente richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 141 del 2014 a proposito del cosiddetto «bonus bebè» previsto con legge della Regione Campania n. 4, art. 1, comma 78 del 2011, disposizione considerata giustificata e razionale, come pure in casi analoghi era avvenuto da parte delle sentenze della Corte costituzionale nn. 222, 178, 4 e 2 del 2013. Gli inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione e le misure



di protezione della maternità di cui all'art. 31, secondo comma della Costituzione sono realizzati, ad avviso dell'Istituto ricorrente, dalla disposizione contenuta nell'art. 35, comma terzo, decreto legislativo n. 286 del 1998, là dove è prevista per tutti gli stranieri, ancorché non iscritti al Servizio sanitario nazionale, la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane e la tutela della salute del minore. Peraltro, come riconosciuto da Corte costituzionale n. 222 del 2013, il radicamento nel territorio nazionale derivante dalla titolarità del permesso di lungo soggiorno è elemento valido a giustificare il riconoscimento di prestazioni sociali solo a coloro i quali hanno conseguito tale permesso a fronte della limitatezza delle risorse economiche disponibili e della discrezionalità che va riconosciuta al legislatore ove non si versi in misure appartenenti ai livelli essenziali di assistenza. In ragione di tali considerazioni, dunque, la disposizione denunciata quale discriminatoria è, per l'I.N.P.S., misura del tutto estranea all'ambito della sicurezza sociale oggetto della previsione contenuta nell'art. 12 della direttiva UE 2011/98 e, quindi all'oggetto del diritto alla parità di trattamento ivi previsto, e conforme ai principi Costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

13. Infine, l'Istituto evidenzia che la propria tesi non è contraddetta dalla sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2017 C 449/2016 in quanto l'assegno di natalità di cui alla legge n. 190 del 2014, è destinato ad incentivare le nascite e rientra nella previsione dell'art. 70 del citato regolamento quale misura retta dalla fiscalità generale, a differenza dell'assegno per il nucleo familiare erogato dai comuni di cui all'art. 65 della legge n. 448 del 1998, che è un contributo pubblico destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

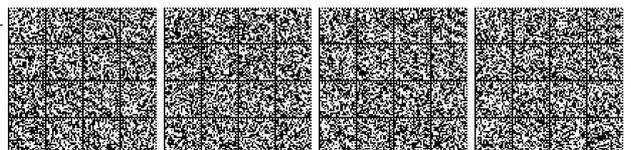
14. La controricorrente eccepisce l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 366 del codice di procedura civile per l'assenza di relazione tra la regola giuridica applicata dal giudice di merito e la regola ritenuta corretta, con l'ulteriore elemento di genericità costituito dall'aver affermato in modo apodittico che l'assegno di natalità in oggetto non è prestazione di sicurezza sociale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata. In ogni caso la controricorrente ribadisce l'infondatezza delle affermazioni sottese al motivo di ricorso, in quanto il diritto a non subire disparità di trattamento, fondato sull'art. 12 della direttiva UE 2011/98, deriva dalla inclusione della propria posizione di cittadina titolare di permesso di soggiorno che consente di lavorare — paragrafo 1, lettere *b*) e *c*) della citata direttiva 2011/98 — e dalla natura della prestazione rivendicata, che rientra nel settore della sicurezza sociale definito dal regolamento n. 883 del 2004, art. 3, primo comma, lettera *b*) «prestazioni di maternità e paternità assimilate» e lettera *j*) «prestazioni familiari», in quanto diretta a tutelare la maternità e la paternità ed ad alleviare gli oneri familiari, come peraltro ribadito nella giurisprudenza europea (CGUE 16 luglio 1992 in C-78/91; CGUE 5 marzo 1998 in C-160/1996; CGUE 14 giugno 2016 in C-308/2014; CGUE 21 giugno 2017 in C-449/16).

15. Quanto, poi, al profilo relativo al vincolo di spesa annuale imposto all'Istituto attraverso il monitoraggio dell'andamento dell'uscita di cassa, la controricorrente osserva che tale meccanismo, oltre a non poter evitare la necessaria applicazione del diritto euro-unitario, in concreto, data la scadenza del termine originariamente previsto per la fruizione del beneficio (31 dicembre 2017), è semmai prova del fatto che il riconoscimento del diritto anche ai titolari del permesso di soggiorno per lavoro non ha comportato alcuna conseguenza sul piano della copertura finanziaria prevista.

16. Infine, la controricorrente segnala la natura del tutto apodittica dell'affermazione dell'I.N.P.S. relativa alla contrarietà alla finalità di incentivo alla natalità del trattamento richiesto con una presenza solo temporanea dei titolari di permesso di unico di lavoro, in quanto nulla in concreto può collegare il possesso del permesso unico di soggiorno alla presunzione di permanenza solo temporanea sul territorio nazionale, soprattutto considerando che il permesso di lungo periodo di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 è subordinato, oltre che alla residenza effettiva per almeno cinque anni, anche al raggiungimento di un reddito minimo ed alla fruizione di un alloggio idoneo e che la direttiva UE 2011/98 non ha scelto questo criterio per selezionare i soggetti cui va assicurata la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ritiene il collegio, dovendosi escludere che il ricorso sia inammissibile per difetto di specificità del motivo in ragione della piena idoneità dei vizi di violazione di legge prospettati ad incrinare la ricostruzione giuridica seguita dalla sentenza impugnata, che la questione prospettata importi innanzi tutto la necessità di verificare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.



2. Il testo dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 prevede: «Al fine di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno, che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente ad un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno di cui al presente comma è corrisposto, a domanda, dall'I.N.P.S., che provvede alle relative attività, nonché a quelle del comma 127, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno di cui al primo periodo del presente comma è raddoppiato».

3. Rilevanza della questione di costituzionalità. Il presente giudizio è stato introdotto dagli attuali contro-ricorrenti ai sensi dell'art. 44, decreto legislativo n. 286 del 1998, denunciando la natura oggettivamente discriminatoria della negazione, da parte dell'I.N.P.S., dell'assegno di natalità di cui sopra in ragione del possesso del permesso unico di lavoro anziché di quello di lungo soggiorno *ex art. 9*, decreto legislativo n. 286 del 1998. In particolare, è stato fatto valere il diritto a beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato italiano in cui soggiornano per quanto concerne l'erogazione dell'assegno di cui all'art. 1, commi 125-129, legge n. 190 del 2014, in applicazione del disposto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE 2011/98, con richiesta di non applicazione del disposto della norma il cui testo, invece, li esclude, ritenendola incompatibile con il diritto europeo.

