

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 49



GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

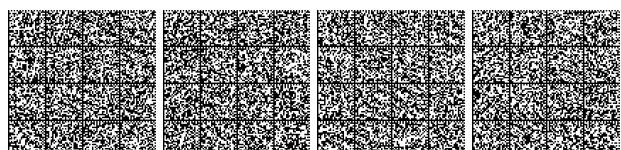
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 dicembre 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENALA, 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. 246. Sentenza 3 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Veneto - Servizi di comunicazione elettronica - Occupazioni del demanio idrico funzionali all'installazione, fornitura ed esercizio delle reti - Previsione, a carico degli operatori, di un canone stabilito dalla Giunta regionale - Violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento della comunicazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11, art. 83, comma 4-sexies, aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettera e), e terzo.

Pag. 1

N. 247. Sentenza 5 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso preceduto da varianti urbanistiche - Esonero dal contributo straordinario di costruzione - Violazione di principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Procedimento amministrativo - Norme della Regione Veneto - Procedure relative allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) - Inerzia della pubblica amministrazione - Facoltà, per l'interessato, di richiedere la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso senza aumento del carico urbanistico - Esonero dal contributo di costruzione - Denunciata violazione di principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29, artt. 11 e 20.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo.

Pag. 7

N. 248. Sentenza 4 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime non aggravate - Inclusione tra i delitti procedibili a querela - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione dei criteri di delega e della riserva di legge in materia penale - Manifesta infondatezza delle questioni.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime non aggravate dallo stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope - Inclusione tra i delitti procedibili a querela - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e irragionevolezza - Non fondatezza della questione - Invito al legislatore ad una complessiva rimeditazione del regime di procedibilità delle diverse ipotesi del reato in esame.

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36; codice penale, art. 590-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma.

Pag. 15



N. 249. Sentenza 4 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo del termine di durata per la persona offesa dal reato - Decorrenza dall'assunzione della qualità di parte civile - Denunciata violazione del principio convenzionale di ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

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

Pag. 24

N. 250. Sentenza 22 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Possibilità, anche nel secondo semestre del 2019, per gli enti locali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Procedure selettive interne - Differimento di un anno, fino al 2021, dell'efficacia temporale delle procedure selettive per la progressione verticale tra le categorie o le posizioni riservate al personale di ruolo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di uguaglianza, di parità di accesso agli uffici pubblici, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, eccedenza dalle competenze regionali statutarie - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Posticipazione al 31 maggio 2019 del termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Salva-guardia dell'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore di altra legge regionale, a conferma di una disciplina già oggetto di impugnativa e dichiarata non fondata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica ed eccedenza dalle competenze regionali statutarie - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, artt. 1, comma 4, introduttivo del comma 5-bis dell'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 dicembre 2018, n. 12, e 2, modificativo dell'art. 5-bis della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 12; legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4, art. 6, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettere e) ed I), e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2.....

Pag. 31

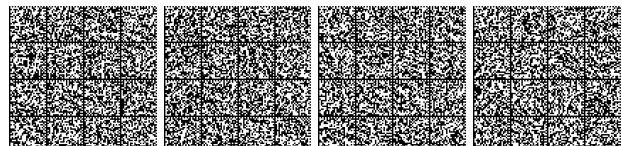
N. 251. Sentenza 22 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali - Rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti di lavoro a tempo determinato o flessibile, compresa la reviviscenza dei rapporti già cessati - Autorizzazione alla conclusione delle procedure per l'assunzione di personale a tempo indeterminato e per la stabilizzazione del personale precario del comparto, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento - Violazione del principio di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34, intera legge e artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, 117, commi secondo, lettera I), e terzo, e 120, secondo comma....

Pag. 47



N. 252. Sentenza 21 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono - Convalida successiva - Omessa previsione - Violazione della libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Prove illegittimamente acquisite (nella specie: perquisizioni e ispezioni compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge o comunque non convalidate dall'autorità giudiziaria) - Inutilizzabilità degli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tale attività - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del principio di riserva di legge, del diritto di difesa e di quello, garantito anche in via convenzionale, al rispetto della vita privata e del domicilio della persona - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 103, comma 3; codice di procedura penale, art. 191.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

Pag. 52

N. 253. Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento sommario di cognizione - Domanda riconvenzionale devoluta alla decisione del tribunale in composizione collegiale - Inammissibilità, anche quando pregiudicante rispetto alla domanda principale - Irraginevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice di procedura civile, art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 62

N. 254. Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamenti collettivi in violazione delle procedure o dei criteri di scelta - Tutela monetaria - Individuazione, nella data di assunzione, del discriminio temporale tra vecchia e nuova disciplina - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, dei valori della dignità umana e dell'utilità sociale, nonché della legge delega, anche in relazione agli obblighi europei e sovrana-zionali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 7; decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, artt. 1, 3 e 10, nella versione antecedente alle modifiche dettate dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 10 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 30 e 47; Carta sociale europea, art. 24.

Pag. 69

N. 255. Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Regione autonoma Sardegna - Finanziamento delle attività rese dalle associazioni convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118 - Indi-cazione, quali soggetti convenzionati, delle associazioni onlus e cooperative sociali, anziché delle associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Denunciata viola-zione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, nonché eccedenza dalle competenze legislative regionali attribuite dallo statuto - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, comma 1.

Pag. 78



N. 256. Sentenza 3 novembre - 1° dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone aggiuntivo unico dovuto per la proroga - Trattenimento da parte dei Comuni delle somme versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-quinquies.
- Costituzione, artt. 3 e 136.

Pag. 84

N. 257. Sentenza 4 novembre - 1° dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Istituzione della "Struttura multifunzionale di orientamento", di supporto ai servizi regionali per il lavoro e all'orientamento permanente - Impiego del personale iscritto all'albo regionale degli operatori della formazione professionale, in posizione di distacco presso la pubblica amministrazione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16, artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l).

Pag. 90

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 164. Ordinanza della Corte d'appello di Bologna del 3 giugno 2020

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Mancata previsione dell'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

- Codice di procedura penale, art. 649.....

Pag. 95

N. 165. Ordinanza del Tribunale di Crotone del 19 giugno 2020

Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione della sospensione del corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo per un periodo di tempo pari a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4.

Pag. 103

N. 166. Ordinanza del Consiglio di Stato del 19 agosto 2020

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Affidamenti dei concessionari - Obbligo per i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, di affidare una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale e per la salvaguardia delle professionalità - Previsione che la restante parte possa essere realizzata da società *in house* per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.



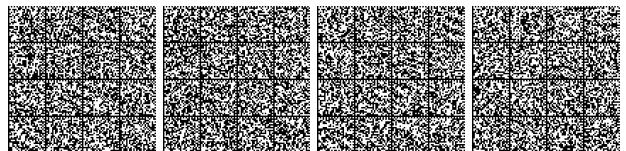
- Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), art. 1, comma 1, lettera *iii*); decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), art. 177, comma 1. Pag. 112

- N. 167. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 6 luglio 2020
Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo
- **Computo della durata del processo - Previsione che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato.**
– Legge 24 marzo 2011 [*recte*: 2001], n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 2, comma 2-*bis*. Pag. 122

- N. 168. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 9 giugno 2020
Processo penale - Dibattimento - Riqualificazione giuridica del fatto - Facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento a instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato - Mancata previsione.
– Codice di procedura penale, art. 521..... Pag. 126

- N. 169. Ordinanza della Corte d'appello di Palermo del 24 settembre 2020
Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Siciliana - Interventi per il centro storico di Palermo - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Previsione che per i fabbricati, in mancanza di coacervo dei fitti, l'indennità è determinata sulla media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio.
– Legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), art. 124, comma 4, come sostituito dall'art. 29 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*).. Pag. 153





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 246

Sentenza 3 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Veneto - Servizi di comunicazione elettronica - Occupazioni del demanio idrico funzionali all'installazione, fornitura ed esercizio delle reti - Previsione, a carico degli operatori, di un canone stabilito dalla Giunta regionale - Violazione dei principi fondamentali nella materia dell'ordinamento della comunicazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11, art. 83, comma 4-sexies, aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettera *e*, e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici :Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), come aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra la Telecom Italia spa e la Regione Veneto e altri, con ordinanza del 17 giugno 2019, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Telecom Italia spa e della Regione Veneto, nonché l'atto di intervento della Open Fiber spa;

uditio nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditio l'avvocato Nico Moravia per la Open Fiber spa, gli avvocati Francesco Caliandro per la Telecom Italia spa e Andrea Manzi per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1), del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 giugno 2019 (r.o. n. 172 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), aggiunto al testo originario dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera *e*, e terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata dispone che in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e la fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per l'installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente sia tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale, oltre al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia.

2.- Il giudizio principale è stato promosso da Telecom Italia spa, operatore di comunicazione elettronica autorizzato ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Detta società ha impugnato la nota n. prot. 100127 del 12 marzo 2019, con la quale la Regione Veneto - Genio Civile di Verona - le aveva comunicato che la sua istanza di rinnovo di una concessione idraulica, avente ad oggetto il fiancheggiamento telefonico del fiume Adige nel territorio del Comune di Bussolengo, sarebbe stata evasa solo all'esito del pagamento dell'importo ivi meglio specificato, a titolo di canone per l'occupazione di un tratto di bene demaniale, sulla base della menzionata disposizione regionale.

Nel ricorso, Telecom Italia spa ha dedotto, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale della norma regionale presupposta.

3.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che l'unica questione dibattuta nel giudizio è l'applicabilità della norma censurata, che condiziona il rinnovo della concessione all'assolvimento di un onere economico; donde la possibilità di dar corso all'incidente di costituzionalità anche nella fase cautelare del giudizio principale, come in effetti accaduto.

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva anzitutto che la materia delle telecomunicazioni riceve specifica disciplina dal menzionato codice delle comunicazioni elettroniche, destinato a prevalere, in quanto testo normativo successivo e speciale, sulle disposizioni contenute nel 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), che ha delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni di polizia idraulica, abilitandole ad imporre ai privati il pagamento di un canone per l'occupazione di aree demaniali.

4.1.- In particolare, l'art. 93, comma 1, del citato cod. comunicazioni elettroniche stabilisce una riserva di legge in materia, non consentendo alle pubbliche amministrazioni di imporre agli operatori della comunicazione elettronica oneri finanziari, reali o contributi al di fuori di quelli espressamente contemplati dal comma 2 (come interpretato autenticamente, e con efficacia retroattiva, dall'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 recante "Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità"); si tratta, nello specifico, delle spese necessarie alla sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, dei costi di ripristino delle aree medesime, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) o del canone previsto al medesimo fine (COSAP).

4.2.- Il rimettente osserva che detta previsione, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005), esprime un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», poiché assicura a tutti gli operatori del settore un trattamento uniforme e non discriminatorio; su tali basi, la stessa giurisprudenza attribuisce all'art. 93 del cod. comunicazioni elettroniche anche una finalità di tutela della concorrenza, con l'obiettivo di garantire parità di trattamento e di non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore economico di riferimento.

4.3.- Ciò posto, il rimettente assume che la norma censurata si pone, anzitutto, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto l'imposizione, da parte della Regione Veneto, di un onere finanziario diverso da quelli tassativamente previsti dalla citata legge statale per l'occupazione del demanio idrico comporta una disparità di trattamento rispetto ad altre Regioni, nelle quali tale onere non è richiesto.

Il rimettente denuncia, inoltre, una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost., poiché l'intervento del legislatore regionale invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza»; assume, infine, anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la norma censurata contrasta con un principio fondamentale stabilito con legge dello Stato nella materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente.



5.- Con atto depositato il 23 ottobre 2019 si è costituita in giudizio Telecom Italia spa, ricorrente nel giudizio principale.

5.1.- La società ha dapprima ricostruito i termini fattuali della vicenda, caratterizzata da un pregresso contenzioso originato dalla pretesa della Regione Veneto di ottenere, in relazione a diversi impianti di telecomunicazione realizzati previa concessione di aree del demanio idrico, il pagamento di canoni, il cui fondamento era rinvenibile nelle previsioni del d.lgs. n. 112 del 1998.

Detto contenzioso era stato definito con il rigetto delle pretese della Regione Veneto, in conformità all'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 93, comma 2, del cod. comunicazioni elettroniche si pone in rapporto di specialità rispetto alla disciplina dei canoni demaniali ricavabile dalle disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998.

5.2.- La Regione Veneto aveva allora adottato la disposizione censurata, con la quale era previsto il versamento di un canone, nella misura determinata dalla Giunta Regionale, a carico del richiedente la concessione per l'occupazione del demanio idrico ai fini dell'esercizio dei servizi di comunicazione; ed in tale contesto aveva preso avvio il giudizio principale, originato dalla pretesa della Regione di subordinare al pagamento di detto canone il rinnovo della concessione di un bene del demanio idrico regionale.

5.3.- Poste tali premesse, Telecom Italia spa ha concluso per l'accoglimento delle questioni sollevate, riportandosi alla giurisprudenza richiamata nella stessa ordinanza di rimessione.

6.- Con memoria depositata il 6 novembre 2019 si è costituita in giudizio la Regione Veneto.

6.1.- Pur dichiaratamente consapevole dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, la Regione ha sostenuto che la riserva di legge contenuta nell'art. 93, comma 2, del citato cod. comunicazioni elettroniche non varrebbe ad escludere la possibilità di interventi normativi delle Regioni, in quanto la disciplina del demanio idrico interseca diverse materie, alcune delle quali (come le materie «governo del territorio» e «ordinamento della comunicazione») sono affidate alla competenza legislativa concorrente; in tal senso, ha pertanto sostenuto che una limitazione della potestà legislativa regionale che giungesse ad escludere la possibilità di imporre canoni demaniali sarebbe «inammissibile, anche e soprattutto alla luce delle indicazioni della Carta».

6.2.- Inoltre, avuto riguardo alla natura dello stesso art. 93, ha rilevato che la riconduzione ad unum della disciplina delle comunicazioni, in attuazione della Direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, non ha comportato una nuova articolazione del riparto delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione, poiché le Regioni dispongono della competenza ad attuare ed eseguire gli atti normativi dell'Unione Europea nelle materie ad esse attribuite, come previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

Secondo la Regione, pertanto, la norma censurata atterrebbe alle materie «governo del territorio» ed «ordinamento della comunicazione», rispetto alle quali non può prospettarsi l'adattabilità, da parte del legislatore statale, di principi fondamentali talmente pervasivi da «comprimere in modo pressoché assoluto ogni competenza delle Regioni, pena la violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

6.3.- Su tali basi, la Regione ha sostenuto che l'art. 93 del cod. comunicazioni elettroniche farebbe comunque salva l'applicazione di leggi regionali che stabiliscono canoni e oneri per l'impianto di reti o l'esercizio di servizi di comunicazione; ed ha chiesto alla Corte di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità di tale norma (nonché dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2016, norma di interpretazione autentica con efficacia retroattiva), laddove interpretata come affermativa di una riserva di legge statale in relazione ad attività che «implichino l'occupazione di beni demaniali affidati alla gestione delle Regioni».

6.4.- Nel merito, ha poi concluso per il rigetto delle questioni, assumendo che le disposizioni censurate sarebbero conformi «sia al diritto dell'Unione Europea, sia all'art. 23 della Costituzione [...], sia al riparto di competenze fissato nell'art. 117 della Costituzione, sia, infine e in particolare, all'esigenza di tutelare la concorrenza»; ed a tale ultimo riguardo ha sostenuto che le eventuali differenziazioni relative all'obbligo del pagamento di canoni sarebbero «giustificate dall'attenzione che ogni ente rivolge alle peculiarità del proprio territorio», e che - in ogni caso - il canone demaniale sarebbe conforme ai requisiti di trasparenza, obiettiva giustificabilità, proporzionalità e non discriminazione fissati dal citato cod. comunicazioni elettroniche.

7.- È infine intervenuta, con memoria depositata il 12 novembre 2019, Open Fiber spa, anch'essa operatrice autorizzata per le telecomunicazioni, deducendo la propria legittimazione ad intervenire in base a due distinte circostanze.



Da un lato, infatti, detta società ha allegato di aver promosso un giudizio dal contenuto identico a quello del giudizio principale, poi sospeso dal TAR in attesa della definizione della presente questione di legittimità, ed ha sostenuto che da tale circostanza doveva desumersi l'esistenza di un suo interesse diretto ed immediato rispetto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio; dall'altro lato, ha documentato di essere comunque intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale, seppur con atto successivo al deposito dell'ordinanza di rimessione.

Nel merito, ha concluso per l'accoglimento della questione.

8.- Telecom Italia spa e la Regione Veneto hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza, insistendo nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), aggiunto al testo originario dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera *e*, e terzo comma, della Costituzione.

Tale norma prevede che, in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e la fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per l'installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente sia tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale, oltre al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia.

1.1.- Secondo il rimettente, la norma censurata derogherebbe all'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), a mente del quale «Le Pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge»; e siffatta deroga, riguardando costi ed oneri non contemplati in altre Regioni, determinerebbe una disparità di trattamento tra operatori economici la cui attività è distribuita sul territorio nazionale, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.- La stessa imposizione, inoltre, darebbe luogo ad un'alterazione del sistema concorrenziale del mercato nazionale, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza»; e poiché, in base al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'art. 93 del già citato cod. comunicazioni elettroniche esprime un principio fondamentale nella materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente, la norma censurata, nel porsi in contrasto con tale principio, violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost..

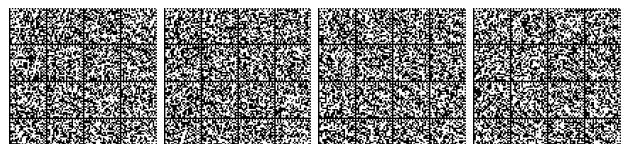
2.- Esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quest'ultima censura.

2.1.- Occorre anzitutto rilevare che, con la disposizione censurata, la Regione Veneto non ha esercitato la propria competenza legislativa nella materia «governo del territorio».

La norma, infatti, non concerne la progettazione tecnica, la realizzazione o l'allocazione degli impianti di produzione o trasmissione delle comunicazioni, aspetti certamente destinati ad interessare l'assetto urbanistico e le peculiarità territoriali dell'area su cui tali attività ricadono e, come tali, rientranti nella competenza legislativa delle Regioni, sia pure tenute «ad uniformarsi agli standard stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale» (sentenza n. 7 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 336 del 2005).

Essa è, piuttosto, destinata a regolare l'esercizio, da parte della Regione, delle funzioni amministrative conferitele per effetto 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), ed in particolare di quelle in materia di risorse idriche, mediante la disciplina del relativo rapporto concessorio.

2.2.- In tale specifico ambito, la disposizione censurata prevede il pagamento di canoni a carico degli operatori della comunicazione, in relazione a tutte le ipotesi nelle quali l'esercizio della relativa attività renda necessaria l'occupazione di beni del demanio idrico; il canone è, infatti, previsto «per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo».



Detta disposizione va, pertanto, ricondotta alla materia «ordinamento della comunicazione», laddove disciplina l'imposizione di oneri pecuniari.

2.3.- Nell'ambito di quest'ultima materia, la disciplina del settore della comunicazione elettronica persegue il duplice e concorrente obiettivo della libertà nella fornitura del relativo servizio, in quanto di preminente interesse generale, e della tutela del diritto di iniziativa economica degli operatori, da svolgersi in regime di concorrenza proprio al fine di garantire il più ampio accesso all'uso dei mezzi di comunicazione elettronica.

Siffatti obiettivi hanno caratterizzato l'intervento del legislatore statale nel settore delle telecomunicazioni, avvenuto con il citato cod. comunicazioni elettroniche; tale intervento, fra l'altro, ha attuato una liberalizzazione del mercato con le finalità (espressamente rappresentate nelle Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002) di garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché di consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

2.4.- Su tali basi, questa Corte ha da tempo affermato che l'art. 93 del cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenza n. 336 del 2005; in senso conforme, sentenze n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006).

La norma censurata si pone, infatti, in netto contrasto con tale principio, poiché impone agli operatori delle comunicazioni una prestazione pecuniaria che rientra nell'ambito di quelle colpite dal divieto.

2.5.- In ordine alla finalità perseguita dall'art. 93 del citato cod. comunicazioni elettroniche, questa Corte ha inoltre precisato che, in mancanza di tale divieto, ogni singola Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 272 del 2010).

Si deve, perciò, escludere che, come invece ritenuto dalla Regione resistente, la riserva di legge contenuta nell'art. 93 consenta anche un intervento del legislatore regionale.

Se così non fosse, del resto, sarebbe contraddetta la stessa *ratio legis*, come individuata, con la decisione poc'anzi citata, nella finalità di «evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio».

3.- La questione sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è dunque fondata. Vengono assorbiti i restanti profili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

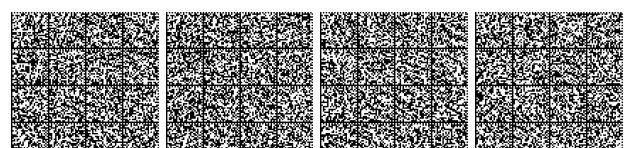
Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 3 novembre 2020

Rilevato che nel giudizio n. 172 r.o. del 2019, promosso con ordinanza del Tribunale amministrativo per il Veneto del 17 giugno 2019, è intervenuta la Open Fiber spa, la quale, esponendo di aver impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto un atto dal contenuto identico a quello oggetto del giudizio principale, e rappresentando altresì che il relativo giudizio è stato sospeso dallo stesso Tribunale in attesa della definizione della presente questione di legittimità costituzionale, assume, per tale ragione, di essere legittimata ad intervenire, in quanto portatrice di interesse immediato e diretto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio; che, inoltre, la stessa Open Fiber spa afferma di essere intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale con atto notificato in data 8 novembre 2019.

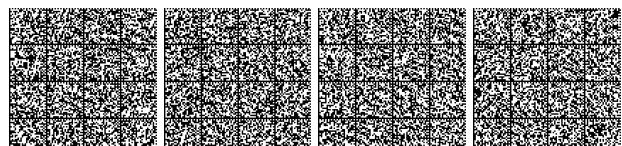
Considerato, quanto a tale ultimo profilo, che nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirs i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, tra le tante, sentenze n. 13 del 2019, n. 217 e n. 180 del 2018; ordinanze indicate alle sentenze n. 158, n. 119 e n. 30 del 2020, n. 237, n. 221, n. 159, n. 141 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 194, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 29 del 2017, n. 286, n. 243 e n. 84 del 2016; ordinanze n. 202, n. 111 e n. 37 del 2020), mentre nel caso di specie il deposito dell'atto di intervento è successivo all'emissione di quest'ultima; che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale (art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 158 del 2018, con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020; sentenza n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019); che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*; che, nel caso in esame, la Open Fiber spa non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettata, come ogni altro operatore di comunicazione elettronica autorizzato, alla norma regionale censurata; che, inoltre, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, non rileva che il giudizio di cui è parte l'interveniente sia stato sospeso in attesa dell'esito dell'incidente di costituzionalità scaturito da altro indipendente giudizio, poiché, ove si ritenesse altrimenti, verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione (ordinanza n. 202 del 2020); che, pertanto, l'intervento della Open Fiber spa deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della società Open Fiber spa.

F.to: Mario Rosario Morelli, *Presidente*

T_200246



N. 247

Sentenza 5 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso preceduto da varianti urbanistiche - Esonero dal contributo straordinario di costruzione - Violazione di principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua.*

Procedimento amministrativo - Norme della Regione Veneto - Procedure relative allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) - Inerzia della pubblica amministrazione - Facoltà, per l'interessato, di richiedere la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio - Cambio di destinazione d'uso senza aumento del carico urbanistico - Esonero dal contributo di costruzione - Denunciata violazione di principi fondamentali nella materia del governo del territorio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29, artt. 11 e 20.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *e)* ed *m)*, e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

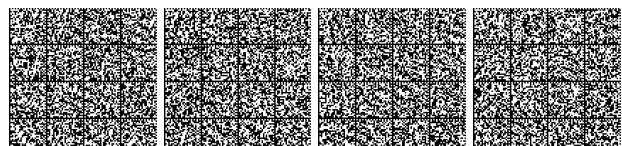
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 settembre - 2 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2019 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditì l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 102 del 2019, ha impugnato gli artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *e*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- Osserva il ricorrente che l'impugnato art. 11 inserisce nella legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), l'art. 40-*bis* (Disposizioni relative a immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio), il quale, al comma 5, dispone l'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso di immobili funzionali alla conservazione della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, al ricorrere delle ulteriori condizioni ivi previste (riconoscimento da parte del Comune di un interesse pubblico, sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primarie e mancanza di aumento dei carichi urbanistici).

E ciò in contrasto con la disciplina statale che, invece, imporrebbe, nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso, l'obbligo di corrispondere gli oneri di urbanizzazione in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o del permesso di costruire.

Viene ricordato dall'Avvocatura generale dello Stato che la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di norme di principio alle disposizioni che definiscono l'onerosità dell'attività edilizia, ma anche a quelle che, incidendo su tale principio, concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria (sentenze n. 231 del 2016 e n. 1033 del 1988).

1.1.1.- Il ricorrente assume un ulteriore profilo di contrasto con la disciplina statale di riferimento alla luce del combinato disposto dei commi 2 (il quale prevede l'approvazione, da parte del Comune, di una variante al Piano degli interventi comunali) e 5 dell'art. 40-*bis* oggetto di esame.

Vi sarebbe, infatti, violazione, in particolare, del disposto dell'art. 16, comma 4, lettera *d-ter*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da considerarsi anch'esso norma di principio, il quale prevede la debenza di un contributo straordinario in ipotesi di «interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso».

L'Avvocatura generale dello Stato puntualizza che le previsioni contenute nel medesimo art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti: *TUE*), ai commi 4-*bis* e 5 - in base alle quali vengono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali - si riferirebbero alla disciplina del calcolo del maggior valore e agli obiettivi cui il «contributo straordinario» deve essere vincolato e lascerebbero dunque inalterato il principio in base al quale, per quanto di interesse nel caso di specie, qualora si sia in presenza di varianti urbanistiche con cambio di destinazione d'uso è dovuto un «contributo straordinario», in ragione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili.

1.1.2.- Il gravato art. 11 violerebbe, dunque, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio dagli artt. 16 e 17 del *TUE*.

1.2.- Ulteriore questione ha ad oggetto l'art. 20 della medesima legge regionale n. 29 del 2019 che modifica la legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante), introducendo l'art. 6-*bis* (Disposizioni per l'applicazione delle procedure di sportello unico per le attività produttive). A parere del ricorrente esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost.

L'art. 6-*bis*, nell'ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), prevede che, decorsi inutilmente i termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo d.P.R. senza che il responsabile del procedimento presso la struttura dello sportello unico comunale o intercomunale abbia comunicato il provvedimento conclusivo ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui al successivo comma 3 dello stesso art. 7, il richiedente può presentare istanza alla struttura provinciale o della città metropolitana competente in materia di sportello unico per le imprese affinché, entro quindici giorni dalla richiesta, convochi una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento.



Tale disposizione, dunque, introdurrebbe una deroga al predetto art. 7, comma 3, ai sensi del quale, scaduto il termine stabilito per la conclusione del procedimento davanti allo sportello unico ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applicherebbe la regola del «silenzio assenso», in virtù del rinvio all'art. 38, comma 3, lettera *h*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

La legge regionale in esame determinerebbe, quindi, un aggravamento procedimentale poiché escluderebbe l'applicazione della regola del «silenzio assenso», che consente la chiusura certa del procedimento, prevedendo l'attivazione di una conferenza di servizi al fine non di definire il procedimento ma di individuare le modalità per la sua eventuale prosecuzione.

La stessa Corte costituzionale - rammenta il ricorrente - con la sentenza n. 15 del 2010 ha riconosciuto la competenza statale per la disciplina in materia di sportello unico, valorizzando «la funzione di coordinamento perseguita dalla normativa che disciplina compiti e funzionamento dello "sportello unico per le imprese", attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, si da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precezzo di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali».

Da quanto affermato da questa Corte si desumerebbe, dunque, che le modifiche da parte della normativa regionale per le parti di competenza possano essere ritenute legittime solo se modificano in melius quella statale prevedendo forme più avanzate di semplificazione.

2.- Si è costituita la Regione Veneto, eccependo l'infondatezza di tutte le questioni in esame.

2.1.- Viene innanzitutto affermato che i prospettati motivi di incostituzionalità relativi alla disciplina sul contributo di costruzione sarebbero l'esito di un fraintendimento della disposizione regionale.

E ciò in quanto l'esonero dal pagamento del contributo di costruzione, in caso di cambio di destinazione d'uso di immobili funzionali alla conservazione della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, sarebbe subordinato al mancato aumento dei carichi urbanistici. Tale previsione sarebbe, dunque, conforme ai principi consolidatisi nella giurisprudenza amministrativa per cui il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico e che influisce sul cosiddetto carico urbanistico.

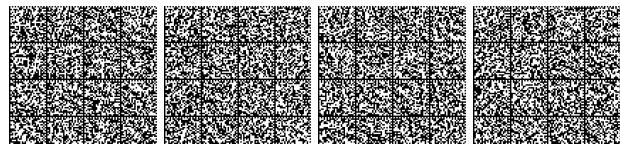
Pertanto, l'esenzione prevista dall'impugnata disposizione regionale non determinerebbe alcuna deroga alla disciplina statale che richiede, appunto, un incremento di carico urbanistico e, anzi, sarebbe subordinata alla sussistenza di ulteriori requisiti (quali la sussistenza di uno specifico interesse pubblico e l'esistenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria).

Tale conclusione - prosegue la resistente - potrebbe essere estesa anche al cosiddetto contributo straordinario.

La peculiare funzione che dottrina e giurisprudenza gli attribuiscono non escluderebbe e, anzi, richiederebbe ineluttabilmente la correlazione tra la modifica della destinazione d'uso e l'aggravarsi del carico urbanistico, non essendo sufficiente la sussistenza del vantaggio del privato. Quanto a quest'ultimo, poi, la resistente puntualizza che andrebbe altresì considerato che la fattispecie regolata dalla norma regionale in discussione ipotizza un vantaggio pubblico dominante, corrispondente al valore di testimonianza culturale assicurato dalla vitalità dell'edificio garantita dal mutamento di destinazione d'uso.

Peraltra - prosegue la resistente - anche a voler ritenere irrilevante l'aggravio del carico urbanistico ai fini della determinazione del contributo straordinario, la finalità di equità sociale dello stesso è rimessa, nel suo contemporaneamento con il contrapposto interesse di favorire l'efficienza del mercato del recupero urbano e di garantire un ordinato assetto urbanistico-edilizio del territorio, alla competenza delle Regioni, che devono stabilire, nell'esercizio della propria discrezionalità, la compartecipazione tra Comune e privato al maggior valore generato dal cambio di destinazione d'uso dell'edificio. Il che implicherebbe la facoltà per le stesse di introdurre ipotesi, sia pure eccezionali, di quantificazione nulla del contributo, laddove si presentino fattispecie peculiari che giustifichino un favor per gli interventi di recupero edilizio al fine di garantire il miglior soddisfacimento dell'interesse generale.