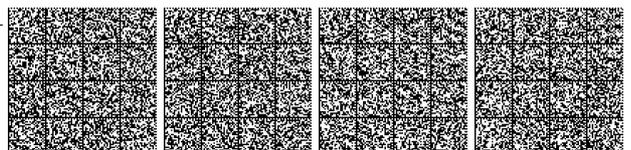
4. È evidente che il chiaro tenore testuale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 dimostra che il carattere in sé lesivo del diritto a non subire disparità di trattamento è da verificare innanzi tutto nella previsione di legge che ha introdotto l'assegno di natalità, selezionando i beneficiari in ragione di requisiti diversi a seconda della nazionalità, essendo la condotta dell'I.N.P.S. solamente applicativa di tale disposto.

5. Inoltre, avendo B. M. K. F. chiesto la condanna dell'I.N.P.S. all'erogazione dell'assegno di natalità quale concreta misura idonea ad eliminare gli effetti della discriminazione ed avendo, in sede di legittimità, il ricorrente denunciato vizio di violazione di legge incentrato sulla affermata erronea interpretazione di tale disposizione in relazione alle previsioni della direttiva UE 2011/98, la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale che la involge è evidente, non potendo la Corte di cassazione fare a meno di vagliare l'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 al fine di risolvere la questione oggetto di giudizio.

6. Non vi è dubbio, inoltre, che qualora si dovesse fare applicazione della disposizione appena citata, la domanda della cittadina extracomunitaria sarebbe rigettata perché è pacifico che, pur essendo presenti gli ulteriori presupposti richiesti, odierna controricorrente non è titolare del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9*, decreto legislativo n. 286 del 1998. Né l'inequivocabile tenore letterale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 — che per i cittadini extracomunitari espressamente condiziona il diritto all'assegno *de quo*, fra gli altri requisiti, al permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — è suscettibile di estensione in via di interpretazione costituzionalmente conforme (dove la necessità di investire il giudice delle leggi).

7. Detta rilevanza, peraltro, non è impedita dalla pur concreta possibilità di procedere alla disamina del motivo di ricorso privilegiando la finalità, perseguita dai giudici di merito, diretta esclusivamente alla verifica di compatibilità della norma denunciata con la previsione dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*) della direttiva UE 2011/98, che impone la parità di trattamento in favore dei «lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3 paragrafo 1, lettere *b*) e *c*)» e che, ove l'incompatibilità si evidenzi anche previo ricorso pregiudiziale alla CGUE, conduce all'inapplicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014 in ragione del principio di prevalenza del diritto euro-unitario sul diritto nazionale.

8. Va infatti osservato che l'interpretazione della citata disposizione, sollecitata, ancor prima che dal motivo di ricorso per cassazione, dalla stessa denuncia degli effetti discriminatori insiti nella disposizione formulata dai ricorrenti in primo grado, importa la necessaria disamina della conformità a Costituzione della disposizione in esame che



richiama, testualmente, l'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 e, quindi, il sistema normativo che disciplina la materia dei permessi di soggiorno e dei diritti riguardanti i cittadini stranieri delineato dal citato testo unico che, attraverso le modifiche apportate dai due articoli del decreto legislativo n. 40 del 2014, ha pure recepito la direttiva UE 2011/98.

9. Nel caso di specie, ritiene il collegio che il peculiare meccanismo di funzionamento della non applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, ovviamente limitato all'inciso che richiede per cittadini extra comunitari anche il possesso di permesso di lungo soggiorno, non possa realizzare effetti analoghi a quelli derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità per violazione degli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

10. Solo in sede di giudizio costituzionale è possibile, infatti, valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare, come si dirà più approfonditamente in sede di giudizio di non manifesta infondatezza, gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole il possesso della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998 quale espressione di un principio generale, al fine di riconoscere ai titolari la piena equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

11. Ad avviso del collegio, per tali ragioni legate ai diversi effetti che potrebbero derivare dalla pronuncia della Corte costituzionale rispetto al sistema al cui interno si colloca la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, l'applicabilità alla fattispecie della direttiva UE 2011/98 non determina l'irrelevanza della questione di costituzionalità e la stessa va subito sollevata.

12. Ciò è in sintonia con quanto affermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale n. 63 del 2019), secondo la quale «[...] ove il giudice *a quo* ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte; occorre in questa sede ribadire — sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 — che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia — per il tramite degli articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione — alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e — ricorrendone i presupposti — di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta [...]. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione».

13. Non manifesta infondatezza. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, riferito ai nuovi nati o adottati tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017, è una misura che concorre a formare il sistema dei sostegni sociali alla genitorialità.

14. Il beneficio consiste nell'erogazione di un'assegno, da parte dell'I.N.P.S., nell'arco dei primi tre anni di vita per ciascun figlio nato o adottato da genitori residenti sul territorio nazionale che abbiano redditi non superiori ad euro 25.000 secondo gli indicatori ISEE. Laddove, però, i genitori siano cittadini extracomunitari, si richiede l'ulteriore requisito della titolarità del permesso di lungo soggiorno *ex art. 9*, decreto legislativo n. 286 del 1998, con la conseguenza che la prestazione può essere erogata solo ai cittadini extracomunitari, che ai fini dell'ottenimento del permesso in questione, abbiano dimostrato di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera *b*) del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché di un alloggio idoneo e di aver superato un *test* di conoscenza della lingua italiana.

15. L'onere finanziario relativo all'erogazione dell'assegno è esclusivamente a carico dello Stato e, come afferma la stessa disposizione, la misura persegue la finalità di «incentivare la natalità» e di «contribuire alle spese per il suo sostegno».

16. A fronte di ciò, e segnatamente della limitazione dei possibili beneficiari in ragione della fruizione di redditi modesti o addirittura estremamente bassi, non pare seriamente dubitabile che si tratti di misura soprattutto tesa al sostegno delle famiglie in condizioni economiche non agiate (qualora non si superi il tetto di 25.000 euro annui) o addirittura in stato di bisogno (per l'ipotesi di redditi non superiori a 7.000 euro annui).



17. Peraltro, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2015, emanato per dare attuazione alla misura, prevede la decadenza dal beneficio in ragione della perdita, durante il triennio, dei requisiti economici posseduti al momento di presentazione della domanda, di decesso del figlio o di perdita della responsabilità genitoriale.

18. In altri termini si tratta di prestazione di assistenza sociale di contenuto economico realizzante uno degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed al sostegno delle responsabilità familiari, così come previsto, in applicazione dei principi costituzionali fissati dagli articoli 2 e 3 della Costituzione dalla legge n. 328 del 2000, all'art. 16.

19. La disposizione si caratterizza per l'adozione di un criterio di selezione dei beneficiari affidato a ragioni di nazionalità e di contemporanea presenza di condizioni economico-sociali peculiari — compendiate nel rinvio all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998 — relative ai soli cittadini extracomunitari, essendo invece comuni a cittadini europei ed extracomunitari gli ulteriori requisiti dell'attualità della residenza in Italia e della percezione di redditi non superiori alle modeste soglie sopra indicate.

20. In sostanza, la fruizione dell'assegno risulta, per testuale previsione di legge e senza che possa sperimentarsi alcuna diversa interpretazione che eviti l'oggettiva disparità di trattamento, esclusa nei confronti dei nati o degli adottati tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000 o ad euro 25.000, sono legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma non risultano titolari del permesso di lungo soggiornanti di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286 del 1998.

21. Inoltre, la disposizione in esame non si raccorda in alcun modo con la previsione contenuta nell'art. 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposizione appartenente all'insieme di norme contenute nel testo unico che l'art. 1, comma 4, definisce «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica») che riconosce in linea generale parità di trattamento, rispetto ai cittadini italiani, in materia di assistenza sociale ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

22. La disposizione suscita il dubbio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, dell'art. 31 della Costituzione, dell'art. 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

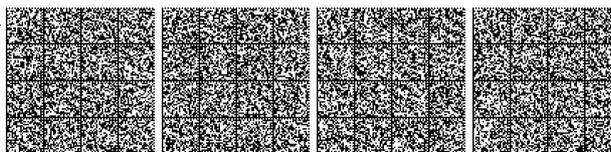
23. *Thema decidendum*. I profili della questione sono i seguenti.

Quanto alla possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima — e correttamente — che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno, e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale, rilevante perché a contenuto economico, intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di ogni collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno che presuppone una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana: determinando, con ciò, l'esclusione di chi si trova in situazione di maggior bisogno rispetto a tale categoria e disparità di trattamento tra situazioni identiche od analoghe, con conseguente lesione del principio di eguaglianza.

24. La Corte costituzionale ha già ritenuto illegittime disposizioni simili a quella denunciata, sul rilievo che una disciplina del tipo considerato introduce un elemento di distinzione arbitrario, proprio perché non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo ed i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale (sentenza n. 40 del 2011).

25. Peraltro, si tratta di prestazione sociale erogata in occasione della nascita di un figlio o della sua adozione, da fruire nell'arco di tre anni e, quindi, relativa a bisogni essenziali del nucleo familiare da soddisfare nei limiti di durata contenuta in tale arco temporale e destinata a non essere più erogata nell'ipotesi in cui venga meno qualcuno dei presupposti necessari durante il decorso del triennio. Sia avendo riguardo alla funzione di incentivo all'incremento demografico che alla funzione di sostegno economico, non si comprende in che relazione possano stare tali finalità con le circostanze di vita pregressa che costituiscono i presupposti per ottenere il permesso di lungo soggiorno di cui all'art. 9, decreto legislativo n. 286/1998.

26. Né a giustificare la pretesa giovano considerazioni legate alla particolare finalità di incentivare la natalità nel territorio nazionale che legittimerebbe l'imposizione della titolarità del permesso di lungo soggiorno, quale dimostrazione del particolare radicamento del richiedente nel territorio nazionale. Infatti, sebbene il permesso di lungo soggiorno dimostri tale radicamento e lasci presagire un progetto di continuità in tal senso, è altrettanto vero che tali considerazioni non risultano logicamente correlate con l'assegno di natalità di cui si discute, che non ha solo funzione di



incentivo all'innalzamento demografico ma, soprattutto, riveste il ruolo di sostegno economico, limitato solo al primo triennio di vita del bambino o del suo inserimento in famiglia in caso di adozione, alle famiglie meno agiate cui bisogni sono immediati ed indifferibili e certamente poco influenzati dai progetti di vita a lungo termine.

27. Non è, dunque, rilevante in questa sede quanto ha affermato la Corte costituzionale a proposito della legittimità costituzionale di misure definite «assegni di natalità» istituite da talune regioni e che non avevano nessuna funzione di sostegno alla famiglie bisognose perché erogate a prescindere da limiti reddituali (vedi Corte costituzionale n. 222 del 2013 in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, art. 3).

28. Anzi, va ricordato che Corte costituzionale n. 141 del 2014, nel giudicare la conformità all'art. 3 della Costituzione della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, istitutiva di un «bonus bebè» erogato a prescindere dal reddito familiare e solo sulla base della residenza biennale sul territorio regionale, ha affermato: «La questione — che con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale — non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013)».

29. Va aggiunta l'ulteriore considerazione che neppure rilevano, in senso contrario, valutazioni relative alla necessità di limitare l'erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, posto che ciò non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari — necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili — debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» come statuito da Corte costituzionale n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005.

30. A questo fine, la giurisprudenza costituzionale, sempre in materia di misure di assistenza sociale da garantire ai cittadini extracomunitari in possesso di titoli validi di soggiorno ma non della carta di soggiorno, ora permesso di lungo soggiorno, ha precisato la necessità che, fermi gli ulteriori presupposti richiesti per la fruizione delle misure di assistenza sociale, «[...] nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) — il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale» (Corte costituzionale n. 230 del 2015).

31. Neppure le considerazioni svolte nella recente sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2019, in tema di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19 della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di lungo soggiorno) pare possa risolvere il dubbio di costituzionalità relativo alla norma in esame. Infatti, il soddisfacimento di tale condizione per il solo straniero extracomunitario è stata ritenuta non irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto sessantacinque anni di età, persegue finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche. Ha, in particolare, affermato la Corte costituzionale, nella sentenza da ultimo citata, che «[...] Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 della Costituzione)».

32. Il profilo di irragionevolezza appena illustrato e la disparità di trattamento che ne consegue, in definitiva, dovrebbero condurre alla declaratoria di incostituzionalità — per violazione dell'art. 3 della Costituzione — dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che rappresenta l'equilibrato bilanciamento tra il diritto dell'extracomunitario di godere, a parità di trattamento con i cittadini italiani, delle misure di assistenza sociale e il riscontro di una presenza dello stesso non temporanea né episodica sul territorio nazionale.