In tale direzione si porrebbe, dunque, la disposizione di legge regionale in esame, la quale, nell'escludere ogni forma di contributo di costruzione, dunque anche straordinario, per il caso di intervento con cambio di destinazione d'uso, introdurrebbe limiti oggettivi (beni immobili appartenenti a particolari episodi insediativi reputati funzionali alla



conservazione della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio) o funzionali (riconoscimento comunale di un interesse pubblico, sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primana e assenza di carichi urbanistici) idonei a circoscrivere la casistica applicativa ad ipotesi eccezionali e meritevoli di adeguato riconoscimento.

A parere della Regione, dunque, la gravata disposizione non violerebbe i principi fondamentali in materia di governo del territorio dettati dalla disciplina statale, ma, al contrario, ne darebbe legittima e piena attuazione.

2.2.- Anche la questione avente ad oggetto l'art. 20 della gravata legge regionale non sarebbe fondata, in quanto la disposizione impugnata non introdurrebbe alcun aggravamento procedimentale ma si limiterebbe a introdurre un segmento procedimentale meramente facoltativo ed eventuale, attivabile unicamente su istanza del richiedente.

Di più, la legge regionale - sottolinea la resistente - modificherebbe in melius la normativa statale, avendo il solo scopo di favorire la prosecuzione del procedimento, laddove esso non si sia concluso mediante l'adozione di un provvedimento espresso ovvero per silentium ex art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Non sarebbe, perciò, esclusa l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso, come paventato nel ricorso, ma, anzi, l'istituto in parola rappresenterebbe un elemento imprescindibile al fine di delimitare la sfera operativa della facoltà sollecitatoria introdotta dalla legge regionale. Essa sarebbe, infatti, utilizzabile unicamente ove non si sia formato silenzio provvedimentale, ricorrendo, quindi, un'ipotesi di silenzio inadempimento.

A conferma di tale conclusione viene rimarcato che tra i procedimenti cui si applica il d.P.R. n. 160 del 2010 possono ricorrere ipotesi sussumibili tra le fattispecie di esclusione di cui al comma 4 dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990, a norma del quale «[l]e disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti». Ben potrebbe accadere, dunque, che i procedimenti di cui al d.P.R. n. 160 del 2010 involgano alcuni degli interessi sensibili rispetto ai quali non trova applicazione l'istituto del silenzio assenso; nel qual caso l'inutile decorso del termine per la conclusione del procedimento avanti lo sportello unico andrebbe qualificato quale silenzio inadempimento e non quale silenzio assenso. Ed è proprio in questa evenienza che sarebbe destinata a operare l'impugnata legge regionale, al fine di garantire da parte della Provincia o della Città metropolitana l'avvio di un procedimento (eventuale) diretto al superamento dell'inerzia.

Tale disposizione regionale, dunque, determinerebbe un innalzamento dei livelli di tutela e non un aggravamento procedimentale.

Né a negare tale conclusione - chiarisce la Regione - gioverebbe il richiamo, contenuto nel ricorso, all'art. 38, comma 3, lettera *h*), del d.l. n. 112 del 2008, il quale consente di prescindere, in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, dall'avviso delle amministrazioni chiamate a pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, senza che sia fatta distinzione tra amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili e non. Infatti, il terzo comma dello stesso art. 38 premette - alla enucleazione dei principi sulla cui base procedere alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al regolamento di cui al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59), e successive modificazioni - che deve essere garantito «il rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241». Il che esclude che si possa formare un silenzio assenso in presenza di interessi "sensibili".

La disposizione di legge regionale introdurrebbe, dunque, un segmento procedimentale eventuale destinato a operare su iniziativa del richiedente e unicamente ove non si sia formato il silenzio assenso, e cioè al solo fine di porre rimedio all'inerzia dell'amministrazione. In tal modo, innalzando e non riducendo il livello di semplificazione procedimentale e di tutela della concorrenza.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato gli artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all’infanzia), i quali inseriscono, rispettivamente, l’art. 40-bis nella legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) e l’art. 6-bis nella legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

2.- A parere del ricorrente, il comma 5 del predetto art. 40-bis violerebbe l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio dagli artt. 16 e 17 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto prevederebbe un’ipotesi di esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione al di fuori delle ipotesi previste dall’art. 17 del d.P.R. n. 380 del 2001 (d’ora in avanti: *TUE*).

Inoltre, alla luce del “combinato disposto” con il comma 2 (a norma del quale il Comune, per individuare gli immobili costituivi della memoria e dell’identità storico-culturale del territorio, provvede all’approvazione di una variante al Piano degli interventi), vi sarebbe contrasto anche con il principio fondamentale dettato in materia di governo del territorio dall’art. 16, comma 4, lettera d-ter, del *TUE*, secondo cui, qualora si sia in presenza di cambio di destinazione d’uso preceduto da varianti urbanistiche, è dovuto un “contributo straordinario” in ragione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili.

3.- In relazione alla prima questione, va ricordato che il contributo di costruzione è disciplinato dal Testo unico dell’edilizia, il quale, all’art. 16 prevede che «il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all’incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione». Il successivo art. 17 elenca, poi, i casi di esenzione: a) interventi da realizzare nelle zone agricole in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell’imprenditore agricolo a titolo principale; b) interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento di edifici unifamiliari; c) impianti, attrezzature, opere pubbliche e di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici; d) interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità; e) nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all’uso razionale dell’energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela dell’assetto idrogeologico, artistico-storica e ambientale.

3.1.- Questa Corte ha espressamente riconosciuto la natura di norme di principio alle disposizioni relative all’onerosità del contributo abilitativo, rientranti nella «disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenze n. 231 del 2016 e n. 303 del 2003), ivi incluse quelle contenenti deroghe o riduzioni dell’importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria (sentenza n. 231 del 2016, che richiama le sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

3.2.- Sulla base della disciplina statale l’obbligo di corresponsione del contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell’intervento edilizio, e ciò anche nel caso particolare di cambio di destinazione d’uso.

3.3.- Ebbene, il comma 5 dell’art. 40-bis della legge regionale in esame non contraddice tale principio. Esso infatti subordina espressamente l’esonero del contributo nel caso di cambio di destinazione d’uso al mancato aumento del carico urbanistico (oltre che al riconoscimento di un interesse pubblico e alla sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria).

4.- La questione, pertanto, non è fondata.

5.- Diverso esito deve avere la seconda questione che investe, insieme allo stesso comma 5, il comma 2, in base al quale il Comune individua gli immobili costitutivi della memoria e dell’identità storico-culturale del territorio, provvedendo all’approvazione di una variante al Piano degli interventi (PI), e ciò anche al fine di permettere la modifica di destinazione d’uso di cui al successivo comma 5.

5.1.- Viene in questo caso in rilievo il cosiddetto contributo straordinario che, secondo l’art. 16, comma 4, lettera d-ter del *TUE*, è dovuto in presenza di una variante urbanistica che comporta un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. La lettura combinata delle disposizioni di cui ai commi 2 e 5 è imposta dalla stessa formulazione di quest’ultimo, che, nell’individuare gli immobili interessati, usa l’espressione “tali”, rinviano così ai commi precedenti e in particolare alla previsione della variante urbanistica.



Sennonché lo stesso legislatore regionale, nell'escludere la debenza del contributo in questione, non prende in considerazione le specifiche condizioni che lo riguardano fissate dalla normativa statale ma si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico (insieme alle altre condizioni ricordate e qui non rilevanti). In particolare non tiene conto del fatto che ciò che si "colpisce" con il contributo straordinario è il «plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga» (così la Relazione governativa al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120, cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha apportato alcune modificazioni al TUE, anche ai fini di risolvere dubbi interpretativi). Ne consegue che solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione.

6.- La normativa regionale contrasta dunque con i parametri interposti di cui alla lettera *d-ter* del comma 4 dell'art. 16 del TUE e quindi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esonerava dal "contributo straordinario" nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dall'art. 40-*bis*.

7.- Su tale conclusione non incidono le norme statali sopravvenute dopo l'instaurazione del presente giudizio, ovverosia il cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha eliminato l'espressione "cambio di destinazione d'uso" dalla lettera *d-ter*.

Comunque, secondo la già citata Relazione governativa, la novella provvede a tale eliminazione in quanto il contributo straordinario non è dovuto per «il mero cambio d'uso tra quelli considerati ammissibili dal piano urbanistico generale» che prescinderebbe, quindi, dall'esistenza di una variante urbanistica.

8.- Quanto all'art. 20 della medesima legge regionale n. 29 del 2019, che modifica la legge della Regione Veneto n. 55 del 2012, introducendo l'art. 6-*bis*, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost.

La norma, nell'ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), prevede che, decorsi inutilmente i termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo d.P.R., senza che il responsabile del procedimento abbia comunicato il provvedimento conclusivo ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui al successivo comma 3 dello stesso art. 7, il richiedente possa presentare istanza per la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le «modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento».

A parere del ricorrente la disposizione introdurrebbe una deroga al citato art. 7, comma 3, ai sensi del quale si applicherebbe la regola del «silenzio assenso», in virtù del rinvio all'art. 38, comma 3, lettera *h*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in cui si prevede che «in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione precedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso».

La norma regionale determinerebbe, quindi, un aggravamento ingiustificato del procedimento.

9.- La questione è fondata.

10.- Lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) è stato introdotto dal 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), che ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (art. 23, comma 1).

La disciplina attuativa è dettata dal regolamento di cui al d.P.R. n. 160 del 2010, adottato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, che definisce lo Sportello come «l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento» (art. 1, comma 1, lettera *m*).

10.1.- Come chiarisce la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 15 del 2010), la finalità perseguita è quella della «istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, si da assicurare le migliori condizioni



di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al preceitto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali».

Nella stessa sentenza si evidenzia che l'istituzione del SUAP trova un addentellato anche in sede di Unione europea: ai sensi dell'art. 6 della direttiva 2006/123/CE «[g]li Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: *a)* tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali; *b)* le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

11.- Si tratta, dunque, di un istituto di particolare rilievo volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa in una materia, quale quella della iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese e che costituisce uno sforzo significativo sulla strada di un'amministrazione più rapida ed efficiente, in grado di non opporre ostacoli quanto ad adempimenti e tempi procedurali e che, in questa prospettiva, esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria par condicio a tutti gli operatori economici.

È evidente, allora, che qualsiasi intervento del legislatore regionale che incida in modo sostanziale sul procedimento, aggravandolo, non può ritenersi compatibile con questi principi e quindi, compromettendo tale finalità di semplificazione ed efficienza, comporta la violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di concorrenza e di livelli essenziali delle prestazioni.

12.- Con riferimento alla concorrenza, questa Corte ha già affermato che, qualora il legislatore regionale alteri «la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale - in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 - aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali», determina «un ostacolo effettivo alla libera concorrenza [...] sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale» (sentenza n. 165 del 2014). In tal modo si dà, cioè, luogo ad una duplice discriminazione «sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi» (sentenza n. 165 del 2014).

13.- Ancor più evidente - e giustamente valorizzata dal ricorrente - è la violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

Questa Corte ha più volte affermato che le norme di semplificazione amministrativa possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», in quanto anche l'attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati (*ex multis*, sentenze n. 246 del 2018, n. 62 del 2013, n. 207 e n. 203 del 2012).

Ma si è anche chiarito che «[q]uesto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione”» (sentenza n. 322 del 2009; nello stesso senso, sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005), nonché «quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi» (sentenza n. 92 del 2011), attribuendo «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (sentenze n. 8 del 2011, n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006)», (sentenza n. 207 del 2012).

14.- Ebbene, tali condizioni ricorrono nel caso in esame, in cui il meccanismo disciplinato dall'art. 7, comma 3, del d.P.R. n. 160 del 2010, evocato come parametro interposto dal ricorrente, si occupa del momento particolarmente qualificante della chiusura del procedimento: è in questa fase, infatti, che si manifestano con tutta evidenza, da una parte, l'esigenza di certezza di modi e di tempi, dall'altra, quella della uniformità delle discipline.

A fronte di una regolamentazione nazionale che intende garantire la rapida e certa chiusura del procedimento, appare lesiva delle esigenze evidenziate la previsione della legge regionale che, rinviando ad una conferenza di servizi neanche decisoria, lo riapre e lo prolunga sine die.

15.- Non contraddice tale conclusione quanto sostenuto dalla resistente in ordine al carattere eventuale e facoltativo dell'attivazione del segmento procedimentale.

Infatti la certezza dei tempi e degli adempimenti dei procedimenti sono interessi perseguiti in una prospettiva che copre, ma al tempo stesso trascende, la posizione del singolo soggetto istante, investendo i terzi oltre che le amministrazioni coinvolte. Come chiarito da questa Corte, «le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla *ratio* sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (come del resto riconosciuto



da questa Corte nella sentenza n. 207 del 2012), che non possono essere derogati nemmeno quando - come nel caso in esame - l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati» (sentenza n. 246 del 2018).

Pertanto la normativa impugnata prevede un aggravio procedimentale, la cui portata non è messa in discussione dalla sua natura eventuale e facoltativa.

16.- Deve, dunque, affermarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 6-bis della legge della Regione Veneto n. 55 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), nella parte in cui inserisce l'art. 40-bis della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione di cui all'art. 16, comma 4, lettera d-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-bis;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 6-bis della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 40-bis della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, limitatamente alla previsione dell'esonero dal pagamento del contributo di costruzione di cui all'art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, nell'ipotesi di cambio di destinazione d'uso di immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200247



N. 248

Sentenza 4 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime non aggravate - Inclusione tra i delitti procedibili a querela - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, nonché violazione dei criteri di delega e della riserva di legge in materia penale - Manifesta infondatezza delle questioni.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime non aggravate dallo stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope - Inclusione tra i delitti procedibili a querela - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento e irragionevolezza - Non fondatezza della questione - Invito al legislatore ad una complessiva rimeditazione del regime di procedibilità delle diverse ipotesi del reato in esame.

- Decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36; codice penale, art. 590-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

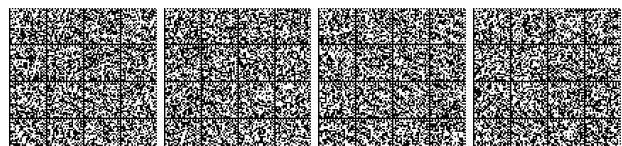
nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, recante «Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere *a* e *b*, e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103», e dell'art. 590-bis del codice penale, promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Treviso con ordinanza dell'11 aprile 2019, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione quinta penale, con ordinanza del 24 maggio 2019 e dal Tribunale ordinario di Pisa con ordinanza del 12 luglio 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 183 e 225 del registro ordinanze 2019 e al n. 5 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 44 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di B. B., di E. V. e di D. B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Stefano Pietrobon per B. B., Guido Aldo Carlo Camera e Marco Bisceglia per E. V., Salvatore Salidu e Stefano Borsacchi per D. B. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 aprile 2019 (r.o. n. 183 del 2019), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato questioni 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 ricomprende tra i reati perseguitibili a querela il delitto di lesioni stradali gravi e gravissime di cui all'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, denunciandone il contrasto con gli artt. 76, 77, primo comma, 25, secondo comma, e 3 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente è investito dell'opposizione a un decreto penale di condanna emesso nei confronti di un imputato per il reato previsto dall'art. 590-bis, primo e ottavo comma, cod. pen., per avere, alla guida della propria autovettura, omesso di rispettare il segnale di stop e svolta obbligatoria a destra e di concedere la precedenza a un'altra autovettura, in violazione degli artt. 7, commi 1 e 14, e 145, commi 5 e 10, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), così cagionando a una persona lesioni personali gravi, con prognosi di guarigione in oltre quaranta giorni, nonché lesioni lievi ad altre tre persone.

1.1.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* riferisce che l'imputato ha proposto tempestiva opposizione al decreto penale di condanna; che non ricorre alcuna delle circostanze aggravanti a effetto speciale previste dall'art. 590-bis cod. pen., essendo quella delineata al suo ottavo comma (lesioni cagionate a più persone) un'ipotesi di concorso formale di reati, unificati solo quoad poenam (è citata Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 20 settembre 1982, n. 8083); che nessuna delle persone offese ha sporto querela; che, tuttavia, il delitto risulta perseguitibile d'ufficio, non essendo annoverato tra quelli per i quali il d.lgs. n. 36 del 2018 ha previsto la procedibilità a querela.

1.1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* preliminarmente espone che l'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) 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'articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salvo 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».

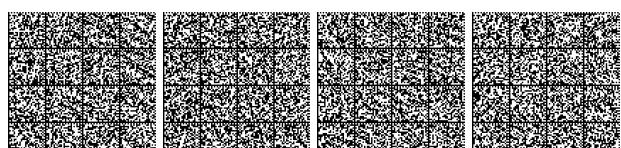
Nell'esercitare la delega con l'adozione del d.lgs. n. 36 del 2018, il Governo non ha annoverato l'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. tra le fattispecie oggetto della modifica del regime di procedibilità, sostenendo, nella relazione illustrativa al provvedimento, che il delitto in questione rientrasse nelle ipotesi eccettuate dalla punibilità a querela, 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.

E però, il legislatore delegante avrebbe inteso collegare l'esclusione della procedibilità a querela alla commissione del reato in danno della persona offesa che si trovi in uno stato di incapacità preesistente alla condotta criminosa e, dunque, in condizioni di particolare vulnerabilità e di minorata difesa. L'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni, derivante da lesioni gravi o gravissime in conseguenza di un sinistro stradale, non porrebbe invece la vittima in condizione di «soggezione» all'autore del reato, sicché non si giustificherebbe la necessità di una tutela rafforzata della persona offesa, la quale, ove impossibilitata a sporgere personalmente querela, potrebbe farlo attraverso gli strumenti previsti dagli artt. 121 cod. pen. e 77 del codice di procedura penale.

Del resto, la Commissione giustizia della Camera dei deputati avrebbe condizionato il proprio parere favorevole allo schema di decreto legislativo presentato dal Governo all'inclusione della fattispecie di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. nel novero dei reati procedibili a querela; condizione che, invece, il Governo avrebbe disatteso, invocando il «particolare allarme sociale» connesso al delitto in questione.

Le lesioni personali stradali, nell'ipotesi base di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. - caratterizzata dalla generica violazione delle norme in materia di circolazione stradale - non si connoterebbero tuttavia per particolare gravità, a differenza delle ipotesi aggravate di cui ai commi successivi, caratterizzate dalla violazione di regole cautelari specifiche o dall'uso di sostanze alcoliche o stupefacenti.

1.1.2.1.- La lettura della delega data dal Governo comporterebbe una violazione dei principi e criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante, con conseguente vulnus all'art. 76 Cost. La scelta del legislatore delegato frusterebbe infatti la *ratio deflattiva* sottesa alla legge n. 103 del 2017, che aveva delegato il Governo ad aumentare le ipo-



tesi di procedibilità a querela e contestualmente introdotto l'istituto dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-ter cod. pen.), al fine di «evitare la celebrazione di processi ai quali le stesse persone offese non hanno (più) interesse, una volta ottenuta soddisfazione (in termini risarcitorii) dall'autore del reato».

1.1.2.2.- La mancata inclusione del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. nel novero dei reati perseguitibili a querela determinerebbe altresì una lesione dell'art. 77, primo comma, Cost., «disciplinante i limiti (qui violati per difetto) entro i quali l'esecutivo può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria», poiché il Governo avrebbe «oltrepassato il chiaro limite dettato dal Parlamento».

1.1.2.3.- Risulterebbe poi violato l'art. 25, secondo comma, Cost., poiché, nel disattendere i principi e criteri direttivi impartiti dalla legge delega n. 103 del 2017, il Governo si sarebbe discostato dalle scelte di politica criminale del Parlamento, così ledendo il principio della riserva di legge in materia penale, che attribuisce al Parlamento funzione centrale nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena, delle sanzioni loro applicabili e delle materie da depenalizzare (è citata la sentenza di questa Corte n. 127 del 2017).

1.1.2.4.- La mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. si porrebbe infine irragionevolmente in contrasto con la *ratio* complessiva della legge n. 103 del 2017, così violando l'art. 3 Cost.

E invero, la perseguitabilità d'ufficio, da un lato, impedirebbe alla persona offesa di scegliere sia se avanzare istanza di punizione dell'autore del reato, sia se rinunciarvi, rimettendo la querela sporta, una volta conseguito il risarcimento del danno. Dall'altro lato, tale regime di procedibilità, rendendo inoperante la causa di estinzione del reato prevista dall'art. 162-ter cod. pen., disincentiverebbe l'autore del reato a ristorare la vittima, atteso che al risarcimento del danno non potrebbe comunque conseguire il proscioglimento.

1.2.- 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.

1.2.1.- L'interveniente evidenzia che le questioni di legittimità costituzionale sono sovrapponibili a quelle già dichiarate non fondate con la sentenza n. 223 del 2019 di questa Corte.

1.2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato richiama poi le ulteriori sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 229 del 2014, n. 119 del 2013 e n. 293 del 2010, per sostenere che 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.

1.2.3.- Le questioni sarebbero, comunque, infondate nel merito, poiché il legislatore delegato si sarebbe attenuto ai principi e criteri direttivi impartiti dal delegante, essendo corretta la scelta - posta a base della mancata previsione della perseguitabilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - di assimilare la malattia conseguente alle lesioni stradali gravi o gravissime allo stato di incapacità, previsto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*, della legge n. 103 del 2017 come ragione giustificatrice del mantenimento della procedibilità d'ufficio.

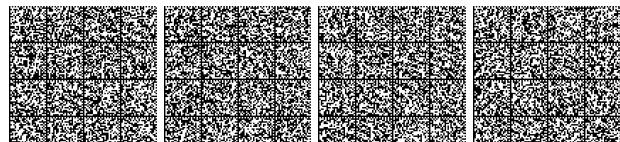
Il legislatore delegato «non [avrebbe potuto] che accoglier[e] la nozione più ampia» di incapacità, considerato che il delitto di cui all'art. 590-bis cod. pen. integrerebbe una fattispecie criminosa grave e connotata da particolare allarme sociale.

1.3.- Si è costituita in giudizio la parte B. B., mediante «atto di intervento».

1.3.1.- Ad avviso della parte, l'intervenuta pronuncia della citata sentenza n. 223 del 2019 non inciderebbe sull'ammissibilità delle odierni questioni di legittimità costituzionale, fondate su parametri costituzionali diversi (artt. 76, 77, 25, secondo comma, e 3 Cost., in luogo del solo art. 76) e argomentazioni differenti, quanto all'interpretazione del criterio di delega di cui all'art. 1, comma 16, lettera *a*, della legge n. 103 del 2017 e quanto all'assenza di un legame imprescindibile tra violazione di regole cautelari e procedibilità d'ufficio.

1.3.2.- In relazione alle censure, sollevate dal giudice *a quo*, di violazione degli artt. 76, 77, primo comma, e 25 Cost., la parte privata ripercorre adesivamente le motivazioni dell'ordinanza di rimessione, illustrando l'*iter* di approvazione del d.lgs. n. 36 del 2018 e svolgendo ampi richiami alla giurisprudenza di questa Corte.

1.3.3.- In riferimento al parametro dell'art. 3 Cost., la parte lamenta che la scelta, operata dal d.lgs. n. 36 del 2018, di mantenere la perseguitabilità d'ufficio per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. introdurrebbe un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al regime di procedibilità (a querela) del delitto di lesioni stradali lievi, ricompreso nell'ambito applicativo dell'art. 590, primo comma, cod. pen., che sarebbe connotato da un identico evento lesivo; e rispetto al delitto di lesioni personali in ambito sanitario, che, in base agli artt. 590 e 590-sexies cod. pen., risulta procedibile a querela, pur essendo anch'esso caratterizzato dalla violazione di norme cautelari.



1.3.4.- Con successiva memoria presentata entro il termine previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la parte ha precisato che il proprio «atto di intervento» va qualificato come atto di costituzione.

2.- Con ordinanza del 24 maggio 2019 (r.o. n. 225 del 2019), il Tribunale ordinario di Milano, sezione quinta penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 36 del 2018, nella parte in cui, «in contrasto con quanto stabilito all'art. 1, co. 16, l. n. 103 del 27 giugno 2017, omette di prevedere la procedibilità a querela per i delitti di cui all'art. 590 bis co. 1 c.p., commess[i] ai danni di persone che non rientrino nelle categorie di cui all'art. 1 comma 16 lettera *a*».

2.1.- Il rimettente deve giudicare della responsabilità penale di un imputato del reato previsto dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., per avere, alla guida della propria autovettura, omesso di concedere la precedenza a un motociclo, in violazione dell'art. 145 cod. strada, così cagionando al conducente del motociclo lesioni giudicate guaribili in cinquanta giorni.

2.1.1.- In punto di rilevanza della questione, il giudice *a quo* riferisce che dagli atti di causa emerge la responsabilità dell'imputato, sicché il processo non potrebbe che concludersi con una sentenza di condanna. Un diverso esito sarebbe prospettabile 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.

2.1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, richiamata la giurisprudenza costituzionale sulle modalità di esercizio della delega (sono citate le sentenze n. 127 del 2017, n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013, n. 276 del 2000, n. 41 del 1993 e n. 261 del 1992), osserva che la legge n. 103 del 2017, introducendo l'istituto dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-ter cod. pen.) e contestualmente delegando il Governo a estendere la procedibilità a querela a tutti i reati contro la persona puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, con l'eccezione delle ipotesi di incapacità della persona offesa per età o per infermità, avrebbe perseguito il complessivo disegno di «allargare il novero delle fattispecie incriminatrici procedibili a querela in modo tale da consentire il più ampio impiego del novello meccanismo estintivo, dando la massima espansione della rilevanza delle condotte riparatorie a fini deflattivi e esprimendo il più grande favore verso i meccanismi conciliativi».

La deliberata scelta del legislatore delegato di non prevedere, nel d.lgs. n. 36 del 2018, la procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., risulterebbe distonica rispetto alla complessiva *ratio* della legge di delega e perciò lesiva dell'art. 76 Cost.

Nel prescrivere il mantenimento della procedibilità d'ufficio per i reati contro la persona nei quali la vittima sia incapace per infermità, l'art. 1, comma 16, lettera *a*, della legge n. 103 del 2017 avrebbe inteso riferirsi ai casi in cui detto stato fosse preesistente alla commissione del reato, e non provocato da quest'ultimo, come emergerebbe dal parere reso sullo schema di decreto legislativo dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati. Non sussisterebbe infatti alcuna «immediata e ineludibile correlazione» tra i due stati, atteso che, secondo l'id quod plerumque accidit, le lesioni conseguenti a un sinistro stradale non comprometterebbero la capacità di autodeterminazione consapevole della vittima.

2.1.3.- I delitti di lesioni personali stradali gravi e gravissime di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., poiché connotati da «violazioni lievi delle norme sulla circolazione stradale [...] prive di quel peculiare disvalore che caratterizza le condotte di guida più azzardate e pericolose per gli utenti della strada», susciterebbero minor allarme sociale rispetto alle condotte aggravate previste dai commi successivi della medesima disposizione, sicché, in relazione ai primi, il d.lgs. n. 36 del 2018 avrebbe dovuto introdurre la condizione di procedibilità della querela.

E invero, rispetto alle condotte sussumibili nell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. sarebbe preponderante l'interesse della persona offesa a conseguire speditamente il risarcimento del danno, sicché «[s]ubordinare le esigenze risarcitorie della vittima alla celebrazione del procedimento penale non frustra soltanto gli interessi della persona offesa ma si risolve altresì in un irragionevole dispendio di risorse processuali».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata, sulla base di argomentazioni sovrappponibili a quelle offerte nel giudizio iscritto al n. 183 del r.o. 2019.

2.3.- Si è costituito in giudizio l'imputato del giudizio *a quo*, chiedendo preliminarmente a questa Corte di sollevare innanzi a sé questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela dell'ipotesi delittuosa ivi prevista, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., e in ogni caso di accogliere le questioni prospettate dal Tribunale di Milano.



2.3.1.- A sostegno dell'accoglimento dell'istanza preliminare, la parte evidenzia il minor disvalore della fattispecie punita al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. (caratterizzata dalla generica violazione di norme in materia di circolazione stradale) rispetto a quelle oggetto delle ipotesi aggravate di cui ai commi successivi (connotate dalla guida di veicoli a motore in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, o dalla commissione di violazioni "qualificate" delle norme sulla circolazione stradale, sempre da parte di conducenti di veicoli a motore), lamentando l'irragionevolezza e discriminatorietà - in contrasto con l'art. 3 Cost. - della previsione del medesimo regime di procedibilità (d'ufficio) in relazione a ipotesi marcatamente diverse sul piano delle caratteristiche oggettive della condotta e dell'elemento soggettivo dell'autore del reato.

La previsione della procedibilità d'ufficio sottenderebbe inoltre una valutazione di gravità della condotta delittuosa che non troverebbe riscontro nei lineamenti della fattispecie di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., rispetto alla quale sarebbe anche possibile la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

La perseguitabilità d'ufficio si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 24 Cost., ledendo il diritto di difesa sia dell'imputato, cui sarebbe irragionevolmente precluso l'accesso all'istituto dell'estinzione del reato per condotte riparatorie, ex art. 162-ter cod. pen., sia della persona offesa, che dovrebbe attendere la celebrazione del processo penale senza poter ottenere in tempi rapidi il risarcimento del danno attraverso l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile.

Al riguardo, questa Corte sarebbe pienamente legittimata a sollevare innanzi a sé le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. prospettate dalla parte, ponendosi le stesse in «evidente rapporto di continenza e di presupposizione» con quella sollevata dal giudice rimettente (sono citate le ordinanze n. 197 e n. 183 del 1996, n. 297 e n. 225 del 1995, n. 294 del 1993, n. 378 del 1992, n. 179 del 1984, n. 315 del 1983, n. 258 del 1982 e n. 230 del 1975).

2.3.2.- La parte evidenzia infine che, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2018, è stata presentata una proposta di legge (A.C. n. 2227 del 30 ottobre 2019) volta a introdurre la condizione di procedibilità della querela per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen.

2.4.- In prossimità della pubblica udienza, originariamente fissata al 9 settembre 2020, la parte ha depositato memoria illustrativa, rappresentando che, successivamente alla già indicata sentenza n. 223 del 2019, è stato presentato dal Ministro della giustizia un disegno di legge (A.C. 2435 del 13 marzo 2020) il cui art. 8, comma 1, lettera *a*), delega il Governo a «prevedere la procedibilità a querela della persona offesa per il reato di lesioni personali stradali gravi previsto dall'articolo 590-bis, primo comma, del codice penale».

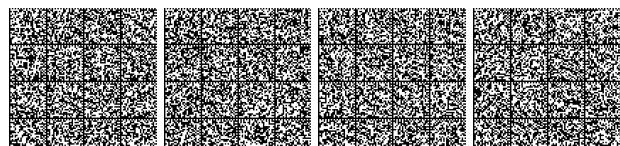
2.4.1.- Tale sopravvenienza giustificherebbe una rimeditazione dell'orientamento espresso nella sentenza n. 223 del 2019, oppure il rinvio della decisione dell'odierno incidente di costituzionalità, al fine di consentire al legislatore di modificare il regime di procedibilità del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., nel senso previsto dal citato disegno di legge.

2.4.2.- Quanto all'istanza di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la parte, citando a supporto un parere pro veritate allegato alla memoria illustrativa, evidenzia come dette questioni si pongano in rapporto di «pregiudizialità, strumentalità e coerenza rispetto al *thema decidendum* delimitato dall'ordinanza di rimessione», senza indebitamente ampliarlo, alla luce della coincidenza tra le argomentazioni svolte dal rimettente - sia pure con riferimento al solo art. 76 Cost. - e quelle contenute nell'atto di costituzione della parte.