33. Altro profilo di denuncia, conseguente a quello appena illustrato, è quella relativo all'art. 31 della Costituzione, giacché l'irragionevole disparità di trattamento ai danni dei cittadini extracomunitari prodotta dalla norma denunciata determina anche l'effetto di violare i diritti protetti dall'art. 31 della Costituzione, in forza del quale la Repubblica si fa carico di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e di proteggere la maternità e l'infanzia.



34. È evidente, infatti, che la richiesta della titolarità del permesso di lungo soggiorno per l'erogazione di un sostegno economico finalizzato ad incentivare le nascite ed ad alleviare il peso economico del mantenimento del nuovo nato impedisce di fatto ed irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quelle famiglie e per quei figli in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche.

35. L'effetto, inevitabile, pare essere quello di negare per tali nuclei familiari e per i loro nuovi nati, in radice ed irrimediabilmente, la realizzazione del diritto sancito dalla Costituzione, con effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia.

36. L'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, inoltre, pare violare anche l'art. 117, primo comma della Costituzione, in relazione agli articoli 20, 21, 23, 33 e 34 CDFUE, che, rispettivamente, enunciano il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini «alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere», garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» nonché riconoscono «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale ed ai servizi sociali che assicurano protezione».

37. Il diniego dell'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, pare integrare, difatti, una discriminazione a causa della nazionalità, come pure espressamente vietato dall'art. 12, lettera *e*) della direttiva 2011/98 (applicabile ai cittadini di Paesi terzi, titolari del permesso unico di soggiorno come gli odierni contro ricorrenti), che espressamente prevede il diritto dei lavoratori di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), di beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne — fra l'altro — i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.

38. In particolare, va ricordato che la giurisprudenza europea che ha avuto modo di esaminare la direttiva in questione sotto il profilo dei diritti sociali per cui va garantita la parità di trattamento (CGUE 21 giugno 2017 C-4491/2016) ha avuto modo di precisare che « [...] la distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale (vedi, in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 14; del 20 gennaio 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punto 24, e del 24 ottobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punto 28). Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 3, paragrafo 1 del regolamento n. 883/2004 (vedi in tal senso, in particolare, sentenze del 16 luglio 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punto 15; del 15 marzo 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punto 28, nonché del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 48)». Inoltre, la stessa sentenza ha affermato che « [...] l'espressione “compensare i carichi familiari” deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, ad un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (vedi, in tal senso, sentenza del 19 settembre 2013, Hliddal e Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, punto 55 e giurisprudenza ivi citata)».

Pertanto, la sentenza ha concluso affermando che l'art. 12 della direttiva 2011/98 prevede «[...] un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (vedi, per analogia, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punti 86 e 87)» e che « [...] l'art. 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lettera *c*) di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998».

39. Alle argomentazioni sin qui svolte consegue che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui, ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità,



richiede ai soli cittadini extracomunitari anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.

A norma dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente procedimento con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*La Corte di cassazione, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 31 della Costituzione e 117, primo comma della Costituzione quest'ultimo in relazione agli articoli 20, 21, 24, 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 ed adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41, decreto legislativo n. 286 del 1998.*

*Sospende il presente procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti previsti dall'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma il 2 aprile 2019.

*Il Presidente: MANNA*

19C00293

N. 183

*Ordinanza dell'11 aprile 2019 del G.I.P. del Tribunale di Treviso  
nel procedimento penale a carico di B. B.*

**Reati e pene - Delitti previsti dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - Regime di procedibilità - Mancata previsione della procedibilità a querela.**

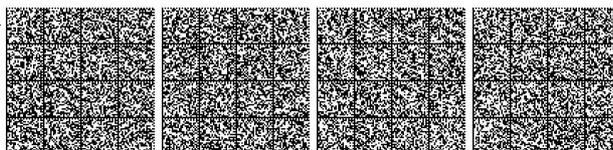
– Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103).

Il giudice per le indagini preliminari, all'esito dell'odierna camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Ritiene questo giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 nella parte in cui non prevede tra i reati perseguibili a querela la fattispecie di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale, per contrasto con gli articoli 76 e 77, comma 1, 3 e 25 della Costituzione, avendo il decreto predetto in particolare violato (per difetto) la delega ricevuta dal Parlamento con legge 23 giugno 2017, n. 103 in ordine all'adozione di «decreti legislativi per la modifica del regime di procedibilità di taluni reati».

*1. La rilevanza della questione nel procedimento a quo.*

Nei confronti di B. B. è stato emesso dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Treviso il decreto penale n. 422/2017 del 13 aprile 2017 in relazione al reato di cui all'art. 590-bis, comma (1 e) 8 del codice penale; fatto commesso in Paese il 12 luglio 2016.



Segnatamente alla B. è stato contestato, quale conducente dell'autovettura ..... tg. .... di non avere rispettato il segnale di «STOP» e di svolta obbligatoria a destra (articoli 7, comma 1 e 14, 145 comma 5 e 10 codice della strada) insistenti sul tratto stradale percorso (via San Gottardo di Paese); di avere proseguito la marcia attraversando perpendicolarmente l'intersezione con la SP 53 «Castellana» senza concedere la dovuta precedenza all'autovettura ..... tg. .... condotta da M. S. che percorreva la SP 53 con direzione Vicenza-Treviso; di avere quindi colliso contro tale utilitaria, cagionando alla conducente lesioni personali gravi (dalle quali è derivata malattia con prognosi di guarigione superiore a giorni quaranta). Alla B è inoltre contestato di aver cagionato lesioni lievi ai soggetti trasportati sulla sua autovettura (M. G., D. G. e C. S.).

Nessuna delle persone offese ha proposto querela nei confronti della B.

Avverso il predetto decreto penale l'imputata, per il tramite del proprio procuratore speciale, ha proposto tempestiva opposizione, instando per la sospensione del procedimento con messa alla prova, sollecitando in via preliminare la questione di legittimità costituzionale indicata in premessa.