2.5.- A seguito del rinvio d'ufficio dell'udienza pubblica al 4 novembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, nella quale contesta la rilevanza dell'avvenuta presentazione del disegno di legge A.C. 2435, che concreterebbe «una mera sollecitazione rivolta al legislatore delegante a ripensare la scelta compiuta con la legge 23 marzo 2016, n. 41» di prevedere la procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di cui all'art. 590-bis cod. pen.; sollecitazione che spetterebbe poi al Governo decidere se accogliere, attesa «l'assoluta discrezionalità di cui [...] godrebbe comunque il futuro legislatore delegato nell'attuare o meno la delega o nell'esercitarla in maniera parziale».

Né sussisterebbero i presupposti per l'autorimessione di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., essendo le argomentazioni spese nell'ordinanza di rimessione unicamente finalizzate a sostenere il dubbio di costituzionalità - sollevato dal rimettente rispetto all'art. 76 Cost. - circa l'effettiva rispondenza ai principi e criteri impartiti dalla legge di delega n. 103 del 2017 della scelta di non prevedere, nel d.lgs. n. 36 del 2018, la procedibilità a querela per l'ipotesi base del delitto di lesioni stradali.

3.- Con ordinanza del 12 luglio 2019 (r.o. n. 5 del 2020), il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis cod. pen., «nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela di parte per le lesioni colpose stradali non aggravate dalle ipotesi di cui al comma 2».



3.1.- Il rimettente è investito dell'opposizione a un decreto penale di condanna emesso nei confronti di un imputato per il reato previsto dall'art. 590-bis, in relazione all'art. 583, numero 1), cod. pen., per avere, alla guida di un motociclo e in violazione degli artt. 191, commi 1 e 4, e 223 cod. strada, transitando sulla corsia riservata agli autobus e superando sulla destra un furgone dell'igiene urbana, omesso di arrestare tempestivamente il proprio veicolo, così investendo un pedone e cagionandogli lesioni gravi, con incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per oltre quaranta giorni.

3.1.1.- In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* riferisce che l'imputato ha proposto tempestiva opposizione al decreto penale di condanna, prospettando il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, nonché dell'art. 162-ter cod. pen., che disciplina l'estinzione del reato per condotte riparatorie; che il delitto di lesioni stradali è perseguitibile d'ufficio, mentre, ove esso fosse perseguitibile a querela, la celebrazione del processo penale potrebbe essere evitata, in forza di una rimessione della querela o della declaratoria di estinzione del reato per condotte riparatorie.

3.1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, premesso di non condividere il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 162-ter cod. pen. prospettato dalla difesa dell'imputato, ritiene invece non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis cod. pen., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi o gravissime, in assenza dell'aggravante dello stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

3.1.2.1.- La previsione della procedibilità d'ufficio, nelle ipotesi non connotate da tale aggravante, sarebbe anzitutto foriera di un'irragionevole disparità di trattamento, contraria all'art. 3 Cost., tra il delitto di lesioni stradali gravi o gravissime e quello di lesioni personali gravi o gravissime commesse nell'esercizio della professione sanitaria, procedibile invece a querela.

3.1.2.2.- Sarebbe poi intrinsecamente irragionevole - con ulteriore lesione dell'art. 3 Cost. - la previsione indiscriminata della procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di lesioni stradali gravi o gravissime, a prescindere dalla sussistenza o meno dell'aggravante relativa all'ebbrezza alcolica o all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, atteso il diverso grado di disvalore delle fattispecie.

Ad avviso del rimettente, l'inserzione nel codice penale, 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), della fattispecie delittuosa di cui all'art. 590-bis cod. pen. mirava a sanzionare severamente la causazione di lesioni gravi o gravissime per effetto di condotte di guida poste in essere sotto l'effetto di alcool o di sostanze stupefacenti, atteso l'alto grado di disvalore e di pericolosità sociale che le connota. Tali caratteristiche non sussisterebbero nell'ipotesi di mera violazione delle norme del codice della strada.

Il rimettente - presumibilmente riferendosi all'*iter* di emanazione del d.lgs. n. 36 del 2018 - rammenta altresì come «la commissione Giustizia della Camera ave[sse] chiesto al Governo di introdurre la procedibilità a querela della fattispecie non aggravata delle lesioni stradali gravi o gravissime» ma come il Governo non avesse dato seguito a tale richiesta, sul rilievo che si sarebbe trattato di «fattispecie criminose di particolare allarme sociale».

Tale ultima considerazione non sarebbe condivisibile, posto che la circolazione stradale appartiene al novero dei settori essenziali dell'odierna «società del rischio», sicché il diverso grado di rischio connesso rispettivamente alla guida in violazione delle norme sulla circolazione stradale e a quella sotto l'effetto di alcool o sostanze stupefacenti dovrebbe ricevere una risposta punitiva differenziata quanto al regime di procedibilità.

3.1.2.3.- Con riferimento al parametro di cui all'art. 24 Cost., il giudice *a quo* afferma che la mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis cod. pen., non aggravato dallo stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psicofisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, risulterebbe incostituzionale anche per «ragioni di opportunità e di realtà processuale, posto che il Tribunale in composizione monocratica viene ad essere investito di casi che presentano un minimo grado di pericolosità sociale, nell'ambito dei quali l'interesse prevalente della persona offesa è quello di ottenere il risarcimento per l'inabilità conseguente alla malattia».

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

3.3.- Si è costituito in giudizio l'imputato nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

3.3.1.- Ad avviso della parte, la contrarietà ai «parametri di uguaglianza, ragionevolezza e obiettività» della previsione della procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis cod. pen., non aggravato dallo stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psicofisica conseguente all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, si coglierebbe ancora più nitidamente alla luce della delega, contenuta all'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge n. 103 del 2017, con la quale il legislatore avrebbe conferito al Governo il mandato - disatteso sulla base di un'opinabile lettura dei principi e criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante - di prevedere, nell'ambito della riforma del regime di procedibilità di taluni reati, la perseguitibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis cod. pen.



Emergerebbe poi un'irragionevole disparità di trattamento tra il regime di procedibilità delle lesioni stradali (sempre procedibili d'ufficio), da un lato, e quello delle lesioni commesse nell'esercizio della professione sanitaria (invece perseguitibili a querela, a norma dell'art. 590 cod. pen., come richiamato dall'art. 590-*sexies*, primo comma, cod. pen.), dall'altro lato.

Il d.lgs. n. 36 del 2018 avrebbe d'altro canto introdotto la procedibilità a querela per fattispecie di pari o maggiore allarme sociale rispetto al delitto di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., prima fra tutti la violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale (art. 615 cod. pen.).

3.3.2.- Quanto all'irragionevolezza intrinseca della previsione della procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi delittuose contemplate dall'art. 590-*bis* cod. pen., la parte evidenzia che dalla stessa sentenza n. 88 del 2019 di questa Corte - che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa, allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai commi secondo e terzo dell'art. 590-*bis* - potrebbero trarsi spunti per ritenere irragionevole la previsione indiscriminata della procedibilità d'ufficio sia per le fattispecie di lesioni stradali connotate dalla mera violazione delle norme sulla circolazione stradale, sia per quelle caratterizzate dalla guida sotto l'effetto di alcool o sostanze stupefacenti.

3.3.3.- La norma censurata sarebbe infine contraria ai principi di economia processuale e di «effettività degli standard minimi previsti per la tutela delle garanzie difensive», di cui all'art. 24 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 183 del r.o. 2019, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato questioni 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 ricomprende tra i reati perseguitibili a querela il delitto di lesioni stradali gravi e gravissime di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, denunciandone il contrasto con gli artt. 76, 77, primo comma, 25, secondo comma, e 3 della Costituzione.

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 225 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Milano, sezione quinta penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 36 del 2018, nella parte in cui, «in contrasto con quanto stabilito all'art. 1, co. 16, l. n. 103 del 27 giugno 2017, omite di prevedere la procedibilità a querela per i delitti di cui all'art. 590 bis co. 1 c.p., commess[i] ai danni di persone che non rientrino nelle categorie di cui all'art. 1 comma 16 lettera *a*».

3.- Con l'ordinanza iscritta al n. 5 del r.o. 2020, il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*bis* cod. pen., «nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela di parte per le lesioni colpose stradali non aggravate dalle ipotesi di cui al comma 2».

4.- Le tre ordinanze sollevano questioni analoghe, sicché i relativi giudizi meritano di essere riuniti per la decisione.

5.- Invocando vari parametri costituzionali, i giudici a quibus si dolgono della mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., limitatamente al primo comma (ordinanze del GIP del Tribunale di Treviso e del Tribunale di Milano) ovvero con riferimento a tutte le ipotesi diverse da quelle previste dal secondo comma (ordinanza del Tribunale di Pisa).

Conviene in proposito sinteticamente rammentare che, prima dell'entrata in vigore 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), le lesioni commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale costituivano una circostanza aggravante del delitto di lesioni personali colpose di cui all'art. 590 cod. pen., mutuandone il regime di procedibilità a querela.

La legge n. 41 del 2016 ha delineato, all'art. 590-*bis* cod. pen., un autonomo delitto di lesioni personali stradali gravi o gravissime, perseguitibile d'ufficio sia nell'ipotesi base di cui al primo comma (caratterizzata dalla generica violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale), sia nelle ipotesi aggravate previste dai commi successivi.



La disciplina della procedibilità d'ufficio del delitto non è mutata nemmeno a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2018, oggetto di censura nelle prime due ordinanze, che pure ha introdotto la procedibilità a querela per una serie cospicua di altri delitti, in attuazione della delega di cui alla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). La scelta del legislatore delegato di non includere l'ipotesi delittuosa di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. tra quelle procedibili a querela è stata nel frattempo scrutinata da questa Corte, sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 76 Cost., con la sentenza n. 223 del 2019, ove si è ritenuto che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, adottando 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.

6.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, va rilevato quanto segue.

6.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata in via generale dall'Avvocatura generale dello Stato rispetto alle questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Treviso e dal Tribunale di Milano, i quali avrebbero omesso di considerare i margini di discrezionalità del legislatore delegato, prospettando un «ipotetico eccesso di delega in minus». Tale eccezione attiene in effetti al merito della questione, anziché alla sua ammissibilità (sentenza n. 223 del 2019).

6.2.- Deve, invece, essere dichiarata d'ufficio l'inammissibilità della censura formulata dal Tribunale di Pisa in riferimento all'art. 24 Cost., per insufficiente motivazione sulla sua non manifesta infondatezza, non risultando neppure chiaro dal tenore dell'ordinanza a quale dei plurimi diritti garantiti dalla norma costituzionale il rimettente intenda riferirsi.

7.- Nel merito, devono anzitutto essere dichiarate manifestamente infondate le censure sollevate dal GIP del Tribunale di Treviso e dal Tribunale di Milano in riferimento all'art. 76 Cost., per le ragioni già indicate da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2019.

Le pur articolate argomentazioni spiegate dai rimettenti - peraltro in epoca anteriore alla sentenza predetta -, e le ulteriori considerazioni svolte dalle parti, non offrono, infatti, elementi tali da indurre a un ripensamento delle conclusioni all'epoca raggiunte, che debbono pertanto - in questa sede - essere integralmente confermate.

8.- Manifestamente infondate sono, altresì, le questioni sollevate dal GIP del Tribunale di Treviso con riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 77 Cost.

Lamenta il giudice *a quo*:

- che il legislatore delegato si sarebbe irragionevolmente posto in contrasto con la *ratio* complessiva della legge delega n. 103 del 2017, così violando l'art. 3 Cost.;

- che, nel disattendere i principi e criteri direttivi indicati dalla legge delega stessa, si sarebbe discostato dalle scelte di politica criminale del Parlamento, ledendo il principio della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.;

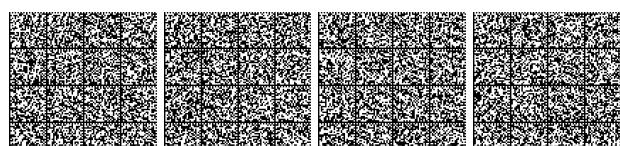
- che la mancata inclusione del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. nel novero dei reati perseguiti a querela, ai sensi del d.lgs. n. 38 del 2016, avrebbe altresì determinato una lesione dell'art. 77, primo comma, Cost., «disciplinante i limiti (qui violati per difetto) entro i quali l'esecutivo può emanare decreti aventi valore di legge ordinaria», avendo il Governo «oltrepassato il chiaro limite dettato dal Parlamento».

Così argomentate, le tre censure si rivelano tuttavia meramente ancillari rispetto a quella imperniata sulla violazione dell'art. 76 Cost., già ritenuta non fondata da questa Corte nella menzionata sentenza n. 223 del 2019.

9.- Merita, invece, una considerazione più estesa la censura formulata con riferimento all'art. 3 Cost. dal Tribunale di Pisa, che - come poc'anzi rammentato - dubita della legittimità costituzionale della mancata previsione della punibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle previste dal secondo comma dell'art. 590-bis cod. pen., il quale delinea la circostanza aggravante della guida di un veicolo a motore in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi rispettivamente degli artt. 186, comma 2, lettera *c*), e 187 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

9.1.- Secondo il giudice *a quo*, la previsione della procedibilità d'ufficio sarebbe, anzitutto, foriera di una irragionevole disparità di trattamento tra il delitto in questione e quello di lesioni gravi o gravissime commesse nell'esercizio della professione sanitaria, procedibile invece a querela.

Sarebbe, inoltre, intrinsecamente irragionevole la previsione indiscriminata della procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di lesioni stradali gravi o gravissime, a prescindere dalla sussistenza o meno dell'aggravante relativa all'ebbrezza alcolica o all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, atteso il diverso grado di disvalore di tale fattispecie.



9.2.- Al riguardo, non può negarsi che quanto meno le ipotesi base del delitto di lesioni stradali colpose, previste dal primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., appaiono normalmente connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa. Le fattispecie ivi disciplinate hanno come possibile soggetto attivo non solo il conducente di un veicolo a motore ma anche, ad esempio, chi circoli sulla strada a bordo di una bicicletta. Inoltre, pur concernendo condotte produttive di gravi danni all'integrità fisica delle persone offese, tali fattispecie hanno per presupposto la violazione di qualsiasi norma relativa alla circolazione stradale diversa da quelle previste specificamente nei commi successivi e nelle quali possono incorrere anche gli utenti della strada più esperti.

Simili violazioni sono connotate da un disvalore inferiore a quello proprio delle assai più gravi ipotesi di colpa cui si riferiscono i commi successivi dell'art. 590-bis cod. pen., le quali sono caratterizzate in gran parte dalla consapevole (o addirittura temeraria) assunzione di rischi irragionevoli: ad esempio da parte di chi si ponga alla guida di un veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti o significative quantità di alcool, ovvero superi del doppio la velocità massima consentita, circoli contromano o, ancora, inverta il senso di marcia in prossimità di una curva o di un dosso.

Inoltre, a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, potrebbe discutersi dell'opportunità dell'indefettibile celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito; e ciò anche a fronte dell'esigenza - di grande rilievo per la complessiva efficienza della giustizia penale - di non sovraccaricare quest'ultima dell'onere di celebrare processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima.

9.3.- Tuttavia, va rammentato che - in linea generale - le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige - più in particolare - anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati).

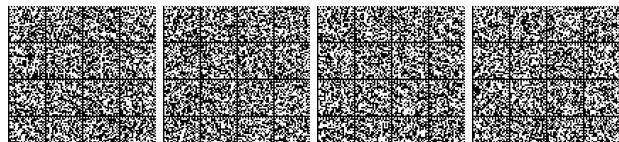
Alla luce di tale criterio, ritiene questa Corte che le considerazioni sopra svolte - le quali sono del resto alla base delle diverse iniziative di legge pendenti in Parlamento, miranti a reintrodurre il regime di punibilità a querela delle lesioni stradali di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. - non siano sufficienti a connotare in termini di illegittimità costituzionale la scelta, attuata con la legge n. 41 del 2016 (e confermata, come si è visto, dal d.lgs. n. 36 del 2018), di prevedere la procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime; scelta che si iscriveva nel quadro di un complessivo intervento volto ad inasprire il trattamento sanzionatorio per questa tipologia di reati, ritenuti di particolare allarme sociale a fronte dell'elevato numero di vittime di incidenti che ricorre ogni anno sulle strade italiane (sentenze n. 223 e n. 88 del 2019).

D'altra parte, il rimettente sollecita in questa sede un intervento che restauri la procedibilità a querela non solo con riferimento alle ipotesi specifiche di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., ma anche con riferimento alla generalità delle ipotesi previste dal medesimo articolo, con la sola eccezione di quelle di cui al secondo comma. In tal modo verrebbero però ad essere abbracciate dalla regola della procedibilità a querela anche fattispecie caratterizzate da violazioni delle norme sulla circolazione stradale commesse con piena consapevolezza e necessariamente foriere di rischi significativi per l'incolumità altrui, rispetto alle quali il legislatore ha - non irragionevolmente - avvertito il bisogno di un'energica reazione sanzionatoria, finalizzata a rafforzare l'efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa.

Quanto poi alla lamentata disparità di trattamento, non può a ben guardare ritenersi privo di ogni giustificazione il differente regime di procedibilità previsto per le lesioni stradali e le lesioni provocate nell'ambito dell'attività sanitaria, ove si consideri che quest'ultima è stata recentemente oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore - prima con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, e poi con l'introduzione dell'art. 590-sexies cod. pen. ad opera dell'art. 6 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) - miranti proprio a delimitare l'ambito della responsabilità degli operatori sanitari rispetto ai criteri applicabili alla generalità dei reati colposi, onde contenere i rischi necessariamente connessi all'esercizio di una professione essenziale per la tutela della vita e della salute dei pazienti ed evitare, così, il ben noto fenomeno della cosiddetta "medicina difensiva", produttivo di inutili sprechi di risorse pubbliche e scarsamente funzionale rispetto agli stessi scopi di tutela della salute.

9.4.- Dal che la non fondatezza della censura di violazione dell'art. 3 Cost.

Rientra nella discrezionalità del legislatore l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare agli indubbi profili critici segnalati dalle ordinanze di rimessione, i quali - pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata - suggeriscono, tuttavia, una complessiva rimeditazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondate le questioni 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», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Treviso e dal Tribunale ordinario di Milano, sezione quinta penale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis cod. pen., sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200248

N. 249

Sentenza 4 - 25 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo del termine di durata per la persona offesa dal reato - Decorrenza dall'assunzione della qualità di parte civile - Denunciata violazione del principio convenzionale di ragionevole durata del processo - Non fondatezza della questione.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*, numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento vertente tra F. L.M. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 23 settembre 2019, iscritta al n. 36 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 settembre 2020, la Corte d'appello di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*, numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea 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.

1.1.- Il magistrato designato della Corte d'appello di Firenze premette che F. L.M. ha proposto domanda di equa riparazione, ai sensi della legge n. 89 del 2001, per l'eccessiva durata di un procedimento penale a carico di A.G.

F. L.M. aveva presentato in data 11 dicembre 2012 denuncia-querela nei confronti di A.G., il quale venne iscritto nell'apposito registro della Procura della Repubblica di Prato il 24 gennaio 2013 per i reati di cui agli artt. 582 e 660 del codice penale. L'ordinanza di rimessione riferisce che le indagini preliminari si erano protratte ingiustificatamente e improduttivamente oltre il termine previsto dalla legge per la definizione del procedimento, nonostante le richieste di sollecito all'esercizio dell'azione penale depositate dal legale di F. L.M. in data 3 dicembre 2013 (con allegata documentazione medica relativa alle lesioni subite e ai postumi delle stesse) e in data 17 marzo 2015. Di seguito, nel verbale di sommarie informazioni rilasciate alla polizia giudiziaria il 7 luglio 2018, F. L.M. aveva ribadito il proprio interesse alla prosecuzione dell'azione penale, riservandosi la costituzione di parte civile, e aveva anche prodotto documentazione medica e delle spese sostenute. In data 29 novembre 2018 era stata, infine, notificata a F. L.M., quale persona offesa, la richiesta di archiviazione dalla Procura della Repubblica di Prato, in quanto i reati ipotizzati risultavano estinti per prescrizione.

2.- La Corte d'appello di Firenze evidenzia come, in base all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, «[i]l processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità (...) di parte civile», e ciò indurrebbe a respingere la domanda di equa riparazione. Per il giudice *a quo* tale norma si porrebbe, tuttavia, in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza 7 dicembre 2017, Arnoldi contro Italia, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

3.- L'ordinanza di rimessione richiama poi la sentenza n. 184 del 2015 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del censurato art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura



delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, ha avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico. Tale sentenza, ricorda il rimettente, preso atto dell'ingresso nel nostro ordinamento del principio sancito dall'art. 6 della CEDU, ha concluso che l'equa riparazione deve avere ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica come "processo", ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione. Individuato, così, nella CEDU il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la sentenza n. 184 del 2015 ha chiarito come la nozione di "processo" si renda per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale.

4.- La Corte d'appello di Firenze, sulla base dello schema del contrasto tra norma nazionale e norma convenzionale, dubita, pertanto, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, atteso che tale norma, ai fini del computo della ragionevole durata del processo penale, non prende in considerazione la persona offesa, che sia anche danneggiata dal reato, allorché quest'ultima abbia esercitato già nel corso delle indagini preliminari uno dei diritti e delle facoltà che le sono riconosciuti dal codice di procedura penale.

4.1.- La questione, per il giudice rimettente, è rilevante sia per l'evidente applicabilità alla fattispecie della norma richiamata, sia perché proprio a causa del termine non ragionevole dell'attività investigativa è stata poi chiesta l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato.

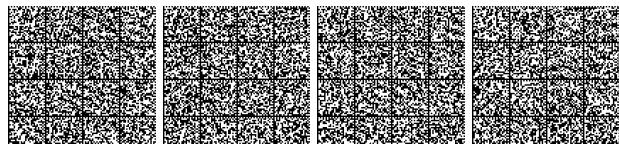
4.2.- L'interpretazione che escludesse dal computo del "termine ragionevole" la fase del procedimento penale anteriore alla costituzione di parte civile si risolverebbe in una violazione dell'art. 6 della CEDU, richiamato espressamente dalla stessa legge n. 89 del 2001. La Corte d'appello di Firenze osserva come la nozione di causa, o di processo, considerata dalla CEDU, si identifica con qualsiasi procedimento che si svolga dinanzi agli organi pubblici di giustizia per l'affermazione o la negazione di una posizione giuridica di diritto o di soggezione facente capo al soggetto che il processo promuova o subisca: ai fini dell'applicazione dell'art. 6 CEDU, il diritto di far perseguire o condannare terze persone deve necessariamente andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare un'azione civile, offerta dal diritto interno. La Corte rimettente osserva, quindi, come per la Corte europea dei diritti dell'uomo non rileva lo status formale della persona offesa nell'ambito del procedimento penale italiano, occorrendo, invece, verificare: *a) se l'interessata intendesse ottenere la tutela del suo diritto civile o «far valere il suo diritto a una riparazione» nell'ambito del procedimento penale; b) se l'esito della fase delle indagini preliminari fosse determinante per il «diritto di carattere civile in causa».*

5.- Nel caso in esame, chiarisce il giudice *a quo*, F. L.M. aveva manifestato l'intenzione di ottenere la tutela di un diritto di carattere civile; la causa riguardava una denuncia per lesioni e molestie produttive di danni risarcibili; la querelante, oltre a chiedere la punizione del colpevole, aveva manifestato la sua intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale e aveva chiesto di essere avvisata dell'eventuale archiviazione ai sensi dell'art. 408 del codice di procedura penale.

5.1.- L'ordinanza di rimessione argomenta come, nel diritto italiano, la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi efficacemente costituire parte civile, abbia esercitato nel procedimento penale almeno uno dei diritti e delle facoltà espressamente riconosciuti dalla legge alla vittima del reato (quali il diritto di ricevere informazioni, di chiedere al pubblico ministero la produzione di un mezzo di prova, di nominare un rappresentante, di presentare memorie), non differisce in sostanza, ai fini dell'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

5.2.- La Corte rimettente rileva, quindi, come nella vicenda sottoposta al suo esame la ricorrente, oltre ad aver dichiarato, come visto, di voler essere informata circa l'eventuale archiviazione, aveva prodotto documenti e aveva più volte sollecitato il pubblico ministero, così dimostrando di nutrire, in pendenza dell'attività investigativa, una legittima aspettativa in ordine alla futura tutela dei suoi interessi civili nell'ambito del procedimento penale.

5.3.- Ad avviso del giudice *a quo*, neppure rileverebbe la possibilità, offerta dal diritto interno, di utilizzo della via del giudizio civile, in alternativa a quella del giudizio penale, atteso che, quando l'ordinamento giuridico nazionale offre alla persona sottoposta alla giustizia un ricorso volto alla tutela di un diritto di carattere civile, lo Stato ha l'obbligo di vigilare affinché quest'ultimo goda delle garanzie fondamentali dell'art. 6 CEDU, e ciò anche quando l'interessato abbia intentato o avrebbe potuto intentare, in base alle norme nazionali, un'azione diversa. Ad avviso del giudice rimettente, per determinare il «termine ragionevole» del procedimento penale, con riguardo al soggetto che sostenga di essere stato leso da un reato, occorrerebbe far capo al momento in cui lo stesso eserciti uno dei diritti e delle facoltà che gli sono espressamente riconosciuti dalla legge, in tal modo dimostrando l'interesse attribuito da quello alla tutela del suo diritto di carattere civile.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Firenze, con ordinanza del 23 settembre 2020, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile in capo alla persona offesa dal reato ai fini del computo della durata ragionevole, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea 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.

1.1.- Per il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza 7 dicembre 2017, Arnoldi contro Italia, secondo cui nel diritto italiano la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, da quella della parte civile.

2.- La questione non è fondata.

3.- Questa Corte, con la sentenza n. 184 del 2015, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, sollevata, con riguardo alla peculiare posizione dell'imputato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui la medesima norma prevedeva che il processo penale si considerasse iniziato con l'assunzione della qualità di imputato, ovvero quando l'indagato avesse avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari, anziché quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, avesse comunque avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico.

La sentenza n. 184 del 2015 ha avvertito che, una volta penetrato nel nostro ordinamento, per effetto della giurisprudenza europea e con valore di fonte sovra-legislativa, il principio che collega alla lesione del diritto alla ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 6 della CEDU, una pretesa riparatoria nei confronti dello Stato, viene da sé che l'equa riparazione abbia ad oggetto non soltanto la fase che la normativa nazionale qualifica "processo", ma anche le attività procedurali che la precedono, ove idonee a determinare il danno al cui ristoro è preposta l'azione. Determinante è stato ritenuto il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, in più pronunce, ha dedotto dall'art. 6 della CEDU la regola che impone, ai fini dell'indennizzo conseguente all'inosservanza del termine di ragionevole durata del processo penale, di tenere conto del periodo che segue la comunicazione ufficiale, proveniente dall'autorità competente, dell'accusa di avere commesso un reato. La sentenza n. 184 del 2015 ha quindi reputato tale approdo ermeneutico del tutto consono alle finalità perseguitate dal giudizio di riparazione e sollecitate dall'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale. In altri termini, se si individua nella CEDU il parametro interposto con cui confrontare la legittimità delle scelte legislative in punto di equa riparazione, la nozione di "processo" si rende per ciò stesso autonoma dalle ripartizioni per fasi dell'attività giudiziaria finalizzata all'accertamento dei reati, per come viene disegnata dal legislatore nazionale.

La violazione del diritto a una celere definizione del processo penale, ex art. 6 CEDU, giustifica, così, la pretesa di un indennizzo idoneo a ristorare il patimento cagionato dall'eccessiva pendenza dell'accusa, quando la stessa sia stata espressa per mezzo di un atto dell'autorità giudiziaria e abbia in tal modo acquisito una consistenza tale da ripercuotersi significativamente sulla vita dell'indagato.

Questa Corte ha ancora avuto modo di evidenziare nella sentenza n. 184 del 2015 che la discrezionalità legislativa riconosciuta agli Stati nella determinazione di quanto spetta a titolo di equa riparazione deve comunque manifestarsi nel rispetto dei principi cardine che la Corte europea trae dall'art. 6 della CEDU e senza incidere sull'an del diritto. In tale prospettiva, questa Corte ha accertato che l'art. 2, comma 2-*bis*, con riferimento alla posizione dell'imputato, non osservava nessuna di tali condizioni. Non la prima, perché il legislatore italiano si è svincolato dalla generale nozione di "processo" penale rilevante ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, tale da abbracciare anche parte delle indagini preliminari, per ripiegare sulla qualificazione nazionale di tale istituto. Non la seconda, giacché è ben possibile che il superamento del termine ragionevole, da cui dipende il diritto alla riparazione garantito dalla CEDU, derivi soltanto aggiungendo il periodo di svolgimento delle indagini al computo della durata del successivo processo penale.

Pur dopo aver ristabilito la conformità a Costituzione e, mediaticamente, alla CEDU dell'art. 2, comma 2-*bis*, nel senso di considerare iniziato il processo penale già quando l'indagato, in seguito a un atto dell'autorità giudiziaria, abbia avuto conoscenza del procedimento penale a suo carico, la sentenza n. 184 del 2015 ha precisato, peraltro, come



persista la discrezionalità del giudice dell'equa riparazione nel verificare, alla luce dei fattori indicati dalla Corte EDU e dal legislatore, se l'eventuale inosservanza dei termini di legge comporti o meno violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

4.- Con la sentenza n. 36 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui tale norma determinava la durata considerata ragionevole del processo di primo grado di equa riparazione, questa Corte ha ravvisato poi nella stessa legge "Pinto" l'intento del legislatore di sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale.

E ancora, in altre pronunce, questa Corte ha affermato che la discrezionalità che la CEDU accorda allo Stato aderente nella scelta del rimedio interno per far fronte alla violazione della ragionevole durata del processo, in particolare ove si opti per quello risarcitorio, incontra il limite dell'effettività (sentenze n. 88 del 2018 e n. 30 del 2014).

5.- La questione posta dalla Corte d'appello di Firenze investe, allora, la previsione legale di carattere generale con cui l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 ha provveduto a determinare la congruità del termine di durata del processo penale per la persona offesa dal reato, considerandolo iniziato soltanto da quando la stessa assume la qualità di parte civile. Occorre perciò verificare la legittimità di tale scelta legislativa interna in tema di equa riparazione, alla luce del parametro interposto individuato nella CEDU, analizzando gli interessi di cui è portatrice la persona offesa dal reato già prima del momento in cui l'ordinamento nazionale attribuisce ad essa la qualità di «parte civile», e dunque avendo riguardo alle attività procedurali che precedono tale momento, ove comunque idonee a determinare il danno per l'irragionevole protrazione del processo penale secondo il canone di ambito convenzionale, al cui ristoro è preposta l'azione risarcitoria.

6.- La costante giurisprudenza di questa Corte guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015).

6.1.- L'assetto generale del processo, posto a base del codice di procedura penale del 1988, è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendosi rivelata prevalente, nel disegno del legislatore, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione dei processi rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di avvalersi del processo penale ai fini del riconoscimento delle sue pretese di natura civilistica (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991).