Giova sin da subito evidenziare, quanto alla rilevanza della questione, che la fattispecie di reato in concreto ascritta alla B. non appare connotata da alcuna circostanza aggravante ad effetto speciale previste dall'art. 590-bis, comma 2 e seguenti del codice penale, non essendo tale la previsione di cui al comma ottavo (lesioni cagionate a più persone), trattandosi di ipotesi di concorso formale di reati per il quale il legislatore ha previsto una unificazione solo *quoad penam* per mitigare gli effetti del cumulo materiale delle pene, secondo pacifica e consolidata giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione (Cassazione, Sezione IV, n. 8083 del 20 settembre 1982).

1.1 La condotta colposa ascritta alla prevenuta è stata tenuta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 2 della legge 23 marzo 2016, n. 41 che ha introdotto il reato di lesioni personali stradali gravi o gravissime.

La fattispecie tipizzata dall'art. 590-bis del codice penale (così come la fattispecie di cui all'art. 589-bis del codice penale) costituisce autonoma figura delittuosa, non già circostanza aggravante ad effetto speciale del reato di lesioni personali colpose di cui all'art. 590 del codice penale (Cassazione, Sezione IV, n. 29721 del 14 giugno 2017, imp. Venni). Configurando autonoma figura di reato, in ossequio al principio generale in tema di procedibilità, il delitto di cui all'art. 590-bis del codice penale è procedibile d'ufficio (Cassazione, Sezione IV, n. 27425 del 14 giugno 2018, imp. Bertani).

1.2 Il Parlamento, con legge 23 giugno 2017, n. 103, art. 1, comma 16, lettera a) (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), ha delegato il Governo ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi, per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati [...] secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il reato di cui all'art. 610 del codice penale e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni:

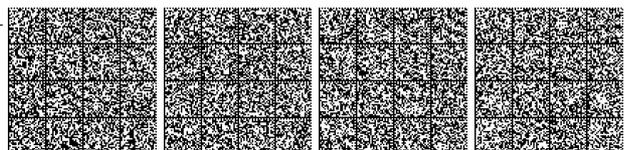
- 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità;
- 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero circostanze indicate nell'art. 339 del codice penale;
- 3) nei reati contro il patrimonio il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità; ...

La norma prosegue con l'indicazione delle regole transitorie relativamente alle ipotesi di reato divenute perseguibili a querela ai sensi di quanto disposto alla lettera a).

L'obiettivo della riforma delegata al Governo (nelle intenzioni del delegante, per come espresse nella relazione illustrativa) è quello di condizionare alla valutazione della persona offesa la perseguibilità di reati di non particolare gravità e che presidiano beni strettamente individuali; l'intervento normativo del resto si ricollega alla volontà del legislatore di favorire la nuova disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (in un'ottica di deflazione dei carichi processuali, favorita anche da meccanismi conciliativi che si perfezionano per lo più nelle fasi preliminari del giudizio) secondo la previsione di cui al nuovo art. 162-ter introdotta con la medesima legge n. 103 del 2017, applicabile per l'appunto ai soli reati procedibili a querela remissibile.

1.2.1 In esecuzione della delega ricevuta, il Governo con decreto legislativo n. 10 aprile 2018, n. 36, ha dettato la nuova disciplina di procedibilità per taluni reati sia estendendo la procedibilità a querela ad alcune ipotesi criminose contro la persona e contro il patrimonio, sia limitando, per alcuni reati procedibili a querela nelle ipotesi - base, le circostanze aggravanti che ne determinano la procedibilità d'ufficio (ciò che si è verificato ad esempio per la minaccia aggravata, con il limite dato dalle modalità di cui all'art. 339 del codice penale).

Il termine di un anno assegnato dal Parlamento all'Esecutivo per l'emanazione dei decreti legislativi è ampiamente scaduto (il 3 agosto 2018): la potestà normativa assegnata con la legge n. 103/2017 al Governo si è dunque esaurita con l'adozione del decreto legislativo n. 36/2018.



Il legislatore delegato non ha compreso tra i reati perseguibili a querela, per quanto d'interesse nel presente procedimento, il delitto di lesioni personali stradali gravi di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale, nonostante in astratto lo stesso rientrasse, quanto a natura (reato contro la persona) e limiti edittali (pena detentiva inferiore ad anni quattro) tra le fattispecie soggette a modifica del regime di procedibilità secondo il chiaro principio e criterio direttivo dettato dalla legge delega n. 103/2017 e non ricadesse nelle espresse eccezioni alla regola generale indicata, non avendo il parlamento delegante escluso tale figura delittuosa dal novero di quelle alle quali era riferita la modifica in ordine alla procedibilità.

## 2. La non manifesta infondatezza della questione.

2.1 In merito alla mancata inclusione del reato di cui all'art. 590-bis del codice penale, nell'ipotesi "base" di cui al comma primo, tra le fattispecie per le quali prevedersi la procedibilità a querela, il legislatore delegato, nella relazione al primo disegno di decreto, ha dedotto che:

in tema di lesioni personali il legislatore ha effettuato un'equiparazione, ai fini della descrizione della figura di reato, tra malattia (derivante appunto dalle lesioni subite) e stato di incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni (come si rileva dalla disposizione in punto di circostanza aggravante di cui all'art. 583, comma 1 n. 1) del codice penale, laddove si fa specifico riferimento all'incapacità della vittima di attendere alle ordinarie occupazioni);

il delitto di lesioni si connota quindi per un evento (la malattia) che ben può consistere in uno stato di incapacità: non avendo il delegante precisato di quale tipo di incapacità si debba tenere conto (se totale o parziale, temporanea o permanente), il delegato ha accolto la nozione più ampia;

la piena fungibilità tra la nozione di malattia e quella di incapacità (in qualche modo collegata pur sempre ad una infermità quale effetto diretto della condotta lesiva) determina l'inclusione della fattispecie di lesioni colpose stradali tra le ipotesi per le quali la procedibilità a querela è esclusa alla luce del limite dettato dalla legge delega n. 103 del 2017 all'art. 1, comma 16, lettera a) n. 1), vale a dire per il ricorrere della condizione di incapacità della persona offesa per infermità.

Con identica motivazione l'esecutivo ha giustificato l'omessa inclusione del delitto di lesioni dolose determinanti malattia superiore ai venti giorni tra le ipotesi procedibili a querela.

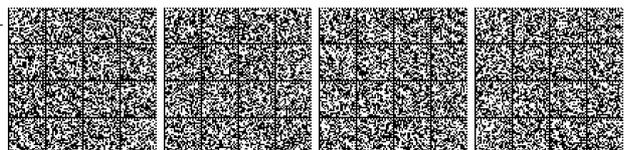
2.1.1 Questo giudice remittente ritiene che il legislatore delegato ha ricondotto la fattispecie di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale *de qua* tra le eccezioni al criterio generale specifico dettato dal delegante — avente ad oggetto tutti i reati contro la persona puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni — in violazione della delega ricevuta, per le ragioni che si vanno ad esporre.