6.2.- L'intervento nel processo penale della parte civile trova, invero, giustificazione, oltre che nella necessità di tutelare un legittimo interesse della persona offesa dal reato, nell'unicità del fatto storico, valutabile sotto il duplice profilo dell'illiceità penale e dell'illiceità civile, realizzando così non solo un'esigenza di economia dei giudizi, ma anche evitando un possibile contrasto di pronunce. Tuttavia, l'azione per il risarcimento o le restituzioni ben può avere ab initio una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un *iter* del tutto indipendente rispetto al giudizio penale, senza che sussistano quei condizionamenti che, viceversa, la legge impone nel caso in cui si sia preferito esercitare l'azione civile nell'ambito del procedimento penale, e che sono giustificati dal fatto che oggetto dell'azione penale è l'accertamento della responsabilità dell'imputato (sentenza n. 532 del 1995).

6.3.- Il disegno del legislatore italiano del codice di procedura penale del 1988, per come costantemente ricostruito da questa Corte, guarda, pertanto, alla persona offesa, quale «soggetto eventuale del procedimento o del processo», e non quale parte principale e necessaria (ordinanze n. 254 del 2011 e n. 339 del 2008). Il diverso risalto attribuito agli interessi della parte civile e dell'imputato nel sistema processuale penale viene giustificato dalla constatazione che alla prima è comunque assicurato un diretto e incondizionato ristoro dei propri diritti attraverso l'azione sempre esercitabile in sede propria (sentenze n. 217 del 2009 e n. 168 del 2006). Il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni da reato, può, dunque, chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998).

6.4.- Così si sono ritenute legittime sia l'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, sia la previsione di limiti alla possibilità per la "potenziale" parte civile di far valere le sue ragioni nel giudizio penale, in maniera da precludere l'esercizio dell'azione di danno prima e al di fuori della fase processuale in senso proprio, non potendosi dare la costituzione di "parte" se non allorché sia insorto un vero e proprio rapporto processuale. Né rileverebbe in senso opposto a tali conclusioni - che lasciano al legislatore la scelta della configurazione della tutela civilistica in vista degli scopi propri del processo penale - l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale, restando pur sempre intatta anche in tale evenienza la sua facoltà di esercitare l'azione di risarcimento nella sede civile (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999).



7.- Il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, sollevato dalla Corte d'appello di Firenze con riguardo al *dies a quo* del termine di durata del processo penale per la persona offesa dal reato, muove dall'interpretazione emersa nella sentenza Arnoldi della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale, nel diritto italiano, la posizione della parte lesa che, in attesa di potersi costituire parte civile, abbia esercitato almeno uno dei diritti e facoltà ad essa riconosciuti dalla legislazione interna, non differisce, ai fini dell'osservanza del canone del giusto processo in ambito convenzionale, da quella della parte civile. In questa sentenza, la Corte EDU ha ribadito che l'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione non può dipendere dal riconoscimento dello status formale di «parte» ad opera del diritto nazionale, che lo spirito della Convenzione impone di non intendere il termine «contestazione» in un'accezione troppo tecnica e di darne una definizione materiale piuttosto che formale, e che non è determinante per la tutela convenzionale la data del deposito della domanda di risarcimento. Ciò che piuttosto è apparso decisivo alla Corte EDU per l'operatività dell'art. 6, paragrafo 1, è stato verificare: *a)* se, nel caso deciso, la ricorrente avesse inteso, in sostanza, ottenere la tutela del suo diritto civile o «far valere il suo diritto a una riparazione» nell'ambito del procedimento penale; *b)* se l'esito della fase delle indagini preliminari fosse stato determinante per il «diritto di carattere civile in causa».

La predetta sentenza ha comunque riaffermato che «la Convenzione non sancisce né il diritto (...) alla “vendetta privata”, né l'*actio popularis* [e che] perciò, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone non può essere ammesso di per sé», sicché nell'ipotesi in cui la persona presenti denuncia con finalità puramente repressive l'art. 6 non trova applicazione. Viceversa, nella vicenda esaminata dalla Corte EDU, era riscontrabile come la ricorrente già con la denuncia presentata avesse manifestato la volontà di ottenere tutela di un suo diritto civile e di chiedere poi, al momento opportuno, una riparazione per la correlata violazione di quel diritto di carattere civile di cui sosteneva di essere titolare. D'altro canto, tale sentenza, proprio tenendo conto delle peculiarità del sistema giuridico interno italiano, ha ritenuto l'art. 6, paragrafo 1, applicabile alla parte lesa che, ancor prima dell'udienza preliminare, nella quale costituirsi parte civile, abbia esercitato quei diritti e facoltà ad essa espressamente riconosciuti dalla legge e consistenti nel ricevere informazioni, sollecitare il pubblico ministero, nominare un rappresentante, presentare memorie ed indicare elementi di prova, condurre indagini, opporsi alla richiesta di archiviazione e ricorrere per cassazione avverso la decisione di archiviazione.

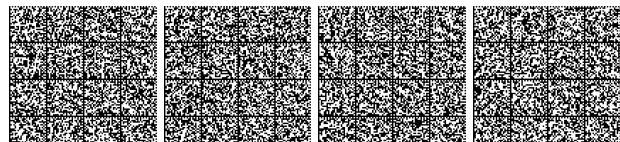
8.- Osserva questa Corte che le esigenze di tutela degli interessi della persona offesa, contemplate nella più volte citata sentenza della Corte EDU, in correlazione alla peculiarità del caso concreto, non depongono comunque per la illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e al parametro interposto di cui all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, della previsione legislativa di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui la norma censurata, ai fini del computo della durata ragionevole del processo penale, considera iniziato quest'ultimo, per la persona offesa, con l'assunzione della qualità di parte civile.

9.- Per ravvisare il contrasto, denunciato dalla Corte d'appello di Firenze, tra l'indicato art. 2, comma 2-*bis*, e la richiamata norma interposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., e per postulare, perciò, il computo complessivo del termine di ragionevole durata, con decorrenza anticipata rispetto a quanto stabilito dal medesimo art. 2, comma 2-*bis*, occorrerebbe verificare la necessaria, e non occasionale, identità tra il diritto di carattere civile spettante alla persona offesa già durante il periodo di svolgimento delle indagini preliminari e la posizione soggettiva di carattere privato da essa azionata a seguito della costituzione di parte civile nel processo penale, identità da cui discenderebbe, perciò, sotto il profilo dell'effettività del pregiudizio subito, altresì la necessaria unitarietà dell'interesse a che il complessivo giudizio penale si concluda in termini ragionevoli.

10.- L'ipotizzato procedimento inferenziale, che porti in via generale ed astratta, sotto l'aspetto della eccessiva durata, alla omogeneizzazione ed al cumulo sostanziale tra il segmento del processo in cui la persona offesa si sia resa attiva durante le indagini preliminari e il segmento conseguente poi alla costituzione di parte civile, si rivela erroneo per svariate ragioni.

10.1.- Deve considerarsi innanzitutto come la persona offesa dal reato, cui fa riferimento l'art. 90 del codice di procedura penale, e il soggetto al quale il reato ha recato danno, contemplato dall'art. 74 cod. proc. pen. ai fini della legittimazione all'azione civile, non sono immancabilmente coincidenti. La persona offesa è soltanto il titolare dell'interesse direttamente protetto dalla norma penale incriminatrice, e quindi la sua individuazione è correlata alla struttura del reato, mentre l'individuazione del danneggiato riflette le conseguenze privatistiche dell'illecito penale.

10.2.- In capo alla persona offesa si concentrano, in realtà, interessi di natura duplice e non omogenea: un interesse è volto all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, e si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero; un altro interesse è diretto al risarcimento del danno e si esercita mediante la costituzione di parte civile.



Le facoltà e i diritti, di cui, in particolare, agli artt. 90, 90-*bis*, 101, 336, 341, 360, 369, 377, 394, 408, 410, 410-*bis* cod. proc. pen., sono attribuiti dalla legge alla persona offesa e non al danneggiato, e sono comunque volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole. Non si tratta, quindi, di poteri e facoltà funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile e il loro esercizio non deve perciò implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio da reato. Viceversa, solo dopo che sia stata esercitata l'azione penale, nel sistema del codice di procedura penale italiano emerge la primarietà della parte civile costituita, cui vengono attribuiti poteri processuali finalizzati al soddisfacimento della domanda risarcitoria.

La valenza strettamente personale, e non patrimoniale, della qualità della persona offesa trae significativa conferma dal dettato del comma 3 dell'art. 90 cod. proc. pen., il quale attribuisce ai «prossimi congiunti» (e non agli eredi) le facoltà e i diritti ad essa spettanti ove sia deceduta in conseguenza del reato.

10.3.- I diritti e le facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, allo scopo di far perseguire o condannare l'indagato, e consistenti, indicativamente, nel presentare memorie, nell'indicare elementi di prova, nel nominare un difensore, nel proporre querela, nell'interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione, risultano, pertanto, estranei di norma all'ambito del «diritto di carattere civile in causa» di cui all'art. 6 della Convenzione. Del resto, non può sottacersi che la stessa condizione cui è subordinata la possibilità di costituzione della parte civile - e cioè l'esercizio dell'azione penale - è pur sempre rimessa all'iniziativa del pubblico ministero; con la precisazione che lo stesso decreto del giudice, che accolga la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero e respinga l'opposizione proposta dalla persona offesa, non è suscettibile di impugnazione se non nei soli casi di mancato rispetto delle regole poste a garanzia del contraddittorio formale, non potendo poi essere oggetto di censura le valutazioni poste a fondamento dell'ordinanza di archiviazione.

10.4.- Il sistema italiano vigente, giacché ispirato all'idea della separazione dei giudizi, scongiura ogni automatica incidenza determinante dell'esito delle indagini preliminari, semmai di eccessiva durata, sul «diritto di carattere civile» del danneggiato da reato, sempre tutelabile con la proposizione dell'azione restitutoria o risarcitoria innanzi al giudice civile. L'interferenza degli approdi del processo penale sulla pretesa civile di danno, ai sensi degli artt. 75 e 652 cod. proc. pen., discende, piuttosto, unicamente dalla scelta che il danneggiato compie proprio mediante la costituzione di parte civile, la quale configura l'unico modo di esercizio dell'azione civile nel processo penale stesso.

10.5.- La soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione legale di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela perciò coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il «diritto di carattere civile» al risarcimento.

11.- Esulano, peraltro, dalle finalità perseguitate dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi, i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti.

12.- Per le considerazioni che precedono, la questione deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200249

N. 250

Sentenza 22 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Possibilità, anche nel secondo semestre del 2019, per gli enti locali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Procedure selettive interne - Differimento di un anno, fino al 2021, dell'efficacia temporale delle procedure selettive per la progressione verticale tra le categorie o le posizioni riservate al personale di ruolo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dei principi di uguaglianza, di parità di accesso agli uffici pubblici, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, eccedenza dalle competenze regionali statutarie - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Posticipazione al 31 maggio 2019 del termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Salvaguardia dell'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore di altra legge regionale, a conferma di una disciplina già oggetto di impugnativa e dichiarata non fondata - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica ed eccedenza dalle competenze regionali statutarie - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, artt. 1, comma 4, introduttivo del comma 5-bis dell'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 dicembre 2018, n. 12, e 2, modificativo dell'art. 5-bis della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 12; legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4, art. 6, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, e 2 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», e dell'art. 6, commi 6 e 7, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31 maggio-5 giugno 2019 e il 27 giugno-2 luglio 2019, depositati in cancelleria il 5 e il 28 giugno 2019, iscritti, rispettivamente, ai numeri 67 e 75 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 30 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi gli avvocati dello Stato Gianna Maria De Socio e Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.
deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

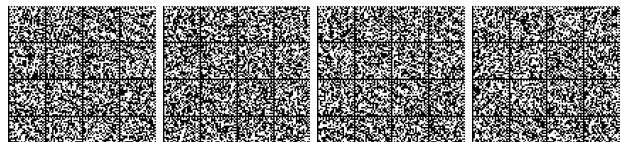
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 5 giugno 2019 e iscritto al registro ricorsi n. 67 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *I*, e terzo, della Costituzione, nonché dell'art. 2 della medesima legge regionale, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., nonché di entrambe le disposizioni in riferimento all'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.- L'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2019, nell'inserire il comma 5-*bis* all'art. 6 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 dicembre 2018, n. 12, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021). Modificazioni di leggi regionali», attribuisce agli enti locali la facoltà, per l'anno 2019, di «avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità».

Il ricorrente deduce che la previsione regionale viola plurime previsioni della Carta costituzionale, contrastando con diverse disposizioni statali evocate come parametri interposti.

1.1.1.- In primo luogo, essa, nella parte in cui stabilisce che gli enti locali possono avvalersi per l'anno 2019 di personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, lederebbe la riserva esclusiva posta a favore del legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost. in materia di «ordinamento civile». Ciò in quanto il



combinato disposto degli artt. 5, comma 1, lettera *a*, e 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*, e 2, lettere *b*, *c*, *d* ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*, *c*, *e*, *f*, *g*, *h*, *l*) *m*, *n*, *o*, *q*, *r*, *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che hanno introdotto il comma 5-*bis* all'art. 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), vieta alle amministrazioni pubbliche di stipulare a decorrere dal 1° luglio 2019 contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Inoltre, la disposizione impugnata lederebbe il medesimo parametro costituzionale in quanto non è conforme alla previsione di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che limita la possibilità per la pubblica amministrazione di ricorrere ai contratti di collaborazione «al fine di scongiurare alla radice il rischio di ricorso abuso alle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici» (è citata la sentenza di questa Corte n. 43 del 2016).

La difesa statale ritiene che nella fattispecie non potrebbe essere invocata «la potestà legislativa regionale sull'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione (art. 2, Statuto speciale) o quella di integrare e attuare le leggi della Repubblica (successivo art. 3)», poiché la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali è riconducibile alla disciplina generale dei rapporti di lavoro e dunque alla materia «ordinamento civile».

1.1.2.- In secondo luogo, il ricorrente assume che la disposizione regionale viola, altresì, la competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» poiché non è in linea con le disposizioni dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che costituiscono principi generali nella predetta materia.

Il predetto articolo, evocato come parametro interposto dal ricorrente, stabilisce che a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009» e che, nei confronti delle amministrazioni che in tale anno non hanno sostenuto spese per le medesime finalità, il limite del 50 per cento «è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009».

In riferimento a tale ultima previsione la difesa statale rappresenta che «da un'interrogazione dei dati relativi al costo per lavoro flessibile sostenuto dalla regione Valle d'Aosta nel 2009, non risulta che la stessa ricada nella possibilità prevista dall'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010, dal momento che la Regione risulta aver sostenuto tali tipologie di spesa, il che impedisce di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 9, co. 28 citato». Inoltre, evidenzia che «l'applicazione della disposizione regionale in esame comporterebbe maggiori oneri dato che, dai calcoli effettuati sui dati estrapolati dal conto annuale, il 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 risulta maggiore rispetto al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009».

1.2.- Il ricorrente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, che «dispone modificazioni all'articolo 5-*bis* della legge regionale 22 dicembre 2017, n. 21, in materia di procedure selettive interne, prevedendo, in particolare, la sostituzione - nella rubrica e nel comma 1 dello stesso articolo 5-*bis* - delle parole "per il triennio 2018/2020" con le seguenti: "per il triennio 2019/2021"».

Innanzitutto, nel prorogare di un anno la disciplina delle progressioni verticali prevista per il triennio 2018-2020 dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe la riserva statale nella materia «ordinamento civile», attesa la riconducibilità a tale materia della predetta disciplina.

Il ricorrente evidenzia che la disposizione statale evocata come parametro interposto reintroduce, in deroga a quanto previsto dall'art. 52, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, «ancorché per un periodo limitato, le progressioni verticali, attraverso la previsione di concorsi interamente riservati al personale interno, così come previsto dalla previgente normativa (ante Riforma Brunetta), piuttosto che mediante riserva di posti in concorsi pubblici (*cfr.* Corte conti, Sez, contr., delib. 23 marzo 2018, n. 42)».

Quanto alla riconducibilità dell'intervento regionale censurato alla materia «ordinamento civile», la difesa statale evidenzia che lo stesso riguarda la disciplina delle progressioni di carriera (le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati al personale in servizio) che interessa esclusivamente il personale già dipendente, sicché inciderebbe in materia di ordinamento civile, atteso che «la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, in materia di pubblico impiego, "gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere" devono essere ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile».



1.2.1.- Il ricorrente deduce, poi, che la disposizione impugnata, nel contemplare un'ultrattività per il solo territorio regionale della disciplina derogatoria contenuta nell'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, «finisce per introdurre una disciplina di favore per il personale della sola regione Valle d'Aosta, incompatibile sia con l'art. 3 della Costituzione, sia con gli articoli 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Carta fondamentale».

In proposito, il ricorrente sostiene che la disciplina speciale dettata dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017 deve essere qualificata come «“principio dell’ordinamento giuridico della Repubblica” cui deve uniformarsi la Regione nell’esercizio della potestà legislativa nelle materie di cui all’art. 2 della legge costituzionale n. 4 del 1948». Ciò perché la predetta disciplina statale, «nel perseguire l’obbiettivo di valorizzare le professionalità interne alle pubbliche amministrazion[i], realizza (sia in ragione della sua temporaneità, sia in considerazione del numero limitato di posti destinato ai concorsi cd. riservati) un ragionevole bilanciamento tra i principi di uguaglianza di cui all’articolo 3 della Costituzione, quello secondo cui “tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di egualità, secondo i requisiti stabiliti dalla legge” di cui all’articolo 51, primo comma, della Costituzione e quelli di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso di cui all’articolo 97 della Costituzione».

1.3.- Da ultimo, la difesa statale afferma che, per le argomentazioni innanzi rappresentate, entrambe le disposizioni regionali impugnate eccedono altresì la competenza legislativa esclusiva della Regione di cui all’art. 2 dello statuto speciale per la Valle d’Aosta.

2.- Con atto depositato in data 3 luglio 2019 la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

2.1.- Relativamente alla questione promossa nei confronti dell’art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d’Aosta n. 1 del 2019, la resistente in via preliminare rileva che la lesione della competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., si riferisce solo alla particolare figura dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Essa pertanto sarebbe «inammissibile per contraddittorietà della motivazione rispetto al petitum e l’eventuale declaratoria d’incostituzionalità, nella denegata ipotesi di accoglimento, dovrà essere dunque circoscritta ai soli contratti di collaborazione coordinata e continuativa».

Nel merito la difesa regionale assume l’infondatezza della questione.

Innanzitutto rappresenta che il ricorso omette di considerare che il divieto statale di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa non ha efficacia immediata, ma decorre dal 1° luglio 2019, poiché l’art. 22, comma 8, del d.lgs. n. 75 del 2017 stabilisce che «[i]l divieto di cui all’articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dal presente decreto, si applica a decorrere dal 1° luglio 2019».

Pertanto, ad avviso della resistente, «il legislatore regionale non ha inteso autorizzare la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa oltre il termine stabilito dal citato art. 22, comma 8 - dunque in violazione del divieto statale - ma si è limitato a prevedere che sino a quando sarà consentito l’impiego di tale formula contrattuale (cioè fino al 30 giugno 2019), gli Enti Locali valdostani potranno farvi ricorso, purché nel rispetto del limite di spesa individuato dal gravato art. 1, comma 4».

2.1.1.- Riguardo alla prospettata lesione dei principi posti dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la difesa regionale ne assume l’insussistenza in quanto «l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invocato dallo Stato quale norma interposta, non trova diretta applicazione alla Valle».

La resistente rappresenta che «[c]on sentenza n. 260 del 2013 (e, già prima, con sentenza n. 173 del 2012), la Corte costituzionale ha infatti evidenziato, in una fattispecie analoga all’odierna, come “il concorso della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste all’assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall’ordinamento dell’Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell’accordo stesso e nella legge che lo recepisce”, e chiarendo la stessa Corte «che “gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta Regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell’accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l’autonomia legislativa e finanziaria”».

Richiamato il «principio consensualistico che informa i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali nel nostro sistema costituzionale (*cfr.*, fra molte, Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 74 del 2009; 82 del 2007; 353 del 2004)», ed evidenziata la particolare autonomia legislativa e finanziaria riconosciuta alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dal proprio statuto speciale (artt. 2, comma 1, lettere a e b; 3, comma 1, lettera f; 4; 12 e 50) e dalle relative norme di attuazione, la difesa regionale afferma che la giurisprudenza costituzionale ha stabilito che «l’obiettivo di contenimento delle spese per il personale deve essere realizzato dagli enti ad autonomia speciale in via prioritaria mediante lo strumento degli accordi da esso stesso previsto» (così, ad es., sent. n. 169 del 2007)».



2.2.- In ordine alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, la difesa regionale preliminarmente eccepisce che nel ricorso è riportata una formulazione che nulla ha a che vedere con quella della disposizione impugnata «con ogni conseguente valutazione spettante a questa Corte in punto di ammissibilità della dogianza».

2.2.1.- La questione sarebbe comunque infondata nel merito.

La difesa della Regione rappresenta che «l'art. 5-bis della l.r. n. 21 del 2017, introdotto dall'art. 16, comma 4, della l.r. n. 2 del 2018 e poi modificato dalla l.r. n. 12 del 2018 (nessuna di queste previsioni, si sottolinea, è stata impugnata a suo tempo dallo Stato), disciplina per la Valle d'Aosta le modalità relative alle procedure selettive interne riservate al personale già dipendente di pubbliche Amministrazioni».

Ciò premesso, afferma che la disciplina recata dalla disposizione impugnata non contrasta con la disposizione statale evocata dal ricorrente come parametro interposto, poiché «si configura quale atto di recepimento, adeguamento ed esecuzione di quanto da essa previsto, oltre a costituire necessario e legittimo esercizio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di “ordinamento degli uffici” e di “ordinamento degli enti locali”, garantita, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lettere *a* e *b*) della l. cost. n. 4 del 1948».

In particolare, la resistente afferma che la disposizione impugnata, nell'intervenire in materia di procedure selettive per la progressione verticale del personale di ruolo, incide in un ambito materiale che attiene alle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale “superiore”, e non già in materia riconducibile all'«ordinamento civile», in quanto «non incide sulla struttura del rapporto di lavoro del personale dipendente della Regione; non altera il contenuto del contratto di lavoro regolato dalla legge dello Stato; non introduce alcuna modalità di progressione di carriera verticale difforme da quella prevista dal legislatore nazionale».

Comunque, ad avviso della difesa regionale, «lo slittamento in avanti» del termine previsto dalla disposizione statale di cui all'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, disposto dalla norma impugnata, «si giustifica ampiamente alla luce delle peculiarità organizzative e dimensionali della Regione Valle d'Aosta e dei suoi Enti Locali e strumentali, facenti parte del comparto unico di contrattazione come definito dalla l.r. n. 22 del 2010, senza che ciò possa dare luogo ad alcuna disparità di trattamento».

La decisione di traslare in blocco il triennio sarebbe, difatti, «originata dall'esigenza di procedere all'adeguamento rispetto alla disciplina statale e al recepimento di quanto a tal fine previsto dalla successiva l.r. n. 12 del 2018», che «ha modificato le modalità di svolgimento delle procedure selettive disciplinate dalla l.r. n. 21 del 2017, accentrandole, per tutti gli enti pubblici valdostani, in capo alla Regione, la quale opera per il tramite della struttura regionale competente in materia di personale». Tale modifica avrebbe, dunque, precluso l'avvio per l'anno 2018 delle selezioni interne, sicché lo slittamento del termine, operato dalla disposizione regionale, consentirebbe correttamente di avviare le procedure a partire dall'anno 2019, in tal modo ripristinando il periodo triennale di vigenza previsto dalla normativa statale di riferimento.

2.2.2.- Da ultimo, in riferimento alla asserita violazione dell'art. 3 Cost., prospettata dal ricorrente, la difesa regionale assume che l'estensione al 2021 della disciplina recata dalla disposizione statale «consente legittimamente ai dipendenti pubblici valdostani di poter beneficiare dei concorsi riservati per un triennio “ pieno ”, in condizioni di parità rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici ». Per contro, «accedendo alla (infondata) tesi statale, verrebbe a determinarsi una irragionevole disparità di trattamento: si creerebbe, infatti, una cerchia di dipendenti pubblici, quelli valdostani, discriminati sulla base della mera localizzazione geografica, in quanto impossibilitati ad avvalersi per un triennio intero della particolare modalità di progressione verticale di carriera di cui al richiamato art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017».

3.- Con il secondo ricorso, depositato in data 28 giugno 2019 e iscritto al reg. ric. n. 75 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., l'art. 6, comma 6, della legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), nonché, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 2 dello statuto, l'art. 6, comma 7, della medesima legge regionale.

3.1.- L'art. 6, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019 dispone: «[a]i sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018), il termine di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 è posticipato al 31 maggio 2019».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale incide nella materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» devoluta dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., alla competenza esclusiva statale.



Ciò in quanto la materia è disciplinata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che pone i principi contabili generali omogenei cui tutte le Regioni - incluse quelle a statuto speciale - e gli enti locali devono uniformarsi. Nello specifico, la lettera b), del comma 1 dell'art. 18 (Termini di approvazione dei bilanci) del predetto decreto legislativo, stabilisce che le amministrazioni pubbliche approvano il rendiconto entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo.

A sostegno, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui «l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite» (sentenza n. 80 del 2017), a nulla rilevando la esistenza di una potestà regionale (provinciale, nel caso della sentenza ora citata, che riguardava la Provincia autonoma di Bolzano). Tale materia trova il suo limite esterno, afferma la difesa statale, nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari, nella determinazione delle procedure di programmazione e contabili degli enti locali insistenti sul proprio territorio, poiché la potestà di esprimere nella contabilità di tali enti locali le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione «trova il suo limite esterno nella legislazione statale ed europea in materia di vincoli finanziari (in tal senso, la sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione autonoma Sardegna)».

Il ricorrente evidenzia che «[i]n sostanza, senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale - essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche - non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo» (sentenza n. 80 del 2017).

3.1.1.- Sulla scorta di quanto così rilevato, la difesa statale ritiene che la posticipazione del termine da parte della norma regionale impugnata costituisce un vulnus all'evidenziata esigenza di uniformità e armonizzazione, a nulla rilevando la natura solo formale della diffidenza con la norma statale.

In particolare evidenzia che la citata sentenza n. 80 del 2017, pur avendo ad oggetto la rilevanza di una modifica del (diverso) termine per la presentazione del bilancio di previsione, afferma principi applicabili anche nel caso in esame, là dove stabilisce che «la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché la «norma interposta - pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci - per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (sentenza n. 184 del 2016)».

3.2.- Il ricorrente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del comma 7 dello stesso art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, secondo cui: «[f]ermo restando quanto stabilito dall'articolo 6, comma 5-bis, della L.R. 12/2018, resta salva l'efficacia dei contratti e delle convenzioni stipulati e in essere alla data di entrata in vigore della legge regionale 27 marzo 2019, n. 1 [Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021) e altre disposizioni urgenti]. Resta comunque esclusa dal calcolo del limite percentuale massimo di cui all'articolo 6, comma 5-bis, della L.R. 12/2018 la spesa destinata all'impiego, con contratti di lavoro flessibile, di personale addetto ai servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e all'utilizzo di lavoratori socialmente utili».

Ad avviso della difesa statale, la disposizione impugnata, nella parte in cui conferma quanto previsto dall'art. 6, comma 5-bis, della legge reg. n. 12 del 2018, contrasterebbe con l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta e con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La difesa statale premette che l'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, che introduce all'art. 6 della legge reg. n. 12 del 2018 il citato comma 5-bis, è stato già oggetto di impugnativa con il ricorso iscritto al n. 67 del registro ricorsi del 2019, per aver previsto la possibilità per gli enti locali di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009, in diffidenza della previsione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi Regioni, Province autonome, enti locali e enti del servizio sanitario nazionale.

In proposito l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce quanto già dedotto in sede di ricorso n. 67 del 2019, ovvero che «[d]alla verifica dei dati relativi al costo per il lavoro flessibile sostenuto dalla regione Valle d'Aosta nel 2009, non risultava che la stessa avesse sostenuto tali tipologie di spese, e doveva pertanto essere escluso che rientrasse



nella possibilità di avvalersi della previsione contenuta all'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010, ossia della facoltà di utilizzare come parametro di riferimento la media delle spese sostenute per il personale a tempo determinato o con convenzioni e co.co.co nel triennio 2007-2009», e che «ove si fosse consentita l'applicazione della disposizione regionale in esame, ne sarebbero conseguiti maggiori oneri per la Regione, dato che, dai calcoli effettuati sui dati estratti dal conto annuale, il 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 risultava maggiore rispetto al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009».

Il ricorrente afferma dunque di impugnare per le medesime ragioni la disposizione dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, in quanto, nel ribadire l'efficacia e validità della norma di cui all'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, oggetto della precedente impugnazione, presenta gli stessi vizi ivi denunciati in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

3.2.1.- La disposizione regionale violerebbe, parimenti, la previsione dell'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, «che, tanto nell'ipotesi di competenza legislativa esclusiva, quanto in quella di competenza concorrente, pone comunque limiti alla stessa (che deve esercitarsi “in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”»). Tra tali principi vanno ascritti quelli dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che, pertanto, costituisce la norma interposta che è stata violata.

4.- Con atto depositato in data 25 luglio 2019 si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, eccependo l'inammissibilità della questione e deducendone comunque l'infondatezza nel merito.

4.1.- In riferimento alla censura relativa all'art. 6, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, la difesa regionale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per mancata individuazione dei motivi di eccedenza delle competenze statutarie regionali rispetto ai parametri indicati nel ricorso, non avendo il ricorrente operato nessun riferimento «alla particolare autonomia finanziaria e contabile riconosciuto alla Valle dal proprio Statuto e dalle relative norme di attuazione».

In proposito viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui «nei confronti delle Autonomie Speciali, e in un ambito materiale inciso, come nella specie, dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V, Parte II, della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”), determina l'inammissibilità del ricorso statale (tra le altre, Corte cost., sentenze nn. 315 del 2013; 288 del 2013; 90 del 2011)».

4.1.1.- La difesa della Regione eccepisce, altresì, l'inammissibilità della questione per difetto d'interesse sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, essendo ormai scaduto il termine del 31 maggio 2019, fissato dalla disposizione impugnata, e risultando la finalità sollecitatoria sottesa alla previsione regionale ormai esaurita, la difesa regionale sostiene che «dall'accoglimento del motivo di ricorso non potrebbe derivare alcun effetto ordinamentale» con conseguente «inammissibilità della dogliananza per difetto di interesse».

Inoltre, la censura sarebbe inammissibile «tenuto conto che il suo eventuale accoglimento non potrebbe comunque, in nessun caso, rimuovere il vizio lamentato dallo Stato», in quanto la norma impugnata «è stata adottata in aderenza a quanto già previsto dal più volte richiamato art. 29, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2015, che non è mai stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri e che consente agli Enti Locali, come visto, di approvare il rendiconto consuntivo “entro i termini previsti dalla normativa statale vigente, salvo diversa previsione di legge regionale”»; disposizione che, dunque, «rimarrebbe valida ed efficace anche nella denegata ipotesi di annullamento dell'art. 6, comma 6. Con conseguente inammissibilità della censura, anche sotto l'esposto versante, per difetto di interesse».