Ed invero, benché il delegante non abbia indicato in modo espresso (all'art. 1, comma 16, lettera a) n. 1) della legge delega) a quale nozione di incapacità dovesse farsi riferimento, la menzionata circostanza ostativa deve ritenersi riferita ai casi nei quali le particolari condizioni di vulnerabilità della vittima, per età o infermità, preesistano al comportamento criminoso dell'autore del reato e siano perciò da questo indipendenti; trattasi dunque, nell'intenzione del delegante, di particolari condizioni di debolezza della vittima, sfruttate dall'agente per la realizzazione del reato: ciò che connota senza dubbio di maggior gravità il fatto reato e dunque giustifica, a maggior tutela di persone offese particolarmente vulnerabili ed in stato di «minorata difesa», la procedibilità d'ufficio.

Nell'ipotesi delittuosa in esame, viceversa, lo stato di incapacità cui fa riferimento il delegato è una conseguenza dell'azione illecita posta in essere dall'agente, attiene ad un concetto prettamente civilistico (rilevante ai fini risarcitori) di assenza della capacità di attendere alle ordinarie occupazioni, che tuttavia non incide in alcun modo sullo stato di vulnerabilità della vittima, di sua soggezione all'autore del reato, di minorata difesa nei suoi confronti e dunque appare del tutto inconferente ed estranea rispetto all'insorgere della necessità di una tutela «rafforzata» della persona offesa, secondo criteri necessariamente astratti cui far corrispondere la gravità del reato.

La contingente malattia conseguente alle lesioni da sinistro stradale, se può incidere in fatto sulla possibilità della vittima di sporgere querela (in quanto ad esempio impossibilitata a deambulare), non la pregiudica in alcun modo, sotto un profilo giuridico, nell'esercizio dei suoi diritti, stanti le specifiche tutele previste dagli articoli 121 del codice penale e 77 del codice di procedura penale.

In altre parole, quando il legislatore delegante ha escluso dal novero dei reati contro la persona quelli nei quali la p.o. sia incapace per infermità o età, ha inteso riferirsi ad uno stato di vulnerabilità della vittima, preesistente ed autonoma rispetto al reato commesso in suo danno. Che tale fosse l'intenzione del legislatore risulta in modo esplicito dal tenore (fortemente critico) del parere fornito dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati (cui la prima versione del decreto legislativo era stato inviato con la relazione accompagnatoria nella quale si dava conto del motivo dell'esclusione, come sopra riportato): la Commissione invero ha ribadito come la circostanza ostativa (all'inclusione del reato tra quelli perseguibili a querela) connessa all'incapacità per infermità e età, debba essere riferita ai casi nei quali le «particolari condizioni di vulnerabilità della vittima preesistano al comportamento criminoso dell'autore del reato e siano perciò da questo indipendenti».



La Commissione, nell'esprimere parere favorevole al disegno di decreto inviatole, ha posto quale condizione che fosse ricompresa nel novero dei reati perseguibili a querela la fattispecie di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale. La Commissione medesima ha condiviso la scelta del Governo di preservare la procedibilità d'ufficio per le ipotesi aggravate di lesioni stradali di cui all'art. 590-bis, commi 4, 5 e 6 del codice penale, per l'indubbia valenza delle regole cautelari violate. A ben vedere, l'esclusione di tali ipotesi dalla procedibilità a querela, pienamente conforme alla delega ricevuta dal Parlamento, risulta connessa alla sussistenza di circostanze aggravanti ad effetto speciale, espressamente previste nella legge delega quali eccezioni alla trasformazione della procedibilità - art. 1, comma 16, lettera a) n. 2) legge n. 103/2017.

2.2 Nonostante il parere sul primo schema di decreto legislativo su richiamato, il testo definitivo licenziato dal Governo non ha ricompreso il delitto di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale tra quelli procedibili a querela, invocando (questa volta) a giustificazione del mantenimento della procedibilità d'ufficio anche «il particolare allarme sociale» della fattispecie, la cui peculiare gravità è stata ravvisata nell'essere l'evento lesivo conseguenza della violazione di una regola cautelare di condotta dettata a presidio della sicurezza della circolazione stradale.

2.2.1 Va rilevato sul punto che il legislatore delegante ha fissato con estrema precisione le eccezioni al principio generale dettato in materia di procedibilità a querela dei reati contro le persone ed il patrimonio, stabilendo limiti espressi tra i quali non è stata inserita violazione delle norme in materia di circolazione stradale. Posto che il Parlamento, a non più di un anno dalla legge delega, era intervenuto introducendo l'autonoma fattispecie di lesioni stradali gravi o gravissime, con ogni evidenza, se avesse inteso escludere detta fattispecie dal novero di quelle perseguibili a querela avrebbe previsto un'esplicita eccezione. Ciò che non è stato.

Ancora, va rilevato come la violazione di norma cautelare (generica o specifica) costituisca il presupposto comune di qualunque reato colposo, senza per ciò solo identificarne la gravità. Ed infatti il legislatore, nel dettare la disciplina di cui all'art. 590-bis del codice penale introdotta nel 2016, ha operato la distinzione in merito alla gravità delle condotte ricadenti nella fattispecie prevedendo ipotesi circostanziate, connotate dalla violazione di norme cautelari specifiche, significative di particolare allarme quanto a gravità del fatto e grado della colpa (si pensi all'ipotesi di lesioni gravi o gravissime cagionate da chi si fosse posto alla guida in stato ebbrezza o di alterazione psico-fisica).

La violazione di norma cautelari particolarmente pregnanti è stata dunque espressamente prevista dal legislatore e sanzionata con ben maggiore severità rispetto all'ipotesi di base, connotata da mera (generica) violazione delle norme sulla circolazione.

Ebbene, essendo le previsioni in parola circostanze aggravanti ad effetto speciale (caratterizzate da aumenti superiori ad un terzo della pena prevista per la fattispecie di base di cui al comma 1), le stesse sono per ciò solo escluse dal novero di quelle procedibili a querela ai sensi dell'art. 1, comma 16, lettera a) n. 2) legge n. 103/2017.