4.1.2.- Nel merito la questione promossa nei confronti dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019 sarebbe comunque infondata per essere stata «legittimamente adottata dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze normative in materia di “ordinamento degli enti locali” e di “finanze regionali e locali”, garantite, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lettera b), e 3, comma 1, lettera f), dello Statuto speciale valdostano, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001».

Sul punto la resistente rappresenta che «[l]a competenza legislativa della Valle nelle predette materie è altresì assicurata dalle norme di attuazione del relativo Statuto - le quali, secondo l'insegnamento costante della Corte, per la loro “particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria” (tra le molte, Corte cost., sent. n. 191 del 1991; sent. n. 206 del 1975). Ciò, avuto particolare riguardo al d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 431 (“Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta



in materia di finanze regionali e comunali”), il cui art. 6 riserva alla Regione, fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, il potere di emanare norme “in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti degli Enti Locali della Valle d’Aosta e delle loro aziende”».

4.1.3.- Sotto altro profilo la difesa della resistente assume «che se un interesse costituzionalmente rilevante può essere ravvisato nella necessità che i bilanci di previsione degli Enti Locali siano approvati in maniera “sincronica”, nel rispetto del termine di legge posto dalla norma interposta di cui all’art. 18, d.lgs. n. 118 del 2011, le medesime conclusioni non possono valere per la diversa ipotesi di approvazione del rendiconto consuntivo».

Ciò in ragione delle diverse funzioni dei due strumenti: «mentre l’approvazione del bilancio di previsione è servente al coordinamento della finanza pubblica, risultando la sincronia delle procedure di bilancio fondamentale in quanto collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità - operazioni, queste, che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli finanziari nazionali ed europei - altrettanto non può dirsi per l’approvazione del rendiconto consuntivo».

Secondo la difesa regionale il rendiconto «assolve al diverso scopo di fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull’andamento economico e sui flussi finanziari dell’Ente Locale, costituendo semplicemente, quindi, la rappresentazione plastica delle attività svolte dagli amministratori per l’attuazione dei programmi e per l’assolvimento dei rispettivi compiti istituzionali», e che in tale prospettiva, il rendiconto di esercizio «costituisce lo strumento attraverso il quale il corpo elettorale verifica i risultati politici degli amministratori, confrontando il programma proposto con quanto effettivamente realizzato».

4.1.4.- In ogni caso, la resistente assume che il differimento di un mese del termine di approvazione da parte degli enti locali del rendiconto di gestione per il 2018 «non è in grado di frustrare l’esigenza di base prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, ossia quella di garantire la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci», in quanto non sarebbe «nemmeno astrattamente in grado di ledere il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, come dimostra, all’evidenza, il fatto che il Governo non abbia invocato alcuna violazione, ad opera del legislatore regionale, dell’art. 81 Cost.».

A conferma della asserita non inerenza del rendiconto consuntivo al coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale, la difesa regionale evidenzia che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato l’analoga previsione contenuta nell’art. 38, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni della L.R. n. 19/2013, della L.R. n. 9/2009 e L.R. n. 26/2014 concernenti gli enti locali), secondo cui «[i] Comuni e le Province fino al loro superamento adottano i documenti contabili fondamentali entro i termini previsti dalla normativa statale, salvo diversa previsione della legge regionale».

Sempre sul punto, la difesa della Regione rappresenta che la sentenza n. 80 del 2017, richiamata dal ricorrente, aveva ad oggetto disposizioni contabili, introdotte dalla Provincia autonoma di Bolzano, che comportavano effetti diversi, ben più ampi e incisivi di quelli recati dalla impugnata disposizione adottata dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, che «non reca alcuna disciplina in materia contabile in grado di ribaltare la struttura del sistema di armonizzazione, come delineato dal d.lgs. n. 118 del 2011».

Conclusivamente, la difesa regionale insiste nell’assumere che la disposizione impugnata «trova fondamento in tutte le norme di rango costituzionale e in quelle di attuazione più sopra ricordate», realizzando «una semplice integrazione della disciplina statale di riferimento, in grado di tenere conto delle particolari esigenze di contabilità della finanza locale valdostana, senza in alcun modo distorcere le regole dell’armonizzazione poste dal legislatore statale».

4.2.- La resistente deduce parimenti la inammissibilità e la infondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell’art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d’Aosta n. 4 del 2019, in riferimento alla lesione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4.2.1.- Preliminariamente, la difesa regionale evidenzia «come lo Stato impugni integralmente il comma 7, per poi svolgere doglianze che si appuntano solo sulla particolare figura dei contratti a tempo determinato, sulle convenzioni e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa, non anche sull’ulteriore aspetto relativo all’esclusione, dal calcolo del limite percentuale massimo, di quella parte di spesa destinata al “personale addetto ai servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e all’utilizzo di lavoratori socialmente utili”. *In parte qua* la censura si rivela, quindi, inammissibile per contraddittorietà della motivazione rispetto al petitum».

4.2.2.- La difesa regionale eccepisce anche l’inammissibilità della questione «nella parte in cui il Governo ha fatto valere l’illegittimità derivata dell’art. 6, comma 7, semplicemente invocando i “medesimi vizi” fatti valere con riferimento alla precedente legge regionale già impugnata, dunque articolando le censure per relationem, in maniera



generica e meramente assertiva», in riferimento al vizio lamentato dall’Avvocatura con il precedente ricorso n. 67 del 2019, relativo alla presunta violazione, ad opera dell’art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d’Aosta n. 1 del 2019, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, con la conseguenza che la relativa censura, sebbene fatta valere con il precedente ricorso n. 67 del 2019, risulta nella specie inammissibile per difetto assoluto di motivazione.

4.2.3.- Ad avviso della resistente, la questione è, comunque, infondata del merito «per l’assorbente ragione che l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invocato dallo Stato quale norma interposta, non può trovare diretta applicazione alla Valle».

Al riguardo, vengono riproposte le argomentazioni già svolte sul punto nell’atto di costituzione nel giudizio instaurato a seguito del ricorso n. 67 del 2019, con il richiamo alle sentenze di questa Corte n. 260 del 2013 e n. 173 del 2012, che hanno escluso l’applicabilità diretta alla Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste della disposizione statale evocata dal ricorrente come parametro interposto, nonché alla giurisprudenza costituzionale relativa al principio consensualistico che informa i rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale, anche alla luce della particolare autonomia legislativa e finanziaria riconosciuta alla Regione dal proprio statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

4.2.4.- «[N]ella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere che il gravato art. 6, comma 7, della l. r. n. 4 del 2019 sia stato validamente impugnato dal Governo anche per violazione del limite dell’ordinamento civile», la resistente afferma che, diversamente da quanto sostenuto nel «più volte citato ricorso n. 16 del 2019 [recte: n. 67 del 2019], non interviene sulla disciplina del pubblico impiego privatizzato eccedendo indebitamente la propria competenza e vanificando il divieto statale».

Sul punto, la difesa della Regione ripercorre l’*iter* argomentativo prospettato nell’atto di costituzione nel giudizio relativo al ricorso n. 67 del 2019.

In particolare, ribadisce che la disposizione impugnata «non ha inteso autorizzare la stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa oltre il termine stabilito dal citato art. 22, comma 8 - dunque in violazione del divieto statale - ma si è limitato a prevedere che sino a quando sarà consentito l’impiego di tale formula contrattuale (cioè fino al 30 giugno 2019), gli Enti Locali valdostani potranno farvi ricorso, purché nel rispetto del limite di spesa individuato dal gravato art. 1, comma 4», e che, conseguentemente, non comporta la violazione del divieto recato dall’art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001.

4.2.5.- Da ultimo, la difesa regionale assume l’inammissibilità e l’infondatezza anche della censura relativa al «presunto contrasto tra l’art. 6, comma 6, della l.r. n. 4 del 2019, rispetto all’art. 2 dello Statuto speciale valdostano, in forza del quale la competenza legislativa regionale dovrebbe comunque esercitarsi nel rispetto dei “principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali nelle riforme economico-sociali della Repubblica”, tra i quali sarebbero annoverabili “i principi posti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, che costituisce, nel contesto, la norma interposta che è stata violata”».

La censura sarebbe, innanzitutto, inammissibile «in quanto formulata in maniera generica e perplessa (*cfr.* Corte cost., sent. n. 197 del 2009), invocando il Governo la lesione di presunti “principi” recati dall’art. 9, comma 28, senza tuttavia chiarire a quali di essi si stia facendo riferimento».

Al contempo, la resistente assume la infondatezza nel merito della censura «considerata la posizione differenziata della Valle in relazione al concorso agli obiettivi di finanza pubblica, riconosciuta in più occasioni dalla Corte, e tenuto conto del relativo potere di prevedere, per i propri Comuni, autonomi limiti di spesa per il lavoro flessibile, compatibili con le peculiari dimensioni, di organico e di bilancio».

5.- In prossimità dell’udienza la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste ha depositato nei due giudizi memorie difensive nelle quali, ribadite le conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti di costituzione, ha svolto ulteriori argomentazioni in riferimento alla dedotta illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2019 (oggetto del ricorso n. 67 del 2019) e dell’art. 6, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2019 (oggetto del ricorso n. 75 del 2019).

In particolare, la difesa regionale assume che il ricorrente non avrebbe addotto elementi probatori in ordine alla violazione da parte della disposizione regionale impugnata della percentuale di spesa autorizzata dalla norma statale interposta, così come riguardo alla impossibilità di avvalersi di tale previsione statale, per non aver sostenuto la Regione nel 2009 spese per la tipologia di assunzioni ivi contemplata, con conseguente esclusione della stessa possibilità di ricorrere ad esse.

Inoltre, ad avviso della resistente, l’Avvocatura dello Stato avrebbe omesso di ricordare che l’art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), per gli anni 2018 e 2019, avrebbe elevato dal 50 al 70 per cento la quota della spesa sostenuta nel triennio 2007-2009 per le medesime finalità, già contemplata dall’art. 9, comma 28 del d.l. n. 78 del 2010.



Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata ad esaminare i due ricorsi indicati in epigrafe, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei confronti di alcune disposizioni di due leggi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: gli artt. 1, comma 4, e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», con il ricorso iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2019; i commi 6 e 7 dell'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), con il ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2019.

I ricorsi devono essere riuniti attesa la sostanziale identità e sovrapposizione delle questioni di legittimità costituzionali dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, promossa con il primo ricorso, e dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, promossa con il secondo ricorso.

2.- Con il ricorso n. 67 del 2019 è, innanzitutto, impugnato l'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019 che, nel modificare l'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 dicembre 2018, n. 12, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021). Modificazioni di leggi regionali», introduce il comma 5-bis, secondo cui «[p]er l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità».

La disposizione regionale, nella parte in cui consentirebbe agli enti locali della Regione di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre 2019, sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Ciò in quanto violerebbe il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere dal 1° luglio 2019, previsto dal combinato disposto dell'art. 7, comma 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*, e 2, lettere *b*, *c*, *d* ed *e* e 17, comma 1, lettere *a*, *c*, *e*, *f*, *g*, *h*, *l*, *m*, *n*, *o*, *q*, *r*, *s* e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

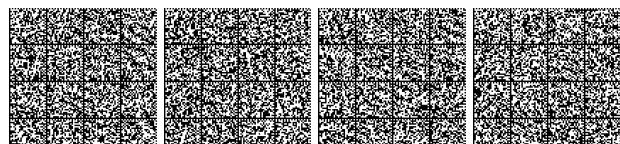
Inoltre, la disposizione regionale lederebbe al contempo il comma 6 del medesimo art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce i presupposti di legittimità richiesti per la stipula da parte delle pubbliche amministrazioni di contratti di lavoro autonomo.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non contempla il rispetto del limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, stabilito dalla norma interposta di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Infine la disposizione eccederebbe la competenza legislativa della Regione, poiché l'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.1.1.- Preliminariamente occorre rilevare l'inconferenza di quanto dedotto dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza in ordine alla mancata indicazione da parte del ricorrente della disciplina dettata dall'art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Difatti, tale disposizione non assume rilevo ai fini del presente giudizio in quanto non trova applicazione nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Essa, invero, prevede che nelle (sole) Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo, per esigenze connesse agli eventi sismici che le hanno colpite, possa procedersi negli anni 2018 e 2019 ad assunzioni di personale a tempo determinato, elevando a tal fine la percentuale del 50 per cento, prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, al 70 per cento.



2.1.2.- Sempre in via preliminare, va disattesa la eccezione di inammissibilità della prima censura sollevata dalla difesa regionale per asserita contraddittorietà della motivazione rispetto al petitum, riferendosi la censura statale alla sola tipologia di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, mentre la disposizione impugnata contempla anche le assunzioni di personale a tempo determinato e con convenzione.

L'impugnativa investe, difatti, esplicitamente proprio la parte della disposizione regionale che produrrebbe, ad avviso del ricorrente, l'effetto di consentire agli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre del 2019, diversamente dalla disciplina statale che limita tale possibilità al primo semestre. Conseguentemente, è a tale specifico profilo che il ricorrente riferisce la dedotta violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

2.2.- Nel merito le censure non sono comunque fondate.

2.2.1.- Riguardo alla prima censura, occorre precisare il quadro normativo di riferimento, attesa la sinteticità della illustrazione effettuatane dal ricorrente.

Il divieto di stipulare, a decorrere dal 1° luglio 2009, contratti di collaborazione, posto dall'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 - introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 75 del 2017 - si riferisce ai «contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro». La medesima disposizione stabilisce la nullità dei contratti posti in essere in violazione del divieto.

Il comma 6 del medesimo art. 7 dispone che «[f]ermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono fra fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» in presenza dei «presupposti di legittimità» successivamente indicati nella disposizione stessa.

La censura è, dunque, riferibile alla prospettata portata derogatoria della disposizione regionale impugnata, là dove consentirebbe la stipula di contratti di collaborazione aventi le caratteristiche indicate dal ricordato art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche nel secondo semestre del 2019, in violazione del termine ultimo (30 giugno 2019) posto dalla disciplina statale, che è ricondotta all'«ordinamento civile».

Ma, come correttamente rilevato dalla difesa della Regione, la disposizione regionale deve, tuttavia, essere interpretata nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto solo entro il 30 giugno 2019, in conformità, pertanto, del termine previsto dalla disposizione statale. In tal modo l'intervento regionale risulta compatibile con l'ordinamento statale.

Nel rilevare che la disposizione impugnata non altera né incide sull'istituto contrattuale in esame, di cui implicitamente richiama la cogenza, questa Corte individua la finalità perseguita dal legislatore regionale in quella di consentire per l'anno 2019 agli enti regionali di avvalersi di personale ricorrendo ad alcune tipologie flessibili di rapporto di lavoro, tra le quali i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, entro determinati limiti di spesa, ma pur sempre nel rispetto delle condizioni e dei requisiti previsti per la stipula di tali contratti dal legislatore nazionale, ivi compreso, pertanto, il rispetto del suddetto termine del 30 giugno 2019.

In tale contesto l'intervento in esame costituisce espressione della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici, poiché svolge la funzione di indicare e predeterminare gli ambiti di spesa entro i quali le amministrazioni destinatarie sono autorizzate nel 2019 a reclutare personale tramite le tipologie contrattuali indicate, in relazione ai propri fabbisogni ed esigenze, così consentendo una adeguata programmazione.

2.2.2.- La seconda censura concerne la disposizione regionale nella parte in cui stabilisce il limite del 70 per cento della spesa storica entro il quale gli enti locali delle Regioni possono stipulare nel 2019 contratti di lavoro «flessibile», in quanto ritenuta dal ricorrente lesiva della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede limiti diversi e inferiori.

Questa Corte si è già espressa per la non applicabilità diretta della predetta disposizione statale alla Regione Valle d'Aosta, atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima Regione all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Difatti, nella sentenza n. 173 del 2012, nell'ordinanza n. 267 del 2012 e nuovamente nella sentenza n. 260 del 2013, questa Corte ha rilevato che successivamente all'entrata in vigore, con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, della disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, lo Stato e la Regione Valle d'Aosta hanno concluso in data 11 novembre 2010 un accordo «per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in



attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), al fine di modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario.

Il predetto accordo stabiliva che gli obiettivi finanziari pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato».

In attuazione dell'accordo e dei suoi obiettivi finanziari, è quindi intervenuta la legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», il cui art. 1, ai commi 160 e seguenti, ne riproduce i contenuti dando ad essi natura e cogenza legislativa.

Il predetto metodo pattizio nel determinare le modalità di concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta agli obiettivi di finanza pubblica ha trovato conferma nell'accordo sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 novembre 2018, i cui contenuti sono stati recepiti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021), art. 1, commi da 876 a 879. In particolare, il comma 877 dispone che: «[i]l contributo alla finanza pubblica della regione autonoma Valle d'Aosta è stabilito nell'ammontare complessivo di 194,726 milioni di euro per l'anno 2018, 112,807 milioni di euro per l'anno 2019 e 102,807 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Con i predetti contributi sono attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018», mentre il comma 878 prevede: «[è] fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare per un periodo di tempo definito il contributo posto a carico della regione Valle d'Aosta, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento del contributo stesso; contributi di importi superiori sono concordati con la regione. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, il predetto contributo può essere incrementato per un periodo limitato di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

Tale accordo, dunque, non contempla specifiche previsioni nella materia poiché si limita a quantificare complessivamente gli effetti del contributo della Regione al risanamento della finanza pubblica.

La disposizione regionale impugnata interviene, pertanto, nella vigenza di un quadro ordinamentale analogo a quello in considerazione del quale questa Corte nelle ricordate sentenze ha affermato la non diretta applicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, evocata come parametro interposto dal ricorrente. Pertanto, tale statuizione va confermata nel caso di specie.

Ne consegue la declaratoria di infondatezza della questione in esame.

Resta ferma, naturalmente, l'esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell'effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della Regione Valle d'Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

2.3.- Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 1 del 2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali previsto dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Innanzitutto, essa contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost., poiché prevede una disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale (nella specie, le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati) difforme per durata a quanto contemplato dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. Secondo il ricorrente tale disciplina statale, poiché opera nei confronti dei dipendenti già in servizio, integra un aspetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego contrattualizzato e, pertanto, afferisce a materia riconducibile all'«ordinamento civile».

La disposizione impugnata, nel differire di un anno l'operatività della disposizione statale, sarebbe, altresì, lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina di favore per il personale della sola Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e degli artt. 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., in riferimento al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso.

Infine, l'intervento regionale eccederebbe la competenza legislativa della Regione poiché l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.3.1.- Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente a motivo dell'erronea trasposizione nel ricorso della disposizione impugnata.

In effetti, nella premessa del ricorso viene riportata una previsione diversa da quella che nella successiva illustrazione dei motivi risulta realmente impugnata.



Tuttavia, è evidente che la difesa statale è incorsa in un lapsus calami che non pregiudica la corretta individuazione né della disposizione realmente impugnata, né delle correlate argomentazioni né, dunque, dello stesso *thema decidendum* (*ex multis*, sentenze n. 228 e n. 14 del 2017).

2.3.2.- Nel merito la questione non è fondata.

Come prospettato dalla resistente, la disposizione impugnata non costituisce una violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile», espressa nella disposizione evocata come parametro interposto, bensì esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici.

La disposizione regionale non incide sulla struttura disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento previsto, limitandosi a differirne l'operatività di un anno.

La Regione afferma che tale differimento è stato causato da problemi organizzativi riscontrati in sede attuativa della disposizione statale.

Le criticità così dedotte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste risultano oggettivamente accertate.

In proposito la difesa regionale richiama la modifica ad opera dell'art. 8 della legge regionale n. 12 del 2018 delle modalità attuative delle progressioni in oggetto e allega la nota 18 giugno 2019, prot. n. 13661, del coordinatore del dipartimento del personale e organizzazione della Regione attestante che «nel corso dell'anno 2018 ed a tutt'oggi, l'Amministrazione regionale non si è avvalsa, né per proprio conto né per conto degli enti locali, della facoltà prevista dall'art. 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75/2015 - c.d. Riforma Madia».

Nel medesimo senso depongono i lavori preparatori concernenti la disposizione regionale impugnata.

La Regione, dunque, riconosce la precettività della disposizione statale, anche in riferimento all'individuazione del periodo triennale di validità, ma ne ha differito la decorrenza a causa della specifica situazione determinatasi nell'ambito regionale. Ciò anche per evitare gli effetti pregiudizievoli per il personale interessato, che altrimenti conseguirebbero dalla riduzione a due anni del lasso temporale di tre anni della operatività della disciplina prevista dalla disposizione statale.

Si è, dunque, in presenza di un intervento espressione dell'autonomia regionale volto ad adattare a specifiche motivate esigenze l'assetto normativo dettato dall'ordinamento statale con l'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, adeguando il periodo di validità da esso previsto alla peculiare situazione verificatasi nell'ambito regionale.

Va d'altra parte rilevato che la disciplina statale invocata dal ricorrente come parametro interposto, vigente all'atto dell'emanazione della disposizione regionale impugnata, è stata successivamente modificata in senso ad essa conforme dall'art. 1, comma 1-ter, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, proprio sostituendo le parole «[p]er il triennio 2018-2020» con quelle «[p]er il triennio 2020-2022», oltre che elevando al 30 per cento la misura del 20 per cento dei numeri di posti per tali procedure selettive rispetto al numero previsto nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria.

3.- Nel secondo ricorso, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2019, la difesa statale impugna i commi 6 e 7 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019.

3.1.- Il comma 6 dell'art. 6 della citata legge regionale differisce al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018.

Ad avviso del ricorrente, ciò viola la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la determinazione unitaria del termine per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali, attraverso il parametro interposto dell'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), secondo cui le amministrazioni pubbliche approvano il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo.

3.2.- Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale.

3.2.1.- Viene innanzitutto eccepita la mancata individuazione da parte del ricorrente dei motivi di eccedenza delle competenze statutarie regionali rispetto ai parametri indicati nel ricorso, mancando ogni riferimento «alla particolare autonomia finanziaria e contabile riconosciuta alla Valle dal proprio Statuto e dalle relative norme di attuazione».

L'eccezione non è fondata.



Il ricorrente assume la violazione, ad opera della disposizione regionale impugnata, della specifica competenza statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019.

Il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in conformità all'indirizzo espresso, tra le altre, nelle sentenze di questa Corte n. 25 del 2020 e n. 119 del 2019, porta a concludere nel senso che le competenze in materia di «ordinamento degli enti locali» e di «finanze regionali e locali» della resistente richiamate dalla difesa regionale debbono essere esercitate in armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Pertanto le norme regionali in materia non possono inficiare ovvero depotenziare le finalità che disposizioni statali, come quelle recate dal d.lgs. n. 118 del 2011, persegono per dare attuazione al principio della armonizzazione dei bilanci pubblici e dalla correlata unitarietà, a tal fine, del sistema contabile dello Stato nei suoi elementi essenziali.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di evidenziare che, significativamente, l'art. 1 del predetto decreto legislativo, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*, numero 1), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ha reso ancor più cogente l'obbligo per le Regioni di ottemperare alle previsioni dettate dal decreto stesso, stabilendo che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

3.2.2.- Viene, altresì, eccepita la inammissibilità della questione per difetto di interesse sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, la difesa regionale assume che il decorso del termine del 31 maggio 2019 - previsto dalla disposizione regionale impugnata per l'approvazione dei rendiconti - renderebbe irrilevante la sua declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Permane, difatti, l'interesse del ricorrente a conseguire una declaratoria in ordine alla competenza esclusiva dello Stato in materia, anche al fine di evitare la possibilità di interventi normativi replicativi ovvero emulativi di quello regionale impugnato.

Sotto altro profilo, la carenza di interesse viene motivata dalla resistente in base alla considerazione che la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe in ogni caso rimuovere il vizio lamentato dallo Stato.

Ciò in quanto la disposizione regionale sarebbe stata adottata in virtù dell'art. 29 (Termine di approvazione dei documenti contabili degli enti locali), comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», secondo cui «[g]li enti locali approvano i documenti contabili entro i termini previsti dalla normativa statale vigente, salvo diversa previsione di legge regionale»; disposizione che rimarrebbe valida anche in caso di accoglimento del ricorso in esame.

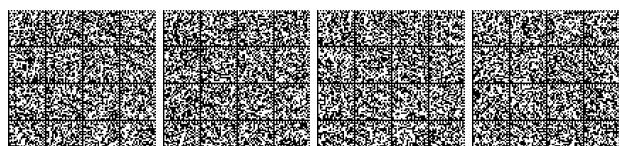
Innanzitutto, questa Corte rileva che costituisce preciso interesse dello Stato conseguire la rimozione dall'ordinamento della specifica disposizione impugnata, a prescindere dalla vigenza di norme legislative regionali che, secondo la difesa della resistente, ne costituirebbero il presupposto di legittimazione.

D'altro canto, la ricognizione del quadro normativo non conforta, a sua volta, l'assunto della difesa regionale.

Già l'art. 6 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali) afferma che la potestà regionale di emanare norme in materia di bilanci e di rendiconti deve avvenire non solo nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di contabilità degli enti locali, ma anche delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici di cui al Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) e al d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 (Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335).

Alla luce di tale quadro normativo devono essere quindi letti l'art. 13 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e, a maggior ragione, la ricordata disposizione dell'art. 29, comma 1, della legge reg. n. 19 del 2015.

Una lettura costituzionalmente compatibile della predetta disposizione induce difatti a ritenere che essa non può legittimare interventi normativi della Regione che stabiliscano una diversa disciplina di aspetti così fondamentali dettati dalla normativa statale, poiché ciò determinerebbe la sostanziale elusione di quanto disposto dal ricordato ultimo



periodo dell'art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 126 del 2014 a tutela dell'effettività del principio costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (in tal senso, la già richiamata sentenza n. 80 del 2017).

Conseguentemente le misure adottabili in base alla predetta normativa regionale vanno circoscritte ad aspetti che completano e integrano la disciplina statale e che siano oggettivamente e strettamente correlati e funzionali a specifiche esigenze locali.

3.3.- Nel merito la questione è fondata.

L'*iter* argomentativo del ricorrente risulta persuasivo, in quanto coerente con la giurisprudenza di questa Corte in argomento (*ex plurimis*, sentenze n. 80 e n. 6 del 2017, n. 184 del 2016, n. 40 e n. 39 del 2014, e n. 60 del 2013).

In particolare, le diffuse argomentazioni svolte nelle pronunce n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017 costituiscono punto di riferimento anche per la decisione dell'odierna questione.

Questa Corte ha già evidenziato che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".

In questa prospettiva, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, quale è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coessenziale per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.

Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

In tale contesto, diversamente da quanto asserito dalla difesa regionale, non rileva, dunque, che lo scostamento stabilito dalla disposizione impugnata sia di un solo mese, tanto più ove si consideri che il presente giudizio afferisce a profili di competenza.

3.3.1.- La difesa regionale sostiene, in via gradata, una diversa linea argomentativa che fa leva sulla specifica funzione del rendiconto, rispetto alla cui approvazione sincronica non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionalmente rilevante, come invece nel caso dell'approvazione del bilancio preventivo.

A sostegno viene dedotta la diversità dei due strumenti e, specificamente, la funzione del rendiconto quale strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori. Tale funzione renderebbe l'approvazione del documento «non strumentale e servente rispetto al coordinamento della finanza pubblica».

L'argomentazione non è condivisibile.

Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.

In tal modo esso assicura certamente anche la funzione evidenziata dalla difesa regionale che, tuttavia, tralascia di considerare la connotazione e le implicazioni prettamente giuridiche del rendiconto, come strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.

La stessa magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 10 ottobre 2018, n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, *ex plurimis*, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, deliberazione 4 dicembre 2019, n. 57/2019/PRSE).



L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Diversamente, dunque, da quanto prospettato dalla resistente, il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio.

Basti del resto rilevare che l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto.

Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze.

4.- Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale del comma 7 del medesimo art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, nella parte in cui conferma quanto stabilito dall'art. 6, comma 5-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2018, già oggetto di impugnativa con il ricorso n. 67 del 2019.

Secondo la difesa statale la disposizione viola innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò perché non rispetta il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, stabilito dalla norma interposta di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, che impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», principi tra i quali rientrano quelli dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

4.1.- In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

4.1.1.- In relazione alla dedotta circostanza che lo Stato impugni integralmente il comma 7 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, per poi svolgere doglianze solo su taluni profili contemplati dalla disposizione, si evidenzia che il ricorrente censura la disposizione limitatamente alla parte in cui viene confermato quanto previsto dall'art. 6, comma 5-bis, della legge regionale n. 12 del 2018, ovvero dalla disposizione già oggetto di censura nel ricorso n. 67 del 2019. A ciò va, dunque, riferita la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale formulata dal ricorrente.

4.1.2.- Parimenti non sono condivisibili le deduzioni svolte dalla difesa regionale in ordine alla asserita motivazione per relationem del ricorrente, in riferimento alle argomentazioni addotte sulla stessa problematica nel ricorso n. 67 del 2019, riguardo alla violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

Difatti, come si è appena rilevato, il ricorrente, al di là di qualche incertezza lessicale, si limita a impugnare espressamente la disposizione regionale in riferimento alla sola lesione della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto costituito dalla disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Dunque la questione è proposta solo in riferimento a tale ultimo parametro, già evocato nella questione promossa in sede di ricorso n. 67 del 2019, rispetto al quale il ricorrente ripropone pedissequamente il medesimo *iter* argomentativo.

4.2.- Nel merito la questione non è fondata.

Nei confronti della censura in esame, valgono, difatti, le stesse considerazioni e conclusioni cui questa Corte è pervenuta nei confronti dell'analogia questione prospettata dal ricorrente nel ricorso n. 67 del 2019.

La già ravvisata non applicabilità diretta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste della disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, evocata dal ricorrente come parametro interposto, comporta difatti la non configurabilità, neppure ad opera della disposizione in esame, della lesione costituzionale dedotta dal ricorrente, là dove conferma quanto previsto dalla prima disposizione impugnata con il ricorso n. 67 del 2019.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, e all'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200250

N. 251

Sentenza 22 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Personale delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali - Rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti di lavoro a tempo determinato o flessibile, compresa la reviviscenza dei rapporti già cessati - Autorizzazione alla conclusione delle procedure per l'assunzione di personale a tempo indeterminato e per la stabilizzazione del personale precario del comparto, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento - Violazione del principio di copertura finanziaria, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34, intera legge e artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), e, in particolare, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della medesima legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-9 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 10 dicembre 2019, iscritto al n. 113 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditio l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-9 dicembre 2019 e depositato in cancelleria il 10 dicembre 2019 (reg. ric. n. 113 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), in riferimento agli artt. 81 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché, in particolare, l'art. 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e gli artt. 2, 3 e 4, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente premette l'esposizione dei contenuti della legge regionale impugnata: l'art. 1 stabilisce: «[a]l fine di garantire il diritto alla salute e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per i contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Calabria, compresi i rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo, è disposto il rinnovo fino al 31 dicembre 2019»; l'art. 2 dispone: «[e]ntro il 31 dicembre 2019, sulla base dei fabbisogni di personale di ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera, gli organi competenti provvedono a concludere le procedure già avviate per l'assunzione a tempo indeterminato, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento»; l'art. 3 prevede: «[s]ulla base dei propri fabbisogni di personale, ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera è autorizzata a concludere le procedure di internalizzazione secondo le norme ed i criteri contenuti nel Protocollo d'intesa di cui alla Delib. G.R. della Calabria numero 196 del 3 marzo 2008, recante: "Approvazione protocollo d'intesa per la stabilizzazione del personale precario del comparto e direttiva alle Aziende", relativamente al personale già riqualificato quale operatore socio sanitario in virtù del medesimo Protocollo, nel rispetto della normativa vigente in materia»; infine l'art. 4 prevede che «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale».