Va da ultimo sottolineato come la previsione di procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi (nella previsione di base) non fa che ripristinare il regime di procedibilità già previsto per il reato di cui all'art. 590, comma 2 e 3 del codice penale (lesioni colpose gravi o gravissime, commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale), anteriormente all'introduzione dell'autonoma figura di cui all'art. 590-bis del codice penale

### 3. Le norme costituzionali violate.

Per quanto sopra evidenziato, la mancata inclusione del delitto di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale tra le ipotesi di reato perseguibili a querela di parte costituisce violazione (per difetto) della delega accordata dal Parlamento al Governo con la legge n. 103/2017, art. 1, comma 16, lettera a), delega nella quale in modo esplicito e preciso il delegante ha indicato al delegato il principio generale cui uniformarsi (procedibilità a querela dei reati contro la persona puniti con pena pecuniaria ovvero con detentiva non superiore ad anni quattro di reclusione, sola o congiunta a pena pecuniaria) ed i limiti entro cui fare applicazione della regola generale, limiti tra i quali non figura la violazione (generica) di norma cautelari poste a tutela della circolazione stradale.

Il decreto legislativo n. 36/2018, disattendendo (per difetto) la legge di delega della funzione legislativa, risulta violare l'art. 76 della Costituzione, disciplinante la delega della funzione legislativa al Governo, nel caso di specie intervenuta per effetto dell'adozione della legge n. 103/2017, art. 1, comma 16, lettera a), con determinazione dei principi e criteri direttivi (come sopra indicati), espressamente forniti al Governo, per un limitato periodo di tempo (un anno dall'entrata in vigore della legge delega) e per un oggetto definito (vale a dire la modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati). Il medesimo decreto risulta inoltre violare l'art. 77, comma 1 della Costituzione, disciplinante i limiti (qui violati per difetto) entro i quali l'esecutivo può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria: ed invero il Governo, nel non ricomprendere il delitto di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale tra le fattispecie perseguibili a querela, ha oltrepassato il chiaro limite dettatogli dal Parlamento, tradendo così l'*intentio legislatoris* ed omettendo di prevedere una fattispecie di reato, sotto il profilo della condizione di procedibilità, così come concepita dal delegante.

Per tale aspetto il decreto legislativo n. 36/2018 appare violare altresì il disposto di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione, che sancisce in materia penale il principio di stretta legalità.



Con riferimento alla rilevanza, quanto alla violazione degli articoli 76 e 77, comma 1 e 25 della Costituzione, della non completa attuazione della delega parlamentare da parte del Governo, giova evidenziare che in recente sentenza (n. 127 del 26 maggio 2017) la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in ordine alla legittimità del decreto legislativo n. 8/2016 nella parte in cui non ha operato la depenalizzazione delle fattispecie punite con la multa o l'ammenda e ricomprese nel codice penale, ha avuto modo di affermare come possa assumere rilievo in astratto, ai fini della violazione della legge delega, la scelta del Governo di escludere dalla depenalizzazione i reati del codice, quando la scelta stessa non trovi riscontro esplicito nella legge delega, sull'assunto che nel caso in cui la delega sia chiara e puntuale nel prevedere criteri ed eccezioni a cui l'esecutivo debba attenersi nell'emanazione della norma delegata, non vi sia spazio per la discrezionalità del delegato.

Nella medesima pronuncia la Corte costituzionale ha rilevato altresì che la «coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume, del resto, peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 della Costituzione, e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio di riserva di legge sancito, in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare».

Nel caso in esame, non può sfuggire come la riforma in tema di procedibilità a querela di alcune fattispecie, nell'ottica di una complessiva deflazione del sistema penale, sia questione strettamente attinente a scelte di politica criminale operate dal Parlamento e come dunque il controllo sul rispetto della delega dal Parlamento stesso conferita al Governo nella suddetta materia debba essere particolarmente stringente, anche a tutela del principio di cui all'art. 25 della Costituzione.

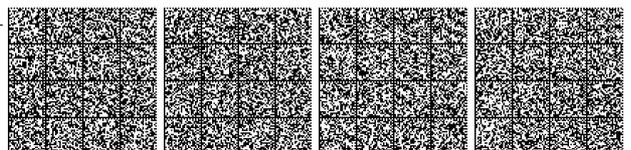
Va a questo punto sottolineato come la costante giurisprudenza della Corte costituzionale abbia affermato che il contenuto della delega legislativa e dei suoi principi e criteri direttivi debba essere individuato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, con la precisazione che la discrezionalità del legislatore delegato, comunque sussistente, sarà tanto meno ampia quanto più elevato il grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega, e che l'attività del delegato dovrà inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenza numeri 56 e 250 del 2016), procedendo all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega, senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenza n. 229 del 2014).

Orbene, nel caso in esame, l'obiettivo della legge delega, chiaramente desumibile dalla relazione illustrativa, è quello di condizionare alla valutazione della persona offesa la perseguibilità di reati non particolarmente gravi (in relazione alla pena editale prevista per gli stessi, ed in assenza di particolari circostanze aggravanti e/o condizioni di vulnerabilità della persona offesa), evitando così, per tali ipotesi, l'automatismo tra il verificarsi di evento lesivo colposo e la sottoposizione a processo penale del soggetto agente, determinato dalla procedibilità d'ufficio per determinati reati e dall'obbligatorietà dell'azione penale.

Più in generale la *ratio* della legge delega, risulta strettamente connessa all'esigenza di deflazione del sistema penale, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse disponibili e di diminuzione del numero dei procedimenti. Tale finalità del resto è resa ben evidente dall'introduzione dell'istituto dell'estinzione del reato a seguito di condotte riparatorie di cui al nuovo art. 162-ter del codice penale, previsto dall'art. 1, comma 1 dalla medesima legge n. 103/2017, (non a caso) applicabile ai soli reati perseguibili a querela rimettibile. L'ottica del legislatore delegato appare pertanto chiara e le modifiche al codice penale delegate coerenti allo scopo prefisso: aumentare le ipotesi di reati perseguibili a querela, prevedendo al contempo l'estinzione dei reati stessi qualora dall'agente siano poste in essere condotte riparatorie, al fine di evitare la celebrazione di processi ai quali le stesse persone offese non hanno (più) interesse, una volta ottenuta soddisfazione (in termini risarcitori) dall'autore del reato in loro danno.

Nel caso in esame dunque, i criteri dettati dalla legge delega appaiono, come sopra già rilevato, specifici e chiari nell'indicare i reati oggetto della revisione delegata in punto di procedibilità, oltre che nel sancire i limiti oltre i quali deve mantenersi la procedibilità d'ufficio. Ancora, certamente l'ambito di operatività della delega attiene a scelte di politica criminale. Ciò che pertanto, in ossequio ai principi dettati dalle pronunce della Corte costituzionale su menzionate, comporta una limitazione assolutamente stringente della discrezionalità del delegato nella suddetta materia.

Valutata da ultimo la *ratio* complessiva della legge delega, si osserva come la mancata ricomprensione, da parte del delegato, del delitto di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale tra le fattispecie perseguibili a querela esuli da un contesto di legittima discrezionalità, ponendosi in modo irragionevole in contrasto con l'impianto normativo complessivo dettato dal delegante, così violando il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione: ed invero l'esclusione predetta, non solo incide sulla procedibilità del delitto, impedendo alla persona offesa di valutare in modo autonomo se avanzare o meno allo Stato istanza di punizione dell'autore del reato, ma preclude a fortiori alla medesima persona offesa la possibilità di rinunciare alla pretesa punitiva già avanzata, rimettendo la querela sporta (una volta che ad esempio, come spesso accade, in limine del procedimento la stessa abbia ottenuto l'integrale risarcimento da parte dell'Assicurazione). Inoltre, in manifesta inosservanza



dei principi e dei criteri direttivi posti dalla legge di delega, rende inoperante la causa estintiva del reato che si fonda sulle condotte riparatorie (ai sensi del novello art. 162-ter del codice penale, dalla medesima legge delega introdotto), disincentivando lo stesso risarcimento, al quale non può comunque conseguire una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato.

Il giudice in questa sede remittente si è posta il problema del raffronto tra la disciplina, sotto il profilo della procedibilità, del delitto di lesioni stradali gravi e quella dettata per il reato di lesioni colpose gravi commesso con violazione delle norme dettate in materia di sicurezza sul lavoro: vero che per tale ultima tipologia di reato è prevista la procedibilità d'ufficio, e tuttavia la giustificazione si appalesa in linea, in questo caso e contrariamente a quanto accade per le lesioni stradali, con i principi e criteri direttivi dettati dal legislatore delegante, in considerazione della particolare condizione di vulnerabilità ed influenzabilità della vittima, lavoratore alle dipendenze (o comunque subordinato) di colui che tenendo la condotta contraria alla norma cautelare, ha cagionato le lesioni (ovvero non ha impedito il verificarsi delle stesse ai sensi del combinato disposto degli articoli 40, comma 2 e 590 del codice penale).

Tale condizione di fragilità, seppur non connessa all'età e all'infermità della persona offesa, giustifica una tutela rafforzata della vittima, già espressamente prevista nell'ultimo comma dell'art. 590 del codice penale, a differenza di quanto disciplinato in relazione alle lesioni colpose gravi per violazione delle norme sulla circolazione stradale - anteriormente all'introduzione della autonoma fattispecie di cui all'art. 590-bis del codice penale, comunque procedibili a querela. In tale contesto, l'esclusione dalla procedibilità a querela delle lesioni gravi connesse a violazione di regole dettate in materia di sicurezza sul lavoro appare conformarsi all'impianto normativo generale della legge delega. Ciò che, per quanto sopra esposto, non sembra potersi affermare in relazione all'esclusione delle lesioni stradali.

Ribadita la rilevanza della questione nel caso (essendo il procedimento a carico di B. iniziato d'ufficio, in carenza di querela) e la non manifesta infondatezza della questione posta, per quanto sopra argomentato, si ritiene di dover investire codesta ecc.ma Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale relativa al decreto legislativo n. 36/2018, nella parte in cui in violazione dell'art. 1, comma 16, lettera a) della legge n. 103/2017, non ha compreso tra i reati perseguibili a querela le lesioni stradali gravi di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale, per contrasto con gli articoli 76 e 77, comma 1, 25 e 3 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 nei termini che seguono:*

*nella parte in cui non ricomprende tra i reati perseguibili a querela il delitto di cui all'art. 590-bis, comma 1 del codice penale, in violazione dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 16, lettera a) della legge 23 giugno 2017, n. 103, per ritenuto contrasto con gli articoli 76, 77 comma 1, 25 e 3 della Costituzione;*

*Sospende il presente procedimento a carico di B. B.;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, nella parte indicata e nei termini richiamati.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Treviso, 11 aprile 2019

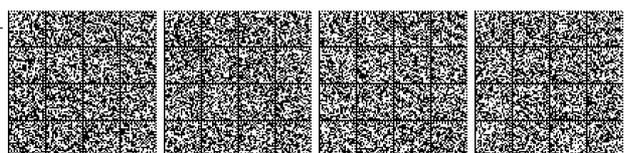
*Il Giudice per le Indagini Preliminari: DE STEFANI*

19C00294

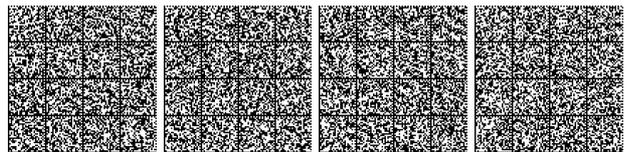
MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-044) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

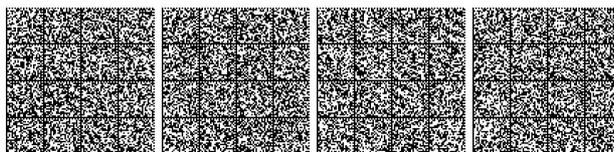
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

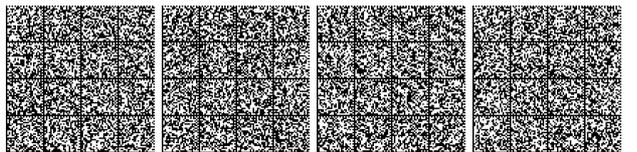
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(di cui spese di spedizione € 74,42)\*

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)\*  
(di cui spese di spedizione € 20,95)\*

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

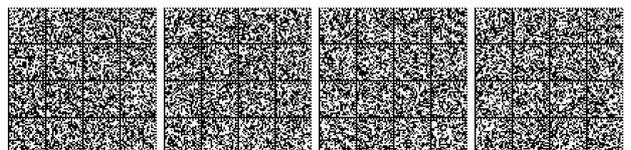
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 9,00