1.1.- Ad avviso del ricorrente le disposizioni recate dai predetti articoli, nonché l'intera legge regionale, in considerazione del suo carattere normativo omogeneo e della mancanza di copertura finanziaria del provvedimento normativo, presentano vari profili di illegittimità costituzionale.



In via preliminare la difesa dello Stato rappresenta che il 17 dicembre 2009 la Regione Calabria ha firmato l'Accordo per il piano di rientro dal disavanzo per la spesa sanitaria e, con delibera del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, la Regione è stata commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, in attuazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Richiamata la sentenza n. 200 del 2019 della Corte costituzionale in tema di commissariamento del servizio sanitario della Regione Calabria, il ricorrente prosegue riferendo che «[c]on delibera del Consiglio dei Ministri del 19 luglio 2019 il gen. Saverio Cotticelli è stato riconfermato nell'incarico di Commissario ad acta per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del SSR calabrese, con l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, nonché di tutti gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità» e che rientra tra le prerogative del commissario la definizione degli interventi relativi al personale. Ciò in quanto il «punto 8 della lettera b) della delibera del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2018, di nomina dell'attuale struttura commissariale, assegna al solo Commissario ad acta, e non anche al Presidente della Regione, il compito di razionalizzare e contenere la spesa del personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia».

1.2.- Ad avviso del ricorrente le previsioni di cui agli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019, nel disciplinare i rapporti di lavoro del personale sanitario regionale, violano, pertanto, l'art. 120, secondo comma, Cost., avendo la Corte costituzionale costantemente affermato che il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)» (è richiamata la sentenza n. 106 del 2017).

La difesa statale rappresenta, inoltre, che «nel corso della riunione di verifica del Piano di rientro del 10 agosto 2019», è emerso che «sull'anno 2019 si sta prospettando una grave situazione di disavanzo privo di copertura».

Ne consegue che, secondo il ricorrente, le disposizioni regionali sono, altresì, prive di copertura finanziaria e, pertanto, ledono l'art. 81, terzo comma, Cost., ai sensi del quale «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve provvedere ai mezzi per farvi fronte».

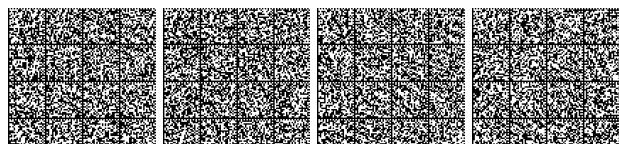
1.3.- In via subordinata, la difesa statale deduce che l'art. 1 della legge regionale impugnata, nel rinnovare *ex lege*, fino al 31 dicembre 2019, i contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione, contrasta con la legislazione statale di riferimento ed invade così la materia dell'«ordinamento civile», riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *I*), Cost.

In particolare, la proroga generalizzata, peraltro estesa alla fattispecie non meglio precisata dei «rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo», disposta dall'art. 1 della legge regionale impugnata, senza richiamare i necessari presupposti di temporaneità ed eccezionalità, da dimostrare nel caso concreto, è difforme dalle previsioni dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che costituisce norma riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile».

Sul punto, il ricorrente rappresenta che difatti «l'ordinamento statale, con le norme di cui al Capo III del decreto legislativo n. 81 del 2015 e con l'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, stabilisce limiti puntuali alla possibilità di rinnovare i contratti a tempo determinato - ferme restando le deroghe previste per il personale sanitario di cui all'art. 29, comma 2, lett. *c*), del decreto legislativo n. 81 del 2015», sicché il rinnovo generalizzato dei predetti rapporti di lavoro disposti dall'intervento regionale in esame si pone in contrasto con le citate disposizioni statali.

1.4.- Per il ricorrente sono, inoltre, censurabili sia l'art. 2, il quale prevede che entro il 31 dicembre 2019 ciascuna azienda sanitaria e ospedaliera sia autorizzata a concludere le procedure di assunzione già avviate, procedendo allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità, sia l'art. 3, che autorizza ciascuna azienda sanitaria e ospedaliera a concludere le procedure di internalizzazione nel generico e non circostanziato rispetto della normativa vigente in materia. Ciò in quanto tali articoli della legge regionale impugnata, «laddove non richiamano il rispetto delle facoltà assunzionali legittimamente esercitabili e non individuano la relativa copertura finanziaria, si pongono in contrasto con la normativa statale che regola la materia, determinando una lesione dell'articolo 81 Cost. - tenuto conto della non esaustività della clausola di invarianza di cui all'articolo 4 della legge regionale in parola - e dell'articolo 117, terzo comma, Cost. che reca i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

2.- La Regione Calabria non si è costituita.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), in riferimento agli artt. 81 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché, in particolare, l'art. 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost., e gli artt. 2, 3 e 4, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'intera legge regionale, atteso il suo carattere normativo omogeneo e la mancanza di copertura finanziaria, nonché delle sue singole disposizioni.

In via preliminare e generale, il ricorrente assume che la legge regionale, nel suo complesso, viola l'art. 120, secondo comma, e l'art. 81 Cost., in quanto la Regione Calabria, avendo firmato l'accordo per il piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario ed essendo stata commissariata, non può adottare in materia di personale disposizioni che interferiscono con il compito assegnato al commissario di «razionalizzare e contenere la spesa del personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia», determinando effetti incompatibili con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale, nonché prive, comunque, di copertura.

In via subordinata il ricorrente propone due censure, rispettivamente riferite all'art. 1 e agli artt. 2 e 3 della legge regionale impugnata.

Relativamente alla disposizione recata dall'art. 1, il ricorrente ne eccepisce il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost., in quanto la previsione regionale - nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 del contratto a tempo determinato flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie ospedaliere regionali, compresi i rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo - invaderebbe la competenza statale in materia di «ordinamento civile», contrastando con le previsioni dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di rapporto di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

Infine, riguardo all'art. 2 - che prevede che entro il 31 dicembre 2019 ciascuna azienda sanitaria e ospedaliera regionale sia autorizzata a concludere le procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento - e all'art. 3 - che autorizza tali aziende a concludere le procedure per la stabilizzazione del personale precario - il ricorrente assume che tali disposizioni comportino la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

2.- Le questioni promosse nei confronti dei singoli articoli della legge regionale impugnata sono fondate.

Sebbene, in via principale, il ricorrente prospetti la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in ragione del contrasto dell'intervento normativo impugnato con il commissariamento del settore sanitario regionale, tale violazione, a ben vedere, verrebbe in evidenza solo qualora le singole disposizioni risultassero ascrivibili alla competenza regionale, il cui legittimo esercizio risulti, pertanto, temporaneamente impedito dal commissariamento.

Nel caso di specie, invece, tale evenienza non si realizza poiché le misure previste dai singoli articoli della legge regionale impugnata risultano eccedere, per i profili rispettivamente prospettati dal ricorrente, l'ambito di competenza della Regione Calabria, nonché violare l'art. 81 Cost.

2.1.- È innanzitutto fondata la dedotta lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *I*, Cost. ad opera della disposizione dettata dall'art. 1 della legge regionale impugnata.

Questa Corte ha ripetutamente ricondotto alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» la disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato (*ex plurimis*, sentenze n. 231 e n. 72 del 2017) quale è quello del personale del servizio sanitario nazionale-regionale. In tale contesto è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all'autonomia collettiva nel regolarne aspetti salienti (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015), attraverso la dialettica fra fonte normativa e fonte contrattuale.

Nella fattispecie oggetto del ricorso assume rilievo quanto stabilito dall'art. 36 (Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile) del d.lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente come parametro interposto.



Il predetto articolo stabilisce limiti e modalità con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a tali tipologie contrattuali di lavoro, nel rispetto della normativa dettata in materia di rapporto di lavoro nel settore privato o di quelle specifiche settoriali, prevedendo comunque che tali contratti possono essere stipulati «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» del medesimo decreto legislativo.

Inoltre, l'art. 36 demanda ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia. Nella fattispecie, è il Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità, periodo 2016-2018 (in attesa di rinnovo) a dettare al Titolo V disposizioni in ordine alle tipologie flessibili del rapporto di lavoro nel settore.

Atteso tale quadro normativo, risulta evidente la violazione da parte della disposizione regionale della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

In particolare, la disposizione impugnata, nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti flessibili del personale sanitario e perfino la reviviscenza di rapporti di lavoro già cessati, non corrella, come previsto dalla disposizione statale, il ricorso ai contratti flessibili a reali esigenze eccezionali e straordinarie. In questo modo il ricorso alle tipologie contrattuali in esame si risolve in una modalità volta a sopperire a carenze di organico del settore sanitario, alle quali, invece, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore nazionale per la pubblica amministrazione (*ex plurimis*, sentenza n. 217 del 2012).

2.2.- Parimenti fondata è la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto.

Questa Corte ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2018, n. 277 del 2013, n. 148 e n. 139 del 2012; con la sentenza n. 18 del 2013 era già stata dichiarata l'illegittimità di disposizioni della stessa Regione Calabria in materia di stabilizzazione di personale precario del servizio sanitario).

Come rilevato dalla difesa statale, gli artt. 2 e 3 della legge impugnata non prevedono il puntuale rispetto delle disposizioni statali in materia, poiché nell'art. 2 manca in proposito qualsiasi riferimento, mentre l'art. 3 si limita a un generico e insoddisfacente richiamo «al rispetto della normativa vigente in materia».

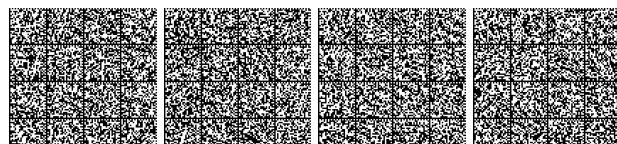
2.3.- In ogni caso gli interventi previsti dalle disposizioni della legge regionale impugnata ledono il parametro dell'art. 81 Cost., stante la inidoneità della clausola finanziaria complessivamente posta dall'art. 4 della legge regionale, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale».

Difatti, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile.

Invero, le misure previste comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale.

Del resto, il ricorrente ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo.

3.- L'acclarata illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019 per violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» e degli artt. 2 e 3 per incoerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per assenza di idonea copertura finanziaria, nel comportare l'assorbimento della censura sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., conduce a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore
Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200251

N. 252

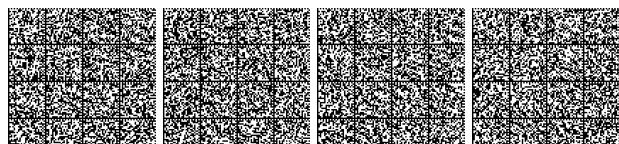
Sentenza 21 ottobre - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope - Perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono - Convalida successiva - Omessa previsione - Violazione della libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Prove illegittimamente acquisite (nella specie: perquisizioni e ispezioni compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge o comunque non convalidate dall'autorità giudiziaria) - Inutilizzabilità degli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tale attività - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del principio di riserva di legge, del diritto di difesa e di quello, garantito anche in via convenzionale, al rispetto della vita privata e del domicilio della persona - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 103, comma 3; codice di procedura penale, art. 191.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale e dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con sei ordinanze del 5 luglio, del 13 settembre, del 14 settembre, del 1° ottobre 2018, del 20 settembre 2019 e del 13 dicembre 2018, iscritte, rispettivamente, dal n. 17 al n. 22 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 8 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

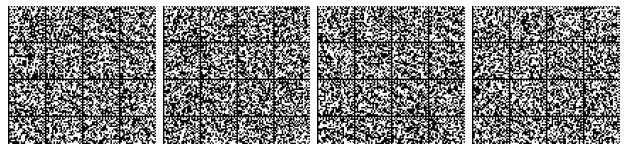
deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con sei ordinanze, di tenore per larga parte analogo, il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, terzo (*recte*: secondo) comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 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, innanzitutto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, nella parte in cui - secondo l'interpretazione predominante nella giurisprudenza di legittimità, qualificabile come diritto vivente - non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge riguardi anche gli esiti probatori - compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato - degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativamente previsti dalla legge, ovvero (secondo le sole ordinanze iscritte ai numeri 17, 18, 20, 21 e 22 del r.o. 2020) non convalidati, comunque sia, dal pubblico ministero con provvedimento motivato.

In alcune delle ordinanze, il rimettente lamenta in modo specifico che l'inutilizzabilità non colpisca anche le perquisizioni e le ispezioni operate dalla polizia giudiziaria sulla base di elementi non utilizzabili, quali le fonti confidenziali (r.o. n. 19 del 2020), o in assenza della flagranza di reato (r.o. n. 20 del 2020); ovvero autorizzate verbalmente dal pubblico ministero senza che ne risultino le ragioni (r.o. n. 20 del 2020); ovvero effettuate ai sensi dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) (inde: «t.u. stupefacenti»), senza aver chiesto - come ivi prescritto - l'autorizzazione del pubblico ministero e senza che consti l'impossibilità di farlo (r.o. n. 21 del 2020); ovvero, ancora, che l'inutilizzabilità non riguardi anche la deposizione testimoniale sulle attività prese in considerazione (ordinanze iscritte ai numeri 17, 18 e 19 del r.o. 2020).

La sola ordinanza n. 22 del r.o. 2020 solleva, inoltre, in riferimento agli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU -, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103 t.u. stupefacenti, «nella parte in cui prevede che il [pubblico ministero] possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata».



1.1.- Secondo quanto emerge dalle ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* è investito, in sede dibattimentale, di processi per reati in materia di stupefacenti (ordinanze iscritte ai numeri 17, 18, 21 e 22 del r.o. 2020), ovvero per reati contro il patrimonio (ordinanze iscritte ai numeri 19 e 20 del r.o. 2020).

In ciascuno dei casi, la prova esclusiva o principale dei fatti è costituita dal sequestro del corpo del reato - secondo i casi, sostanze stupefacenti, piante di cannabis, ovvero beni di provenienza furtiva - rinvenuti presso l'abitazione degli imputati a seguito di perquisizioni eseguite dalla polizia giudiziaria. Dai relativi verbali, si desume che le perquisizioni erano state effettuate sulla base di notizie fornite da fonti confidenziali (ordinanze iscritte ai numeri 17, 19, 21 e 22 del r.o. 2020), o acquisite tramite una non meglio specificata «attività infoinvestigativa» (r.o. n. 18 del 2020), ovvero ancora sulla base di una segnalazione della persona offesa, in assenza di una situazione di flagranza di reato (r.o. n. 20 del 2020).

Ad avviso del rimettente, tali perquisizioni dovrebbero ritenersi abusive, in quanto compiute fuori dai casi tassativamente indicati dalla legge.

Riproponendo le considerazioni già svolte in due precedenti ordinanze di rimessione, il giudice salentino rileva che l'art. 13 Cost. (richiamato, quanto a garanzie e forme ivi previste, dall'art. 14 Cost. con riguardo a ispezioni, perquisizioni e sequestri domiciliari) prevede che ogni forma di limitazione della libertà personale - compresa quella insita nelle ispezioni e nelle perquisizioni personali - possa essere disposta solo con «atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge». A tale principio può derogarsi unicamente «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge», nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare «provvedimenti provvisori» soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria, in difetto della quale essi «si intendono revocati e restano privi di ogni effetto».

L'ipotesi principale che, in base alla legge ordinaria, legittima l'intervento eccezionale delle forze di polizia è quella della flagranza di reato (artt. 352 e 354 cod. proc. pen.). Norme speciali hanno, peraltro, ampliato i casi nei quali la polizia giudiziaria può procedere a ispezioni e perquisizioni. Una delle fattispecie più ricorrenti nella pratica - e rilevante in una parte dei giudizi a quibus - è quella contemplata dall'art. 103 t.u. stupefacenti, i cui commi 2 e 3 abilitano la polizia giudiziaria a procedere - nel corso di operazioni finalizzate alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope - rispettivamente, all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali, e a perquisizioni, allorché vi sia «fondato motivo» di ritenere che possano essere rinvenute tali sostanze e ricorrano, altresì - nel caso delle perquisizioni - «motivi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere l'autorizzazione telefonica del magistrato competente». Delle operazioni deve essere data notizia, entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica, il quale le convalida nelle quarantotto ore successive, sempre che ne sussistano i presupposti.

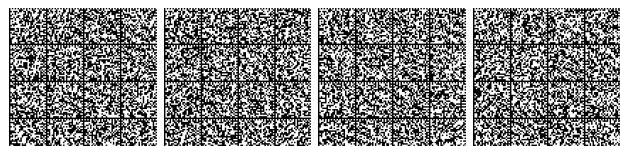
A parere del giudice *a quo*, una interpretazione delle disposizioni ora richiamate rispettosa del dettato costituzionale imporrebbe di ritenere che il presupposto che legittima l'intervento della polizia giudiziaria, anche fuori dai casi di flagranza nel reato, debba possedere un «requisito minimo di comprovabilità e verificabilità». Diversamente opinando, infatti, si attribuirebbe alla polizia giudiziaria il potere di ledere «ad libitum» la libertà personale e domiciliare dell'individuo, vanificando il senso del controllo dell'autorità giudiziaria sul suo operato.

Di conseguenza, il fondato sospetto di detenzione dello stupefacente non potrebbe essere basato su informazioni anonime o confidenziali, le quali non sono in alcun modo verificabili dal giudice e delle quali è proprio per questo prevista, in via generale, l'inutilizzabilità (artt. 195, comma 7, 203, comma 1, e 240 cod. proc. pen.).

Ciò renderebbe illegittime le perquisizioni domiciliari di cui si discute nei giudizi a quibus. All'atto della perquisizione, non emergeva una situazione di flagranza del reato, ma nemmeno sussisteva - quanto alle perquisizioni operate ai sensi dell'art. 103 t.u. stupefacenti - un «fondato motivo» per ritenere che potessero essere rinvenute sostanze stupefacenti: di là, infatti, dal riferimento a inutilizzabili fonti confidenziali, o a una imprecisa «attività infoinvestigativa», i verbali di perquisizione non indicano quali elementi potessero far presumere la presenza di droga nell'abitazione dell'imputato.

Le perquisizioni erano destinate, d'altro canto, a rimanere prive di ogni effetto - secondo il giudice *a quo* - in ragione dell'assenza di un valido provvedimento, antecedente o successivo, dell'autorità giudiziaria. In un caso, infatti, la perquisizione non era stata né autorizzata preventivamente, né convalidata successivamente dal pubblico ministero (r.o. n. 18 del 2020); in altri casi, era stata bensì convalidata, ma con provvedimento totalmente privo di motivazione (ordinanze iscritte ai numeri 17, 19 e 21 del r.o. 2020); in un altro caso ancora, era stata autorizzata oralmente e indi convalidata, ma sempre senza motivazione (ordinanza r.o. n. 20 del 2020); in un ultimo caso, infine, era stata solo autorizzata oralmente, di nuovo però senza che ne constassero le ragioni (r.o. n. 22 del 2020).

Con particolare riguardo ai casi di avvenuta convalida, il rimettente rileva come, pur in assenza di una esplicita previsione in tal senso nell'art. 13 Cost., sia gioco forza ritenere che la convalida debba essere effettuata mediante provvedimento motivato, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dalla norma costituzionale. Non



avrebbe senso, d'altronde, che quest'ultima richieda l'«atto motivato» quando l'autorità giudiziaria, titolare in via ordinaria del potere, incida di sua iniziativa sulla libertà personale, e non pure nell'ipotesi - più delicata - in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito fuori dai casi eccezionali nei quali la legge le consente di intervenire.

Di conseguenza, nei casi oggetto dei giudizi principali, il provvedimento del pubblico ministero, proprio perché immotivato, non eviterebbe la perdita di efficacia degli atti di polizia, stabilita dall'art. 13 Cost. nell'ipotesi di mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria nel termine stabilito.

1.2.- Ciò posto, il giudice rimettente assume che, al lume della previsione dello stesso art. 13 Cost., gli atti di ispezione e perquisizione eseguiti abusivamente dalla polizia giudiziaria, o non convalidati dall'autorità giudiziaria con atto motivato, dovrebbero rimanere privi di effetto anche sul piano probatorio. L'unica efficacia perdurante nel tempo di tali atti è, infatti, quella relativa alla loro «capacità probatoria»: di modo che la perdita di efficacia non potrebbe che equivalere, per essi, a quella che, nell'art. 191 cod. proc. pen., è qualificata come inutilizzabilità delle prove assunte in violazione di un divieto di legge.

Tale esito interpretativo risulterebbe, tuttavia, contraddetto dall'indirizzo della giurisprudenza di legittimità divenuto «assolutamente dominante» a partire dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 marzo-6 maggio 1996, n. 5021. Le sezioni unite hanno ritenuto, infatti, valido il sequestro conseguente a una perquisizione eseguita fuori dai casi e dai modi previsti dalla legge, allorché abbia ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato, posto che, in tal caso, il sequestro costituisce un atto dovuto ai sensi dell'art. 253, comma 1, cod. proc. pen., che non potrebbe essere omesso dalla polizia giudiziaria solo a causa dell'abuso compiuto. Correlativamente, gli agenti di polizia giudiziaria potrebbero anche testimoniare sugli esiti della perquisizione.

1.3.- Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, che l'art. 191 cod. proc. pen., nella lettura offertane dal diritto vivente, possa ritenersi compatibile con il dettato costituzionale.

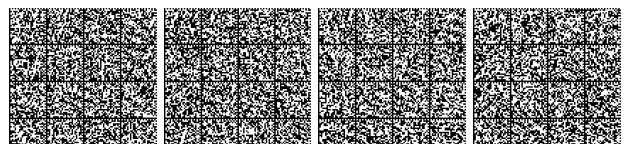
L'interpretazione censurata si porrebbe, infatti, in contrasto con gli artt. 13 e 14 Cost., negando concreta attuazione alla previsione della perdita di efficacia delle perquisizioni e delle ispezioni, nonché dei sequestri ad esse consequenti, ove eseguiti in violazione dei divieti. La disciplina stabilita dall'art. 191 cod. proc. pen. mirerebbe, in effetti, ad offrire una efficace tutela ai diritti costituzionalmente garantiti, disincentivando le loro violazioni finalizzate all'acquisizione della prova col prevedere l'inutilizzabilità dei relativi risultati. Ammettendo una «sanatoria» ex post di tali violazioni, legata agli esiti della perquisizione o dell'ispezione, si verrebbe, per converso, a negare la tutela del cittadino in confronto agli abusi della polizia giudiziaria.

L'interpretazione denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., escludendo l'inutilizzabilità in casi del tutto omologhi ad altri per i quali la legge espressamente la prevede, o la giurisprudenza, comunque sia, la riconosce: quali, ad esempio, quelli delle intercettazioni e delle acquisizioni di tabulati del traffico telefonico eseguite dalla polizia giudiziaria in assenza di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria. Essa darebbe luogo, altresì, al paradosso di un sistema giuridico che vede inefficaci ab origine le leggi incostituzionali, ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino.

La soluzione ermeneutica censurata lederebbe anche l'art. 2 Cost., facendo sì che vengano a mancare effettive garanzie contro le illecite compromissioni dei diritti inviolabili dell'uomo; come pure l'art. 97, secondo comma, Cost., che sottopone in via generale l'azione dei pubblici poteri al principio di legalità, rendendo prevalente l'azione illegale degli organi statali, finalizzata alla repressione dei reati, rispetto ai diritti costituzionali dei consociati: con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., posto che in un ordinamento che prevede come centrali i diritti inviolabili della persona questi dovrebbero porsi quantomeno sullo stesso piano dei diritti della collettività e dello Stato.

Un conclusivo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. è ravvisato nel fatto che l'interpretazione censurata si trova irrazionalmente a convivere con quella che riconosce l'inutilizzabilità di prove vietate dalla legge solo perché non verificabili (come nel caso degli scritti anonimi e delle fonti confidenziali). Al riguardo, basterebbe considerare come l'«insondabilità» degli elementi che hanno spinto la polizia giudiziaria a eseguire la perquisizione non consenta di escludere la possibilità che siano stati proprio i terzi latori della notizia confidenziale o anonima - se non, addirittura, come talora pure è avvenuto, le stesse forze di polizia - a introdurre nell'abitazione dell'imputato la res illicita, con conseguente violazione anche dell'art. 24 Cost., per compromissione del diritto di difesa.

La lettura della norma denunciata offerta dal diritto vivente si porrebbe in contrasto, infine, con l'art. 8 CEDU e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost., risolvendosi nella mancata adozione di efficaci disincentivi agli abusi delle forze di polizia che implicino indebite interferenze nella vita privata della persona o nel suo domicilio: abusi contro i quali - secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - il diritto interno deve, per converso, offrire garanzie adeguate e sufficienti.



La dedotta illegittimità costituzionale avrebbe, come necessaria conseguenza, anche il divieto di testimonianza degli operatori di polizia giudiziaria in ordine al risultato delle attività di ispezione, perquisizione e sequestro indebitamente eseguite: divieto che discenderebbe logicamente dalla perdita di ogni efficacia di tali attività.

1.4.- Con la sola ordinanza iscritta al r.o. n. 22 del 2020 il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 103 t.u. stupefacenti, «nella parte in cui prevede che il [pubblico ministero] possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata».

Nel caso di specie - secondo quanto si legge nell'ordinanza di rimessione - la polizia giudiziaria, sulla base di informazioni confidenziali, aveva effettuato una perquisizione presso l'abitazione dell'imputato, che aveva portato al rinvenimento e al conseguente sequestro di piante di cannabis.

La perquisizione era stata autorizzata dal pubblico ministero per telefono. Poiché l'art. 103 t.u. stupefacenti in tal caso non lo prevede, il pubblico ministero non aveva emesso alcun provvedimento di convalida della perquisizione, limitandosi a convalidare solo il conseguente sequestro.

Sulla scorta delle considerazioni già svolte, il rimettente reputa che la norma censurata violi, *in parte qua*, gli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, non consentendo una simile autorizzazione un controllo effettivo sulla sussistenza delle condizioni che legittimano la perquisizione.

2.- Nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte ai numeri 18, 19, 20, 21 e 22 del r.o. 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Con riguardo alle prime quattro ordinanze di rimessione ora indicate, la difesa dell'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie concreta, essendosi il rimettente limitato a un sintetico riepilogo dei fatti, senza specificare il titolo di reato per cui si procede; in tutte le ordinanze, inoltre, il giudice *a quo* non avrebbe specificato in modo chiaro e univoco da quale vizio, fra i plurimi ipotizzati, deriverebbe l'illegittimità della perquisizione, impedendo così di verificare se ci si trovi a fronte di ipotesi di inutilizzabilità, o a vizi di natura diversa.

In ogni caso, i vizi indicati dal rimettente non sarebbero riconducibili al disposto dell'art. 191 cod. proc. pen., che ha riguardo alle sole «prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge», e non anche alle prove assunte senza il completo rispetto delle norme che le disciplinano. Si tratterebbe, in sostanza, di semplici vizi di motivazione, i quali potrebbero determinare solo la nullità dell'atto, perdendo, in ogni caso, rilievo una volta che questo sia stato convalidato dall'autorità giudiziaria.

Lo stesso vizio di motivazione, legato al fatto che la perquisizione sia basata su informazioni confidenziali, risulterebbe insufficiente, giacché - come più volte affermato dalla Corte di cassazione - l'art. 203 cod. proc. pen. non precluderebbe l'utilizzazione delle fonti confidenziali come spunto investigativo per attivare strumenti di ricerca della prova, e in particolare perquisizioni volte al reperimento di sostanze stupefacenti.

2.2.- Con particolare riguardo all'ordinanza iscritta al r.o. n. 21 del 2020 - emessa nell'ambito di un processo nel quale il giudice *a quo* è chiamato a convalidare l'arresto dell'imputato, preliminarmente alla celebrazione del giudizio direttissimo - l'Avvocatura generale dello Stato assume, ancora, che il problema dell'utilizzabilità o meno del sequestro del corpo del reato (droga) resterebbe del tutto irrilevante, non dovendo il giudice stabilire se l'imputato sia colpevole, ma solo se, in base a quanto riferitogli dalla polizia giudiziaria, vi fosse una situazione di flagranza: situazione insita nella detenzione stessa dello stupefacente.

2.3.- L'Avvocatura dello Stato ricorda, per altro verso, come questa Corte abbia già ritenuto inammissibili analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 cod. proc. pen. (è citata l'ordinanza n. 332 del 2001) e, più di recente, abbia rilevato come la soluzione prospettata dal giudice *a quo* finisca per trasferire nella disciplina della inutilizzabilità un concetto di vizio derivato che il sistema regola esclusivamente in relazione alla figura - ben distinta - delle nullità: operazione che implica l'esercizio di opzioni che l'ordinamento riserva esclusivamente al legislatore (è citata la sentenza n. 219 del 2019, relativa a questioni sostanzialmente sovrapponibili alle odierne).

2.4.- Nel merito, le questioni sarebbero - secondo l'Avvocatura - in ogni caso infondate.

Almeno per le cose il cui sequestro è obbligatorio e, in particolare, per le cose il cui possesso integra un reato (come gli stupefacenti), l'illegittimità della perquisizione non potrebbe travolgere anche l'apprensione del bene, in quanto l'omessa apprensione determinerebbe una condizione di flagrante commissione di un reato in capo al soggetto mantenuto nel possesso della cosa. Proprio queste sarebbero le ragioni, del tutto condivisibili, che sorreggono il diritto vivente, la cui legittimità costituzionale è contestata dal giudice *a quo*.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha ripreso e sviluppato tali argomenti con successive memorie, insistendo nelle conclusioni già formulate.



Considerato in diritto

1.- Con sei ordinanze iscritte ai numeri da 17 a 22 del r.o. 2020, di tenore per larga parte analogo, il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, nella parte in cui - secondo l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, qualificabile come diritto vivente - non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge riguardi anche gli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione e ispezione domiciliare e personale compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dai casi tassativamente previsti dalla legge, ovvero (secondo le sole ordinanze iscritte ai numeri 17, 18, 20, 21 e 22 del r.o. 2020) non convalidati, comunque sia, dal pubblico ministero con provvedimento motivato.

In alcune delle ordinanze, il rimettente lamenta in modo specifico che l'inutilizzabilità non colpisca anche le perquisizioni e le ispezioni operate dalla polizia giudiziaria sulla base di elementi non utilizzabili, quali le fonti confidenziali (r.o. n. 19 del 2020), o in assenza della flagranza di reato (r.o. n. 20 del 2020); ovvero autorizzate verbalmente dal pubblico ministero senza che ne risultino le ragioni (r.o. n. 20 del 2020); ovvero ancora effettuate ai sensi dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) (inde: t.u. stupefacenti), senza aver chiesto - come ivi prescritto - l'autorizzazione del pubblico ministero e senza che consti l'impossibilità di farlo (r.o. n. 21 del 2020); ovvero, ancora, che non colpisca anche la deposizione testimoniale sulle attività prese in considerazione (ordinanze iscritte ai numeri 17, 18 e 19 del r.o. 2020).

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe anzitutto gli artt. 13 e 14 della Costituzione, in forza dei quali l'autorità di pubblica sicurezza può procedere a ispezioni personali e a perquisizioni, personali e domiciliari, solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge, mediante atti soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria (da intendere come convalida motivata), in mancanza della quale essi «restano privi di ogni efficacia»: perdita di efficacia che implicherebbe necessariamente l'inutilizzabilità dei loro risultati sul piano probatorio, anche perché solo in questo modo si tutelerebbero efficacemente i diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, disincentivando la loro violazione ad opera della polizia giudiziaria per finalità di ricerca della prova.

Risulterebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

Da un lato, per l'ingiustificata disparità di trattamento delle ipotesi considerate rispetto a situazioni analoghe, per le quali la sanzione dell'inutilizzabilità è espressamente prevista dalla legge o riconosciuta dalla giurisprudenza, quali quelle delle intercettazioni e dell'acquisizione di tabulati del traffico telefonico operate dalla polizia giudiziaria in difetto di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria.

Dall'altro lato, per contrasto con il «principio di necessaria razionalità dell'ordinamento», venendosi a teorizzare un sistema che considera «inefficaci ab origine le leggi incostituzionali», ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino.

Sarebbe vulnerato anche l'art. 2 Cost., non risultando predisposte effettive garanzie contro le illecite compromissioni dei diritti inviolabili dell'uomo; come pure gli artt. 3 e 97, terzo (*recte*: secondo) comma, Cost., venendo resa prevalente l'azione illegale degli organi statali, finalizzata alla repressione dei reati, rispetto ai diritti inviolabili dei consociati, posti al centro dell'ordinamento costituzionale.

Il rimettente deduce, ancora, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., essendo generalmente riconosciuta l'inutilizzabilità di prove vietate dalla legge solo perché non verificabili (quali gli scritti anonimi e le fonti confidenziali), mentre, nell'ipotesi in esame, si considerano irrazionalmente utilizzabili prove acquisite in diretta violazione di un divieto di legge (anche costituzionale) e caratterizzate anch'esse da una «ridotta verificabilità», in particolare quanto agli elementi che hanno indotto la polizia giudiziaria a procedere alla perquisizione, con conseguente compromissione anche del diritto di difesa dell'imputato.

Viene prospettata, infine, la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 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, giacché verrebbero a mancare efficaci disincentivi agli abusi delle forze di polizia che implichino indebite interferenze nella vita privata della persona o nel suo domicilio.

La sola ordinanza iscritta al r.o. n. 22 del 2020 solleva, inoltre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103 t.u. stupefacenti, «nella parte in cui prevede che il [pubblico ministero] possa consentire l'esecuzione di perquisizioni in forza di autorizzazione orale senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni per cui l'ha rilasciata»: in tal modo violando - secondo il rimettente - gli artt. 13, 14 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, posto che una simile autorizzazione non varrebbe ad assicurare un controllo effettivo sulla sussistenza delle condizioni che legitimano la perquisizione.



2.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, o in larga misura analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Riguardo alle questioni aventi ad oggetto l'art. 191 cod. proc. pen., va rilevato che questa Corte, con la sentenza n. 219 del 2019 - successiva alle ordinanze di rimessione - si è già pronunciata su questioni sostanzialmente sovrapponibili alle odierne, sollevate dal medesimo giudice in veste di Giudice dell'udienza preliminare dello stesso Tribunale di Lecce.

3.1.- Nell'occasione, si è rilevato come con la disposizione censurata - secondo la quale «[l]e prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate» - il legislatore abbia inteso introdurre «un meccanismo preclusivo che direttamente attingesse, dissolvendola, la stessa "idoneità" probatoria di atti vietati dalla legge», distinguendo nettamente tale fenomeno dai profili di inefficacia conseguenti alla violazione di una regola sancta a pena di nullità dell'atto.

Anche tale vizio resta, peraltro, soggetto - come le nullità - ai paradigmi della tassatività e della legalità. Essendo il diritto alla prova un connotato essenziale del processo penale, in quanto componente del giusto processo, è solo la legge a stabilire - con norme di stretta interpretazione, in ragione della loro natura eccezionale - quali siano e come si atteggino i divieti probatori, «in funzione di scelte di "politica processuale" che soltanto il legislatore è abilitato, nei limiti della ragionevolezza, ad esercitare».

Di qui l'impossibilità - ripetutamente riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità - di riferire all'inutilizzabilità il regime del "vizio derivato", che l'art. 185, comma 1, cod. proc. pen. contempla solo nel campo delle nullità (stabilendo, in specie, che «[l]a nullità di un atto rende invalidi gli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo»).

In tale cornice, il petitum del rimettente si traduceva, quindi, nella richiesta di una pronuncia «fortemente "manipolativa"», volta a rendere automaticamente inutilizzabili gli atti di sequestro, «attraverso il "trasferimento" su di essi dei "vizi" che affliggerebbero gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti, in ragione di una ritenuta non congruità» - in particolare, rispetto ai presupposti enunciati dall'art. 103 t.u. stupefacenti - «dell'apparato di motivazioni esibito dalla polizia giudiziaria a corredo degli atti in questione, ancorché convalidati da parte del pubblico ministero».

Ciò rendeva le questioni inammissibili, vertendosi in materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore (quale quella processuale), e discutendosi, per giunta, di una disciplina di natura eccezionale (quale appunto quella relativa ai divieti probatori e alle clausole di inutilizzabilità processuale).

Lo stesso assunto del giudice *a quo* - evocativo della cosiddetta teoria dei "frutti dell'albero avvelenato" - secondo il quale la soluzione proposta sarebbe stata necessaria al fine di disincentivare le pratiche di acquisizione delle prove con modalità lesive dei diritti fondamentali (rendendole "non paganti"), rivelava come le questioni coinvolgessero scelte di politica processuale riservate al legislatore. L'obiettivo di disincentivare possibili abusi risultava, peraltro, perseguito dall'ordinamento vigente tramite la persecuzione diretta, in sede disciplinare o, se del caso, anche penale, della condotta "abusiva" della polizia giudiziaria, come del resto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità.

La conclusione valeva a fortiori in rapporto alla richiesta "collaterale" del rimettente di introdurre, *ex novo*, uno specifico divieto probatorio, sancendo l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalla polizia giudiziaria in ordine alle attività compiute: «preclusione, quest'ultima, che si colloca in posizione del tutto eccentrica rispetto al tema costituzionale coinvolto dagli artt. 13 e 14 Cost.».

3.2.- Le medesime considerazioni valgono evidentemente anche in rapporto alle questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione oggi in esame, il cui impianto argomentativo ricalca ampiamente quello delle ordinanze già scrutinate.

Le parziali variazioni del petitum, operate da quattro delle ordinanze in correlazione alle peculiarità delle vicende oggetto dei giudizi a quibus, non mutano, nella sostanza, i termini del problema, traducendosi in mere specificazioni ulteriori del genus delle perquisizioni illegittime, secondo la visione del rimettente.

Le questioni concernenti l'art. 191 cod. proc. pen. vanno dichiarate, di conseguenza, manifestamente inammissibili.

Le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato - calibrate esclusivamente su tali questioni, anche quanto alle eccezioni sollevate nell'ambito del giudizio relativo all'ordinanza iscritta al r.o. n. 22 del 2020 - restano assorbite.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103 t.u. stupefacenti, sollevate dalla sola ordinanza iscritta al r.o. n. 22 del 2020, sono invece fondate in riferimento agli artt. 13 e 14 Cost., nei termini di seguito indicati.

4.1.- La disposizione censurata si colloca nel novero delle numerose norme speciali che attribuiscono alla polizia giudiziaria il potere di compiere perquisizioni e ispezioni d'iniziativa in casi diversi e ulteriori rispetto a quelli disciplinati dagli artt. 352 e 354 cod. proc. pen. In particolare, quanto alle perquisizioni, l'intervento della polizia giudiziaria viene svincolato dai presupposti dell'esistenza di una situazione di flagranza di reato, apprezzabile *ex ante*, ovvero di evasione, previsti in via generale dall'art. 352 cod. proc. pen.



Le operazioni contemplate dalle norme speciali possono avere carattere preventivo ovvero repressivo. Le une, anche se compiute da appartenenti alla polizia giudiziaria, prescindono dall'acquisizione di una notizia di reato e quindi rientrano nell'attività della polizia di sicurezza; le altre presuppongono invece la commissione di un reato e si riconducono all'attività autonoma della polizia giudiziaria.

Il comun denominatore di tali perquisizioni e ispezioni "speciali" è l'intento legislativo di apprestare strumenti di contrasto di determinate forme di criminalità maggiormente incisivi di quelli prefigurati in via ordinaria dal codice di procedura penale, attraverso l'attribuzione alla polizia giudiziaria di poteri più ampi rispetto a quelli codificati.

È questo appunto il caso dell'art. 103 t.u. stupefacenti, con il quale il legislatore ha potenziato l'operatività della polizia giudiziaria onde realizzare una più efficace attività tanto di prevenzione quanto di repressione dei traffici illeciti di stupefacenti, prevedendo una ricerca sommaria, suscettibile di evolvere, tuttavia, in accertamenti più penetranti, sino, se necessario, alla perquisizione.

In particolare, dopo aver delineato, al comma 1, una facoltà di visita, ispezione e controllo negli spazi doganali in capo alla Guardia di finanza, al fine di assicurare l'osservanza delle norme del medesimo t.u. stupefacenti, la disposizione denunciata prevede, al comma 2, che, nel corso di operazioni per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di droga, gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria possono procedere, «in ogni luogo», all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali, «quando hanno fondato motivo di ritenere che possano essere rinvenute sostanze stupefacenti o psicotrope». Delle operazioni compiute deve essere redatto verbale mediante appositi moduli, da trasmettere entro quarantotto ore alla procura della Repubblica, per la convalida nelle quarantotto ore successive.

Il comma 3 - ed è questa la previsione che qui particolarmente interessa - stabilisce che gli ufficiali di polizia giudiziaria, «quando ricorrono motivi di particolare necessità e urgenza che non consentono di richiedere l'autorizzazione telefonica del magistrato competente, possono altresì procedere a perquisizioni dandone notizia, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive quarantotto ore». In assenza di specificazioni limitative, la perquisizione può essere tanto personale, quanto locale o domiciliare. È implicito, inoltre, stante il collegamento tra i commi 2 e 3, che anche per le perquisizioni operino i presupposti di legittimità indicati nel comma 2: occorre, cioè, che sia in corso un'operazione antidroga e che sussista un fondato motivo per ritenere che la perquisizione possa portare al reperimento di sostanze stupefacenti.

4.2.- Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui consente al pubblico ministero di autorizzare oralmente l'esecuzione di perquisizioni, «senza necessità di una successiva documentazione formale delle ragioni» per le quali l'autorizzazione è stata rilasciata.

La premessa ermeneutica da cui muove il giudice *a quo*, e che fonda il quesito di costituzionalità - formulato in riferimento a un caso nel quale il pubblico ministero aveva autorizzato telefonicamente la perquisizione, omettendo, quindi, di convalidarla - si presenta corretta.

La disposizione censurata appare, infatti, chiara nel senso che le perquisizioni da essa previste sono soggette a convalida solo quando non sia stato possibile «richiedere» (e quindi ottener) «l'autorizzazione telefonica del magistrato competente»: autorizzazione che, a sua volta, tiene il luogo del decreto motivato con il quale, ai sensi dell'art. 247, comma 2, cod. proc. pen., le perquisizioni debbono essere ordinariamente disposte dall'autorità giudiziaria. Ciò risponde, peraltro, alla logica della norma, consentendo alla polizia giudiziaria di intervenire prontamente, sulla base anche di una semplice interlocuzione orale con il pubblico ministero. Il decreto di perquisizione previsto dal codice di rito, presupponendo l'esistenza di una notizia di reato (come si desume dal comma 1 dello stesso art. 247 cod. proc. pen.), non risulterebbe, d'altronde, neppure pertinente allorché l'attività della polizia giudiziaria assuma - come è possibile in base alla norma censurata - un carattere preventivo.

4.3.- In quest'ottica, la previsione normativa censurata si rivela, tuttavia, incompatibile con il disposto degli artt. 13, secondo comma, e 14, secondo comma, Cost.

A mente dell'art. 13, secondo comma, Cost., infatti, le perquisizioni personali - al pari delle ispezioni personali e di ogni altra restrizione della libertà personale - possono essere disposte solo «per atto motivato» dell'autorità giudiziaria. Tale garanzia è estesa dall'art. 14, secondo comma, Cost. alle perquisizioni - oltre che alle ispezioni e ai sequestri - eseguiti nel domicilio.

La motivazione dell'atto è evidentemente funzionale alla tutela della persona che subisce la perquisizione, la quale deve essere posta in grado di conoscere - così da poterle, all'occorrenza, anche contestare - le ragioni per quali è stata disposta una limitazione dei suoi diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare.

Un'autorizzazione telefonica - che, di per sé, non lascia alcuna traccia accessibile delle sue ragioni, né per l'interessato né per il giudice - non soddisfa tale requisito. Se i motivi per i quali è stata consentita la perquisizione restano nel chiuso di un colloquio telefonico tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, la tutela prefigurata dalle norme costituzionali resta inevitabilmente vanificata.



Al riguardo, non assume alcun rilievo la circostanza - già posta in evidenza e rispondente a un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità - che la perquisizione prevista dall'art. 103, comma 3, t.u. stupefacenti si differenzi da quella ordinaria regolata dal codice di rito, potendo avere una finalità non solo repressiva, ma anche preventiva. Lo scopo - preventivo o repressivo - della perquisizione costituisce, infatti, una variabile indifferente ai fini dell'operatività delle garanzie stabilite dagli artt. 13 e 14 Cost. a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

4.4.- Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, il rimettente chiede a questa Corte di imporre al pubblico ministero una «successiva documentazione formale» delle ragioni che lo hanno indotto ad autorizzare oralmente la perquisizione.

Il petitum del giudice *a quo* non può essere evidentemente recepito tal quale, posto che una simile soluzione lascerrebbe nel vago quando e come il pubblico ministero debba adempiere il su detto obbligo.

Al tempo stesso, però, l'intervento di questa Corte non può trovare ostacolo nella circostanza che, in linea astratta, siano prospettabili plurime soluzioni alternative per evitare il su detto vuoto normativo. Nella sua giurisprudenza più recente, infatti, si è ripetutamente affermato che, a fronte della violazione di diritti costituzionali, «[l]'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (sentenza n. 99 del 2019) e idonee, quindi, a porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse (sentenze n. 40 del 2019, n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018, n. 236 del 2016). Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: «posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenze n. 242 del 2019, n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011).

Nella specie, la soluzione con il più immediato aggancio nella disciplina vigente - essendo questo offerto, in pratica, dalla stessa norma censurata - è quella di richiedere che anche la perquisizione autorizzata telefonicamente debba essere convalidata, entro il doppio termine delle quarantotto ore.

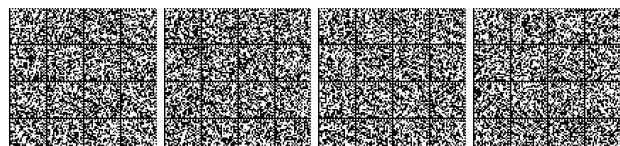
Tale soluzione presenta l'apparente elemento di anomalia connesso al fatto che, in linea di principio, la convalida successiva si rende necessaria quando è mancato l'assenso preventivo dell'autorità giudiziaria: assenso che qui invece vi è stato, anche se in forma orale. E, però, si tratta di assenso che - per quanto detto - non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 13, secondo comma, Cost.: e proprio questo rende necessaria la convalida.

Occorre considerare, d'altro canto, che - come si è avuto modo di sottolineare - l'art. 103 t.u. stupefacenti amplia i poteri della polizia giudiziaria rispetto a quanto previsto dall'art. 352 cod. proc. pen., consentendole di eseguire perquisizioni anche in assenza di una situazione di flagranza di reato apprezzabile ex ante. Ciò giustifica un plus di garanzie - non pregiudizievole, peraltro, rispetto alle esigenze di celerità dell'operazione - imponendo alla polizia giudiziaria di munirsi di un assenso preventivo informale del pubblico ministero, salvo che sussistano motivi di necessità e urgenza che non consentano nemmeno quest'ultimo: assenso che non esclude, peraltro, una successiva convalida formale dell'operazione, in occasione della quale il pubblico ministero può avere anche modo di verificare quanto riferitogli dalla polizia giudiziaria per telefono, magari in modo frammentario, e comunque sia posto nella condizione di verificare le modalità con le quali la perquisizione è stata eseguita.

Ovviamente, tale soluzione presuppone che, pur in assenza di espressa indicazione in questo senso, la convalida prevista dalla disposizione censurata debba essere resa con provvedimento motivato.

Al riguardo, va in effetti rilevato che, pur nel silenzio dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen., l'opinione prevalente è nel senso che anche la perquisizione "ordinaria" d'iniziativa della polizia giudiziaria debba essere convalidata dal pubblico ministero con decreto motivato, proprio per un'esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost.

È ben vero che il riferimento all'«atto motivato» è presente solo nel secondo comma dell'art. 13 Cost., a proposito della perquisizione disposta ab origine dall'autorità giudiziaria, e non pure nel successivo terzo comma, a proposito della convalida dei «provvedimenti provvisori» adottati dall'autorità di sicurezza, nei casi eccezionali di necessità ed urgenza, tassativamente indicati dalla legge. Ma, in proposito, coglie nel segno il rilievo del giudice *a quo*, secondo cui l'esigenza della motivazione anche della convalida deve ritenersi implicita nel dettato costituzionale, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dall'art. 13 Cost. Non avrebbe senso, in effetti, che la norma costituzionale richieda l'«atto motivato» quando l'autorità giudiziaria, titolare ordinaria del potere, operi di sua iniziativa, e non pure nell'ipotesi - più delicata - in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito nell'ambito dei casi eccezionali di necessità e urgenza nei quali la legge le consente di intervenire.



A livello di legge ordinaria, non si è mancato di rilevare, d’altro canto, in dottrina, come una esegesi letterale dell’art. 352, comma 4, cod. proc. pen., il quale non richiede esplicitamente la motivazione del decreto di convalida, determinerebbe una ingiustificabile differenza di disciplina rispetto alla analoga ipotesi della convalida del sequestro, per la quale invece la motivazione è richiesta (art. 355, comma 2, cod. proc. pen.). Rilievo, questo, estensibile anche alla convalida prevista dalla norma denunciata.

4.5.- Sotto altro profilo, pur essendo le censure del rimettente rivolte in modo indistinto all’art. 103 t.u. stupefacenti, la declaratoria di illegittimità costituzionale deve colpire in modo specifico il comma 3, ove è contenuta la disposizione produttiva del *vulnus*.

La pronuncia va, inoltre, limitata ai casi in cui l’autorizzazione abbia ad oggetto una perquisizione personale o domiciliare, perché è solo a queste che risultano riferite le garanzie previste dagli artt. 13, secondo comma, e 14, secondo comma, Cost.

4.6.- Alla luce di quanto precede, l’art. 103, comma 3, t.u. stupefacenti va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate.

La censura di violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 8 CEDU, resta assorbita.

Ovviamente, anche in questo caso rimane ferma la facoltà del legislatore di introdurre, nella sua discrezionalità, altra, e in ipotesi più congrua, disciplina della fattispecie, purché rispettosa dei principi costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegitimità costituzionale dell’art. 103, comma 3, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 191 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 8 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 Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200252



N. 253

Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Procedimento sommario di cognizione - Domanda riconvenzionale devoluta alla decisione del tribunale in composizione collegiale - Inammissibilità, anche quando pregiudicante rispetto alla domanda principale - Irragionevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice di procedura civile, art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, comma 2, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Termini Imerese, nel procedimento vertente tra A. C. e altro e C. C., con ordinanza del 19 ottobre 2019, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione di C. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso; uditi l'avvocato Luigi La Placa per C. C. e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020; deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 ottobre 2019, il Tribunale ordinario di Termini Imerese ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Il giudice rimettente riferisce che, con ricorso per procedimento sommario di cognizione ex art. 702-bis cod. proc. civ., gli eredi nominati in un testamento olografo avevano agito nei confronti del proprio genitore che possedeva i beni devoluti in successione agli stessi, chiedendone la restituzione.

Il convenuto, nel costituirsi in giudizio, domandava in via riconvenzionale l'accertamento della nullità del predetto testamento, rivendicando la propria qualità di erede in ragione di un precedente testamento pubblico.



Il giudice *a quo* evidenzia, in punto di rilevanza, che la domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, essendo demandata alla decisione del tribunale in composizione collegiale, dovrebbe, in mancanza di una pronuncia di illegittimità costituzionale, essere dichiarata inammissibile in virtù di quanto espressamente disposto dall'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, cod. proc. civ., poiché l'art. 702-bis, primo comma, del medesimo codice delimita l'ambito di applicazione del procedimento sommario alle cause attribuite alla cognizione del tribunale in composizione monocratica.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente, premesso che la causa introdotta dal convenuto nel procedimento sommario ha carattere pregiudiziale rispetto a quella formulata dai ricorrenti, ritiene che la norma censurata, laddove prevede in ogni caso - e dunque anche in questa ipotesi - la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale di competenza collegiale, potrebbe porsi in contrasto, in primo luogo, con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., atteso che la decisione separata delle due cause potrebbe determinare un contrasto di giudicati. La norma sarebbe irragionevole, in quanto, ai sensi dell'art. 34 cod. proc. civ., qualora le due cause rientrassero invece nella competenza, per materia o valore, di un altro giudice, la proposizione con domanda riconvenzionale della causa pregiudiziale determinerebbe lo spostamento di entrambe le controversie al giudice superiore, mentre un'analogia trattazione congiunta non sarebbe assicurata, stante la previsione censurata, nel caso in cui la questione pregiudiziale potesse essere trattata dal medesimo ufficio giudiziario, anche se in diversa composizione.

Il secondo comma dell'art. 702-ter cod. proc. civ., nella parte in cui impone la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale demandata alla decisione del tribunale in composizione collegiale, si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 24 Cost., nella misura in cui consentirebbe al ricorrente di abusare dei propri poteri processuali ottenendo celermente una decisione sulla domanda principale dipendente, in virtù della maggiore celerità del procedimento sommario rispetto a quello ordinario di cognizione che il convenuto dovrebbe incardinare, a fronte della declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale.

Né, ad avviso del Tribunale rimettente, sarebbe possibile, a fronte della chiara formulazione letterale della norma censurata, un'interpretazione costituzionalmente orientata, pure suggerita dalla dottrina, nel senso di evitare la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale in una ipotesi, come quella sottoposta al proprio esame, in cui ricorra un rapporto di connessione "forte" per pregiudizialità-dipendenza tra cause, ritenendo possibile che, in alternativa, il giudice possa disporre per entrambe le controversie, avvinte dal nesso di pregiudizialità per subordinazione, il mutamento del rito in quello ordinario.

2.- In data 26 marzo 2020, si è costituito in giudizio il convenuto C. C. deducendo che, ove non fosse percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo, nel senso di ritenere che il giudice adito con ricorso ex art. 702-bis cod. proc. civ. possa mutare il rito nell'ipotesi in cui venga proposta una domanda riconvenzionale pregiudiziale demandata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, le questioni sollevate dal Tribunale di Termini Imerese dovrebbero ritenersi fondate. Aggiunge, al riguardo, che il diritto di difesa della parte convenuta a fronte della declaratoria di inammissibilità della domanda sarebbe tanto più compromesso dalla non impugnabilità del relativo provvedimento.

3.- Con atto depositato il 25 marzo 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione.

Ad avviso di quest'ultimo, il Tribunale rimettente potrebbe già disporre, nella fattispecie considerata, il mutamento nel rito, tenendo conto della giurisprudenza di legittimità, che l'ha ritenuto necessario in luogo della sospensione della causa pregiudicata ex art. 295 cod. proc. civ., ove quella pregiudicante penda dinanzi ad altro ufficio giudiziario (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 2 gennaio 2012, n. 3) e finanche qualora le due cause siano incardinate di fronte allo stesso ufficio (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 7 dicembre 2018, n. 31801). La questione sarebbe stata quindi già risolta, nella prospettazione della difesa statale, da tale orientamento giurisprudenziale, che si pone nel senso auspicato dal giudice *a quo*.

4.- Con memoria illustrativa pervenuta l'8 ottobre 2020, il convenuto ha ribadito le proprie deduzioni.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 19 ottobre 2019, il Tribunale ordinario di Termini Imerese ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, del codice di procedura civile, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.



La disposizione è stata censurata, in riferimento ai parametri evocati, in quanto impone al giudice adito con ricorso sommario di cognizione di dichiarare inammissibile la domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, non rientrante nell'ambito applicativo del relativo rito speciale, laddove devoluta alla decisione del tribunale in composizione collegiale, e ciò anche qualora mediante la domanda riconvenzionale sia stata introdotta una causa pregiudicante rispetto a quella proposta in via principale.

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, in questa ipotesi la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale demandata alla cognizione del collegio, imposta dalla norma censurata, si porrebbe in contrasto, innanzi tutto, con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., atteso che la decisione separata delle due cause potrebbe determinare un contrasto di giudicati. La disposizione sarebbe irragionevole poiché, ai sensi dell'art. 34 cod. proc. civ., qualora le due cause rientrassero invece nella competenza, per materia o valore, di un altro giudice, la proposizione con domanda riconvenzionale della causa pregiudiziale determinerebbe lo spostamento di entrambe le controversie al giudice superiore, mentre un'analogia trattazione congiunta non sarebbe assicurata, stante la previsione censurata, nel caso in cui la questione pregiudiziale potesse essere trattata dal medesimo ufficio giudiziario, anche se in diversa composizione.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata consentirebbe al ricorrente, in violazione del diritto di difesa del convenuto, di abusare dei propri poteri processuali, ottenendo celermemente una decisione sulla domanda principale dipendente, in ragione della sommarietà del procedimento rispetto a quello ordinario di cognizione, che il convenuto dovrebbe incardinare a fronte della declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale.

Né ad avviso del Tribunale rimettente potrebbe essere effettuata, a fronte della chiara formulazione letterale della norma censurata, un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel senso di evitare la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale in un'ipotesi, come quella sottoposta al proprio esame, in cui ricorra un rapporto di connessione "forte" per pregiudizialità-dipendenza tra cause consentendo all'autorità giudiziaria adita di mutare il rito in quello ordinario.

2.- Va preliminarmente affermato che sussistono le condizioni di ammissibilità delle questioni di costituzionalità.

In particolare, sul piano della rilevanza, deve infatti considerarsi che nel giudizio *a quo* i ricorrenti hanno, in forza della propria qualità di eredi testamentari, proposto nelle forme del procedimento sommario di cognizione domanda di rilascio dell'immobile, già di proprietà del de cuius, detenuto dal proprio genitore.

Quest'ultimo, a sua volta, proponeva domanda volta ad accertare l'invalidità del testamento olografo sul quale i figli avevano fondato la loro azione, accertamento dal quale sarebbe conseguita la legittimità della detenzione dell'immobile in virtù di un precedente testamento pubblico in suo favore.

Tale domanda riconvenzionale del convenuto ha carattere pregiudiziale sul piano tecnico-giuridico rispetto a quella formulata dai ricorrenti poiché l'effetto giuridico richiesto dagli stessi ha tra i suoi presupposti la validità del testamento che li ha istituiti eredi. Infatti, ricorre un'ipotesi di pregiudizialità-dipendenza, allorché tra le stesse parti si verta in un processo in ordine alla nullità del titolo che in un altro è posto a fondamento della domanda, poiché al giudicato d'accertamento della nullità - la quale impedisce all'atto di produrre sin dall'origine qualunque effetto, sia pure interinale - si potrebbe contrapporre un distinto giudicato, d'accoglimento della pretesa basata su quel medesimo titolo, contrastante con il primo in quanto presupponente un antecedente logico giuridico opposto (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 24 gennaio 2006, n. 1285; Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 5 dicembre 2002, n. 17317).

Le domande finalizzate all'accertamento della nullità dei testamenti sono devolute, ex art. 50-bis, primo comma, numero 6), cod. proc. civ., alla decisione del tribunale in composizione collegiale perché rientranti «nelle cause di impugnazione dei testamenti e di riduzione per lesione di legittima».

Di qui, la rilevanza delle questioni sollevate dal Tribunale di Termini Imerese poiché l'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, cod. proc. civ. stabilisce che le domande riconvenzionali non rientranti tra quelle assoggettabili al procedimento sommario, ossia quelle che introducono cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, devono essere dichiarate inammissibili.

3.- È opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si colloca la disposizione censurata.

L'art. 51, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) ha inserito, nel Libro IV, Titolo I, del codice di procedura civile, il Capo III-bis intitolato «Del procedimento sommario di cognizione», introducendo un rito di carattere alternativo al processo ordinario di cognizione, disciplinato dal secondo libro del medesimo codice, per le controversie demandate alla decisione del tribunale in composizione monocratica.



Con la previsione del procedimento sommario di cognizione, il legislatore ha perseguito l'obiettivo di ridurre la durata dei giudizi di primo grado, consentendo all'attore di scegliere un rito più celere di quello ordinario di cognizione per la decisione di controversie semplici, specie dal punto di vista istruttorio. Si tratta di una finalità coerente, come evidenziato anche da questa Corte, con il principio di ragionevole durata del processo, di rilevanza costituzionale ex art. 111 Cost. (sentenza n. 172 del 2019).

Il procedimento sommario di cognizione si caratterizza per una destrutturazione formale rispetto a quello ordinario di cognizione poiché è prevista un'udienza tendenzialmente unica e l'eventuale istruttoria non ha le cadenze predeterminate dal secondo libro del codice di rito, atteso che «il giudice, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto e provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto delle domande» (art. 702-ter, quinto comma, cod. proc. civ.).

Come hanno chiarito le Sezioni unite della Corte di cassazione, dalla denominazione come «sommario» del procedimento disciplinato dagli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ. non deve trarsi tuttavia un'indicazione, come potrebbe pure apparire, circa la sommarietà della cognizione, che resta piena, dovendo riferirsi tale denominazione, piuttosto, alla descritta «destrutturazione» formale del procedimento. Si tratta, pertanto, di un rito speciale a cognizione piena, che si conclude con un provvedimento che, sebbene rivesta la forma dell'ordinanza, è idoneo al giudicato sostanziale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 10 luglio 2012, n. 11512).

Peraltro, poiché un binario processuale più agile è riservato alle controversie connotate da maggiore semplicità, l'art. 702-ter, terzo comma, cod. proc. civ. consente al giudice, laddove ritenga che le difese svolte dalle parti richiedano un'istruzione non sommaria, di mutare il rito in quello ordinario di cognizione, fissando l'udienza di trattazione di cui all'art. 183 cod. proc. civ.

A tale facoltà discrezionale corrisponde, per la medesima finalità ed in via speculare, a seguito dell'introduzione dell'art. 183-bis cod. proc. civ. ad opera dell'art. 14 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, quella del giudice del processo ordinario di cognizione, di disporre, alla prima udienza di trattazione, valutata la complessità della lite e dell'istruzione probatoria, previo contraddittorio anche scritto con le parti, che si proceda a norma dell'art. 702-ter cod. proc. civ.

In definitiva, rientra nel potere discrezionale dell'autorità giudiziaria adita indirizzare il giudizio di primo grado, incardinato dall'attore nelle forme ordinarie del secondo libro del codice di procedura civile ovvero in quelle sommarie di cui agli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., verso il rito più adeguato, tenuto conto delle esigenze derivanti dall'istruttoria e dalla complessità, in fatto e in diritto, della controversia.

4.- In questo più ampio quadro normativo, deve dunque essere collocata la disposizione censurata che, con riferimento alle domande riconvenzionali, stabilisce che se le stesse non rientrano nell'ambito di applicazione del rito sommario di cognizione - limitato a propria volta dall'art. 702-bis, primo comma, cod. proc. civ. alle controversie demandate alla decisione del tribunale in composizione monocratica - il giudice adito è tenuto a dichiararle inammissibili.

A questo riguardo occorre considerare che la pregiudizialità "tecnica" è il collegamento esistente sul piano del diritto sostanziale tra rapporti giuridici diversi, caratterizzato dalla circostanza che alla fattispecie dell'uno appartiene uno degli effetti dell'altro, nel senso che è pregiudiziale il rapporto il cui effetto rappresenta un elemento della fattispecie costitutiva di un altro rapporto, definito dipendente o condizionato.

La connessione tra cause per subordinazione, dovuta ad un rapporto di pregiudizialità-dipendenza, reclama la trattazione e la decisione congiunta dei diversi rapporti sostanziali in un solo processo per realizzare il coordinamento del contenuto della loro disciplina.

Nella stessa giurisprudenza della Corte di cassazione è consolidato il principio per il quale sussiste un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra cause quando una situazione sostanziale rappresenti fatto costitutivo o comunque elemento della fattispecie di un'altra situazione sostanziale, situazione nella quale, anche mediante la sospensione del processo pregiudicato ex art. 295 cod. proc. civ., è necessario garantire uniformità di giudicati, perché la decisione del processo principale è idonea a definire in tutto o in parte il tema dibattuto (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 24 ottobre 2014, n. 22605; Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 26 maggio 2006, n. 12621).

Quando sussiste un nesso di pregiudizialità-dipendenza tra cause, allo scopo di prevenire un conflitto pratico di giudicati, il codice di procedura civile individua una serie di meccanismi volti a evitare la loro trattazione separata, assicurando il cosiddetto *simultaneus processus*.



In particolare, se la causa pregiudicata e quella pregiudicante pendono dinanzi a giudici diversi all'interno dello stesso ufficio giudiziario, il coordinamento si realizza con la riunione ai sensi dell'art. 274 cod. proc. civ., che viene disposta - con provvedimento discrezionale e quindi insindacabile in sede di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 17 maggio 2017, n. 12441) - da parte del giudice dinanzi al quale sono entrambe fissate, a seguito di decreto del Presidente della sezione o del tribunale (a seconda della pendenza delle cause nella stessa o in diverse sezioni).

Ancora più significativo è il disposto dell'art. 34 cod. proc. civ. secondo cui «[i]l giudice, se per legge o per esplicita domanda di una delle parti è necessario decidere con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale che appartiene per materia o valore alla competenza di un giudice superiore, rimette tutta la causa a quest'ultimo, assegnando alle parti un termine perentorio per la riassunzione della causa davanti a lui».

Se il meccanismo di coordinamento prefigurato dall'art. 34 cod. proc. civ. non si realizza, lo stesso è "recuperato" con la sospensione necessaria della causa pregiudicata ove la causa pregiudiziale non sia stata ancora decisa in primo grado (art. 295 cod. proc. civ.) e con la sospensione facoltativa consentita nell'ipotesi in cui la causa pregiudiziale sia in fase di impugnazione (art. 337, secondo comma, cod. proc. civ.); in tal senso *ex multis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 giugno 2012, n. 10027.

Laddove, poi, nessun coordinamento risulti possibile o si realizzi in concreto tra le cause avvinte da un nesso di pregiudizialità-dipendenza, potrebbe verificarsi un vero e proprio conflitto di giudicati nell'ipotesi di pronunce contrastanti, che comporterebbe la "prevalenza" di quella successiva, sempreché non sia stata sottoposta a revocazione; impugnazione questa che è consentita soltanto ove tale seconda sentenza non abbia pronunciato sulla relativa eccezione di giudicato (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 maggio 2009, n. 10623; Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione T, ordinanza 31 maggio 2018, n. 13804).

5.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate in riferimento ad entrambi i parametri evocati.

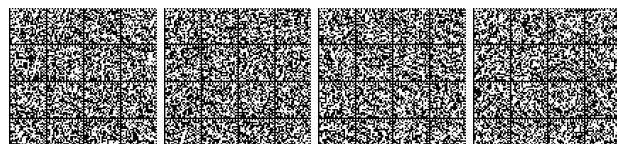
6.- La disposizione censurata, nel contesto della sopra richiamata disciplina del procedimento sommario, stabilisce, al secondo comma: «Se rileva che la domanda non rientra tra quelle indicate nell'articolo 702-bis, il giudice, con ordinanza non impugnabile, la dichiara inammissibile. Nello stesso modo provvede sulla domanda riconvenzionale».

Quindi il giudice è tenuto a dichiarare in ogni caso inammissibile la domanda riconvenzionale che, introducendo una causa in cui il tribunale decide in composizione collegiale e non già monocratica (e tale è l'impugnativa del testamento ai sensi dell'art. 50-bis, primo comma, numero 6, cod. proc. civ.), non può essere proposta con il rito del procedimento sommario di cui all'art. 702-bis cod. proc. civ.

La formulazione letterale di tale previsione non consente di enucleare - in via interpretativa, come deduce l'Avvocatura generale dello Stato - alcuna distinzione o eccezione, essendo unica la "sorte" di ogni domanda riconvenzionale che introduca una causa riservata alla cognizione dello stesso tribunale in composizione collegiale; ciò ove anche sussista - come nella fattispecie all'esame del giudice *a quo* - un rapporto di connessione forte per pregiudizialità-dipendenza tra causa principale e causa riconvenzionale. L'interpretazione adeguatrice, orientata a rendere conforme il dettato normativo a Costituzione, ha pur sempre un insuperabile limite nel dato letterale della disposizione. Questa Corte ha più volte affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 232 del 2013; in senso conforme, sentenze n. 174 del 2019, n. 82 del 2017 e n. 36 del 2016).

La finalità perseguita dal legislatore mediante tale disciplina - che è quella di consentire in ogni caso che la domanda principale sia definita celermemente nelle forme del procedimento sommario di cognizione - è sì legittima in quanto funzionale al principio di ragionevole durata del processo. Tuttavia la norma censurata, nel prevedere in ogni caso, ossia a prescindere dal tipo di connessione sussistente tra la causa riconvenzionale e quella principale, la declaratoria di inammissibilità della prima, ove demandata alla cognizione del tribunale in composizione collegiale, pone una conseguenza sproporzionata e, quindi, irragionevole *ex art. 3 Cost.*, rispetto al pur legittimo scopo perseguito dal legislatore.

È invero costante l'orientamento di questa Corte nel senso che - sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato, o no, superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute - deve comunque essere verificato, in tale valutazione, che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto



incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguitate, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concrete sussistenti (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2011).

Questa Corte, in altra fattispecie di inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, ha operato tale valutazione proprio ponendo in comparazione le opposte esigenze e, conclusivamente, ha ritenuto che «le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'inammissibilità non sono adeguatamente bilanciate dall'interesse ad evitare l'abuso» (sentenza n. 241 del 2017).

Nella fattispecie ora in esame il nesso di pregiudizialità comporta che la sorte della causa pregiudicata è condizionata - logicamente e processualmente - da quella della causa pregiudicante e, ciò non di meno, la disposizione censurata impone al giudice adito con ricorso ex art. 702-bis cod. proc. civ. di dichiarare inammissibile, in ogni caso, la domanda riconvenzionale in limine, prima ancora e a prescindere dalla valutazione che lo stesso giudice sarà chiamato ad effettuare sulla domanda principale ex art. 702-ter, quinto comma, cod. proc. civ.

In tal modo risultano ineluttabili gli inconvenienti della trattazione separata della causa pregiudicata, con procedimento sommario, e della causa pregiudicante, con procedimento ordinario, fino, talora, all'estremo del conflitto di giudicati. E, anche se vari istituti, sopra ricordati, ne consentono il raccordo fino alla possibilità di revocazione per contrasto di giudicati, resta fermo che gli inconvenienti della trattazione separata possono non compensare - e di norma non compensano - la pur presumibile maggiore rapidità della loro trattazione distinta.

7.- Le conseguenze eccessive e, dunque, irragionevoli della regola, senza eccezioni, di inammissibilità della domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità, posta dall'art. 702-ter, secondo comma, cod. proc. civ., risaltano anche da considerazioni di comparazione e di sistema.

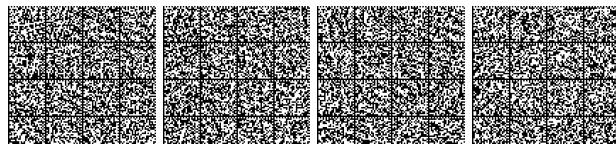
Da una parte, può osservarsi che, se la domanda principale introdotta con il rito del procedimento sommario e quella riconvenzionale pregiudicante, soggetta a riserva di collegialità, sono proposte davanti a due giudici diversi, si ha che - secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 2 gennaio 2012, n. 3) - il giudice del procedimento sommario non può sospendere il corso della prima causa ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ., ma deve mutare il rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ. e aprendo così all'ordinaria disciplina della connessione delle cause. Analoga soluzione interpretativa ha accolto la giurisprudenza di legittimità ove le due cause siano state proposte, entrambe in via principale, innanzi allo stesso giudice, rispettivamente con il rito del procedimento sommario e con quello del procedimento ordinario (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 7 dicembre 2018, n. 31801).

Quindi nell'una e nell'altra ipotesi di cause proposte in processi distinti, legate dal nesso di pregiudizialità necessaria, è stata affermata l'illegittimità della sospensione, impugnata con regolamento di competenza, del procedimento sommario avente ad oggetto la causa pregiudicata, riconoscendosi invece la necessità del mutamento del rito per assicurare il *simultaneus processus*. Sicché stride che ciò non sia invece possibile, in ragione della perentorietà testuale della disposizione censurata, quando le due cause siano proposte fin dall'inizio in uno stesso processo, seppur con il rito del procedimento sommario, allorché la domanda riconvenzionale risulti essere soggetta a riserva di collegialità.

Parimenti, ove la domanda riconvenzionale possa essere decisa dal giudice monocratico perché non soggetta a riserva di collegialità e quindi non ricorra la ragione di inammissibilità di cui alla disposizione censurata, il giudice del procedimento sommario può valutare la complessità risultante dall'ampliamento del thema disputatum e dalle difese svolte dalle parti. In tale evenienza il giudice, ove ritenga che ciò richieda, nel complesso, un'istruzione non sommaria, muta il rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ. (art. 702-ter, terzo comma, cod. proc. civ.).

Dall'altra parte, può considerarsi la progressiva accentuazione del controllo dell'autorità giudiziaria nella scelta del rito più adatto per la definizione della controversia in primo grado.

Come si è evidenziato, infatti, l'art. 183-bis cod. proc. civ., introdotto dal d.l. n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014, nell'attribuire anche al giudice del procedimento ordinario di cognizione il potere discrezionale di disporre la conversione del relativo rito in quello sommario, ha finito con il demandare all'autorità giudiziaria la scelta finale sul procedimento "più adatto", a seconda delle esigenze istruttorie e delle difficoltà in fatto ed in diritto della controversia, per la decisione della causa, posto che l'art. 702-ter, quinto comma, cod. proc. civ. già consentiva al giudice adito con ricorso per procedimento sommario di cognizione di mutare il rito in quello ordinario, con la fissazione dell'udienza ex art. 183 cod. proc. civ., ove ritenesse necessaria un'istruzione non sommaria.



È dunque distonica, specie nell'assetto normativo successivo all'emanazione dell'art. 183-bis cod. proc. civ., nel quale è demandata al giudice adito la valutazione ultima circa il rito - ordinario o sommario - più adeguato per la trattazione della causa, una disposizione come quella censurata che, di contro, tale facoltà esclude, imponendo la declaratoria di inammissibilità della domanda riconvenzionale che veicoli una causa attribuita al tribunale in composizione collegiale senza consentire al giudice stesso di valutare l'opportunità, in alternativa, di disporre il mutamento del rito.

8.- La disposizione censurata viola, inoltre, il diritto di difesa del convenuto garantito dall'art. 24 Cost.

È vero - e va ribadito - che non sussiste un diritto costituzionalmente tutelato della parte al processo simultaneo, in quanto, nell'ambito della discrezionalità conformativa del legislatore, esso è la risultante di regole processuali finalizzate, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, ma la sua inattuabilità non lede, in linea di principio, il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa. In tal senso è la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2020, n. 451 del 1997 e n. 295 del 1995; ordinanze n. 215 e n. 124 del 2005, n. 251 del 2003, n. 398 del 2000, n. 18 del 1999 e n. 308 del 1991).

Però, al contempo, la preclusione assoluta, anche se solo iniziale, del *simultaneus processus* non è compatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) ove non risulti sorretta da idonee ragioni giustificative.

Nel bilanciamento tra le opposte esigenze - quella della rapidità del processo introdotto dall'attore e quella del *simultaneus processus* in riferimento alla domanda riconvenzionale del convenuto - siffatta preclusione risulta lesiva della tutela giurisdizionale di quest'ultimo allorché si tratti di connessione "forte", quella per pregiudizialità necessaria rispetto al titolo fatto valere dall'attore.

Per una scelta rimessa al solo attore - la cui causa, dipendente sul piano del diritto sostanziale da quella riconvenzionale, è demandata alla cognizione del tribunale in composizione monocratica - il convenuto vede inesorabilmente dichiarata inammissibile la propria domanda.

In tal modo è significativamente leso il diritto di difesa dello stesso, costretto a proporre separatamente, dinanzi al medesimo tribunale, la propria domanda, pur pregiudiziale a quella proposta dal ricorrente nelle forme del procedimento sommario di cognizione, e a confidare nel funzionamento di meccanismi di raccordo eventuali e successivi. Diversamente il ricorrente, che abbia optato per il più celere procedimento sommario di cui agli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., può ottenere, per tale via, una pronuncia, connotata da efficacia esecutiva, finanche prima dell'introduzione, nel processo ordinario di cognizione, della causa pregiudicante, oggetto della domanda riconvenzionale dichiarata inammissibile e che, invece, ove trattata congiuntamente nel *simultaneus processus*, avrebbe potuto determinare un esito differente della lite.

Va ricordato al riguardo che questa Corte - che ha da lungo tempo affermato che la connessione è uno dei criteri fondamentali di ripartizione del potere giurisdizionale, e provvede all'esigenza di evitare incoerenze o incompletezze nell'esercizio del potere stesso (sentenze n. 142 del 1970, n. 130 del 1963 e n. 29 del 1958) - ha anche sottolineato, in generale, che «[a]l principio per cui le disposizioni processuali non sono fine a sé stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente - nel regolare questioni di rito - il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente [...] non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa» (sentenza n. 77 del 2007).

9.- In conclusione, anche se la parte convenuta nel procedimento sommario, la quale proponga una domanda riconvenzionale soggetta a riserva di collegialità, legata a quella principale da un nesso di pregiudizialità, non ha diritto al *simultaneus processus*, neppure quest'ultimo le può essere precluso dalla prevista pronuncia di inammissibilità, dovendo poter il giudice valutare le ragioni del convenuto a fronte di quelle dell'attore e, all'esito, mutare il rito indirizzando la cognizione delle due domande congiuntamente nello stesso processo secondo il rito ordinario, piuttosto che tenerle distinte dichiarando inammissibile la domanda riconvenzionale.

La *reductio ad legitimitatem* comporta quindi che, in caso di connessione per pregiudizialità necessaria, il giudice deve poter valutare la domanda riconvenzionale e mutare il rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ., come nell'ipotesi, prevista dal terzo comma dell'art. 702-ter cod. proc. civ., in cui le difese svolte dalle parti richiedano un'istruzione non sommaria.

In tal senso va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, cod. proc. civ.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 702-ter, secondo comma, ultimo periodo, del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede che, qualora con la domanda riconvenzionale sia proposta una causa pregiudiziale a quella oggetto del ricorso principale e la stessa rientri tra quelle in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, il giudice adito possa disporre il mutamento del rito fissando l'udienza di cui all'art. 183 cod. proc. civ.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200253

N. 254

Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti - Licenziamenti collettivi in violazione delle procedure o dei criteri di scelta - Tutela monetaria - Individuazione, nella data di assunzione, del discriminio temporale tra vecchia e nuova disciplina - Denunciata disparità di trattamento, violazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, dei valori della dignità umana e dell'utilità sociale, nonché della legge delega, anche in relazione agli obblighi europei e sovranazionali - Inammissibilità delle questioni.

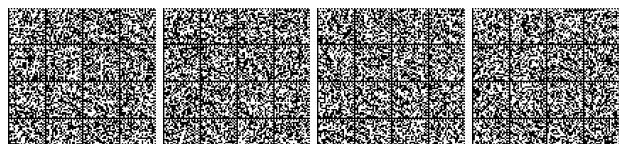
- Legge 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 7; decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, artt. 1, 3 e 10, nella versione antecedente alle modifiche dettate dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 10 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 30 e 47; Carta sociale europea, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), e degli artt. 1, 3 e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dalla Corte d'appello di Napoli, nel procedimento instaurato da C. R. contro B. srl, con ordinanza del 18 settembre 2019, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione di C. R.;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udit gli avvocati Maria Matilde Bidetti e Arcangelo Zampella per C. R.;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 settembre 2019, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2020, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) e degli artt. 1, 3 e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

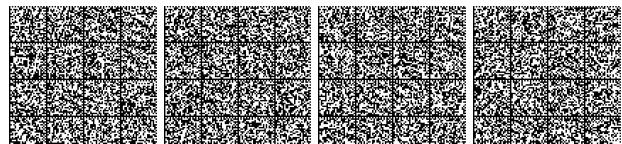
La Corte rimettente espone di dovere decidere sul ricorso di C. R., una lavoratrice che ha impugnato il licenziamento collettivo intimato il 1° luglio 2016 «per violazione dei criteri di scelta [...] e comunque per violazione della procedura». Alla parte ricorrente nel giudizio principale, assunta dopo il 7 marzo 2015, si applicherebbe la disciplina dell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella versione antecedente alle innovazioni apportate dal decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.

1.1.- In primo luogo, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 e degli artt. 1 e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, quest'ultimo «sia unitariamente inteso che nel combinato disposto con l'art. 3 del medesimo decreto legislativo», in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41 e 111 della Costituzione. Le disposizioni censurate irragionevolmente introdurrebbero un regime sanzionatorio differenziato «a seconda della data di assunzione» nell'ipotesi della «stessa violazione dei criteri di scelta, avvenuta contestualmente in una medesima procedura di licenziamento collettivo tra omogenei rapporti di lavoro».

Il giudice *a quo* denuncia, anzitutto, la violazione del principio di egualianza (art. 3 Cost.).

Il rimettente assume che «una medesima violazione realizzata in un medesimo momento, afferente ai criteri di scelta di una stessa procedura» conduca a «forme di tutela profondamente difformi per misura di indennizzo, per tipologia di provvedimento e per capacità dissuasiva». Solo per i rapporti di lavoro instaurati fino al 7 marzo 2015, sarebbe riconosciuta una tutela reintegratoria, «all'interno di un modello processuale caratterizzato da efficace celerità» e con la «ricostituzione integrale della posizione previdenziale». Per i rapporti di lavoro sorti a decorrere dal 7 marzo 2015, la reintegrazione sarebbe esclusa.

Il fluire del tempo non potrebbe legittimare «l'applicazione di sanzioni adeguate e dissuasive per alcuni e non effettive per altri». Né, con riguardo a una procedura di licenziamento collettivo, la finalità di incentivare l'occupazione potrebbe giustificare in modo plausibile un trattamento difforme di vecchi e nuovi assunti.



Il rimettente prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., sotto un distinto profilo, correlato agli artt. 4 e 35 Cost. Il sistema di tutela delineato dal legislatore sarebbe inidoneo a ristorare il danno subito per effetto di un licenziamento collettivo illegittimo e non presenterebbe un'adeguata capacità di deterrenza. Il riconoscimento di una tutela eminentemente indennitaria non salvaguarderebbe il «diritto del prestatore alla conservazione del posto di lavoro, che costituisce la fonte del proprio sostentamento».

Per le medesime ragioni, la disciplina in esame sarebbe lesiva anche dell'art. 41 Cost., in quanto comprometterebbe il «rispetto dei valori della dignità umana e dell'utilità sociale, che deve caratterizzare l'iniziativa economica privata, anche nella particolare espressione che connota il riconosciuto potere del datore di lavoro di recedere (legittimamente) dal contratto di lavoro».

L'inadeguatezza caratterizzerebbe anche il profilo previdenziale e processuale.

Ad avviso del rimettente, solo la reintegrazione, limitata ai lavoratori assunti prima del 7 marzo 2015, tutelerebbe «la pienezza della posizione previdenziale». La disciplina censurata, nell'escludere la reintegrazione, contrasterebbe con l'art. 38 Cost.

Per quel che attiene alle implicazioni processuali della disciplina, l'eliminazione del «rito Fornero» (art. 1, commi da 47 a 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92, recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita»), introdotto allo scopo di garantire in maniera più rapida i diritti del lavoratore illegittimamente licenziato, pregiudicherebbe l'effettività della tutela giurisdizionale. In contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., il nuovo modello processuale, applicabile ai lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015, differirebbe il ristoro del pregiudizio subito, «peraltro limitato, e non assistito dalla ricostruzione del presupposto pensionistico».

1.2.- La Corte d'appello di Napoli, in secondo luogo, censura l'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, «sia unitariamente inteso che nel combinato disposto con l'art. 3 del d.lgs. 23/15», sul presupposto che la materia dei licenziamenti collettivi sia riconducibile alle «competenze normative dell'Unione» e che dunque si possano invocare le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. L'introduzione di un sistema sanzionatorio inefficace violerebbe i «vincoli derivanti dall'adesione all'Unione Europea e ai trattati internazionali», che presentano una «diretta incidenza costituzionale per il tramite del contenuto normativo degli artt. 10 e 117, 1° co., Cost.».

Le disposizioni censurate, «nell'ambito di una stessa procedura di licenziamento collettivo», introdurrebbero per i soli lavoratori assunti a far data dal 7 marzo 2015 «un sistema sanzionatorio peggiorativo in quanto privo dei caratteri di efficacia ed effettività della sanzione, che le fonti internazionali impongono quale necessaria tutela di un diritto sociale fondamentale». Esse violerebbero, anzitutto, gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., attraverso l'interposizione dell'art. 30 CDFUE, che riconoscerebbe il diritto di ogni lavoratore alla tutela contro il licenziamento ingiustificato, in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali.

Secondo il rimettente, la previsione citata non rappresenterebbe «una disposizione meramente programmatica priva di un proprio nucleo precettivo specifico attuabile nel giudizio», ma vincolerebbe «la potestà normativa» dei singoli Stati in base agli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., a prescindere «dalla integrazione eteronoma degli interventi rimessi ai singoli Stati». Il contenuto precettivo dell'art. 30 CDFUE sarebbe definito dall'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30. Tale fonte internazionale, richiamata nelle Spiegazioni che accompagnano l'art. 30 CDFUE, identificherebbe la tutela del lavoratore, in caso di licenziamento illegittimo, in un congruo indennizzo o in un'altra misura adeguata.

Le disposizioni in esame determinerebbero «un arretramento di tutela», che porrebbe «l'assetto normativo censurato in conflitto anche con gli artt. 20, 21 e 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione», rilevanti nell'ordinamento interno per il tramite degli artt. 10 e 117, primo comma, Cost. L'applicazione di sanzioni difformi per «violazioni del tutto equiparabili», nel pregiudicare «i lavoratori più giovani», si porrebbe in contrasto con i principi di egualianza (art. 20 CDFUE) e di non discriminazione (art. 21 CDFUE).

L'apparato sanzionatorio introdotto dalle disposizioni censurate non sarebbe neppure compatibile con l'art. 47 CDFUE, che imporrebbe di «assicurare un rimedio efficace, effettivo e con capacità di inibire la violazione di un diritto fondamentale».

1.3.- L'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, «sia unitariamente inteso che nel combinato disposto con l'art. 3 del d.lgs. 23/15», sarebbe lesivo, infine, degli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., «nella parte in cui ha introdotto in assenza di una specifica attribuzione normativa e comunque in violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega, una disciplina sanzionatoria per i licenziamenti collettivi, statuendo un modello sanzionatorio in contrasto con i principi e i diritti fondamentali dell'Unione e con le Convenzioni internazionali».



L'estensione ai licenziamenti collettivi del sistema sanzionatorio «previsto per i “licenziamenti economici”» confliggerebbe «con l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della legge che ha conferito al Governo il temporaneo potere di legiferare». La legge di delega riguarderebbe soltanto i licenziamenti individuali, senza estendersi alla diversa materia dei licenziamenti collettivi, come dimostrerebbero i lavori parlamentari (sedute del 17 febbraio 2015 della Commissione lavoro della Camera dei deputati e dell'11 febbraio 2015 della Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica).

Una delega destinata a incidere «profondamente su materie di rilevanza dell'Unione» avrebbe richiesto «una chiara ed esplicita enunciazione». Per garantire «il raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'UE», sarebbe necessaria quella «articolata procedura di elaborazione», prevista dall'art. 30 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

La disciplina in esame si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 76 Cost. anche sotto un differente profilo, strettamente connesso con la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa, nell'apprestare un «modello inadeguato di tutela», violerebbe l'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 e l'obbligo ivi prescritto di rispettare il diritto dell'Unione europea e le convenzioni internazionali.

2.- Con atto depositato il 15 maggio 2020, si è costituita C. R., parte ricorrente nel giudizio principale, e ha chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Napoli.

Le questioni in esame sarebbero ammissibili, perché suffragate da una motivazione adeguata in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza e accompagnate dalla formulazione di un petitum inequivocabile.

Esse, inoltre, sarebbero fondate, anzitutto in riferimento ai «principi direttamente posti dalla Costituzione italiana», che assicurano una «tutela più ampia e completa».

La disciplina censurata sarebbe lesiva del principio di egualianza (art. 3 Cost.).

A fronte della violazione dei criteri di scelta, nell'ambito della medesima procedura coesisterebbero forme di tutela quanto mai eterogenee, distinte in base alla data dell'assunzione. Ai lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015, sarebbe riconosciuta una tutela meramente indennitaria, con esclusione della reintegrazione e del pieno ripristino della posizione previdenziale, garantiti ai soli lavoratori assunti in epoca anteriore. Né il fluire del tempo né la finalità di incentivare l'occupazione, estranea all'area di licenziamenti collettivi, potrebbero giustificare la contemporanea applicazione di due regimi diversificati a soggetti che si trovano in una identica situazione di fatto.

Una sanzione di tipo meramente indennitario non rappresenterebbe un adeguato ristoro del pregiudizio sofferto e un'efficace dissuasione, in contrasto con gli artt. 3, 4 e 35 Cost., che impongono di assicurare piena tutela ai diritti del lavoratore illegittimamente licenziato.

Sarebbe violato anche l'art. 38 Cost. Al venir meno della contribuzione obbligatoria, correlata alla perdita del posto di lavoro, non potrebbe sopperire la contribuzione figurativa, di importo minore, associata alla Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI).

L'eliminazione del “rito Fornero” determinerebbe «un ritardo nella erogazione di un indennizzo [...] già decurtato ab origine» e vanificherebbe quel *simultaneus processus*, «necessario particolarmente per le violazioni dei criteri di scelta». In base alla data di assunzione, difatti, muterebbero i riti applicabili, con violazione dell'art. 24 Cost.

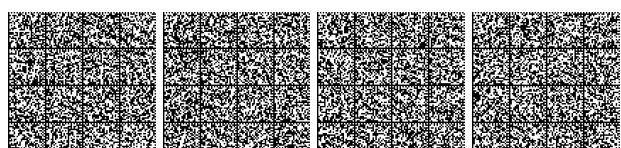
Il descritto sistema sanzionatorio, in quanto inefficace, colliderebbe con l'art. 30 CDFUE, che si ispira all'art. 24 della Carta sociale europea. Le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, nell'interpretare tale ultima previsione anche con riguardo alla disciplina italiana dei licenziamenti collettivi, attribuirebbero rilievo primario alla tutela specifica.

La compresenza di regimi sanzionatori sperequati in una procedura unitaria si porrebbe in contrasto anche con i principi di egualianza (art. 20 CDFUE) e di non discriminazione (art. 21 CDFUE).

La disciplina dettata dall'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015 lederebbe, da ultimo, l'art. 76 Cost. La legge n. 183 del 2014 non avrebbe conferito al legislatore delegato il potere di regolare la materia dei licenziamenti collettivi, che non potrebbe essere ricondotta all'ambito dei licenziamenti economici e sarebbe da sempre assoggettata a «una disciplina differenziata rispetto ai licenziamenti individuali».

2.1.- In vista dell'udienza, la parte ha depositato una memoria illustrativa, per ribadire le conclusioni formulate nell'atto di costituzione.

La parte osserva, in linea preliminare, che, con l'ordinanza del 4 giugno 2020 (causa C-32/20, TJ contro Balga srl), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato manifestamente irricevibili le questioni pregiudiziali poste dalla Corte d'appello di Napoli.



A sostegno della fondatezza delle restanti censure, la parte richiama la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, pubblicata l'11 febbraio 2020, sul reclamo collettivo n. 158/2017 proposto dalla Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) contro l'Italia, e invoca l'autorevolezza peculiare di tali decisioni e la necessità di tenerne conto (si richiama la sentenza di questa Corte n. 194 del 2018).

Il Comitato, in particolare, avrebbe ritenuto incompatibile con l'art. 24 della Carta sociale europea un sistema di tutela meramente indennitaria, con la predeterminazione di un limite massimo, e avrebbe sottolineato che un rimedio risarcitorio potrebbe costituire una adeguata forma di riparazione, in alternativa alla reintegrazione, soltanto se assicurasse l'integrale ristoro del pregiudizio derivante dal licenziamento illegittimo.

La parte ha rilevato che il fulcro delle censure «non è tanto, e non è solo, la diversità di regimi applicati contestualmente in ragione del tempo», ma «la diversa portata protettiva dei due rimedi globalmente considerati», quello meramente indennitario, da ultimo introdotto con le disposizioni censurate, e quello reintegratorio, il solo efficace e dissuasivo.

Sarebbe, inoltre, irragionevole la scelta legislativa di accordare la tutela reintegratoria per la sola ipotesi del licenziamento orale e di negarla per quella, altrettanto grave, del licenziamento intimato in violazione dei criteri di scelta, definiti dalla legge o dalla contrattazione collettiva, nel rispetto delle previsioni inderogabili della legge e dei principi di non discriminazione e di razionalità. Alla violazione dei criteri di scelta dovrebbe essere ricondotta anche la fattispecie del licenziamento collettivo «intimato in violazione delle percentuali di manodopera femminile e di lavoratori appartenenti alle categorie protette».

Alla luce di tali rilievi, la parte auspica «una pronuncia ablativa o manipolativa» di questa Corte, che riconduca ad legitimitatem le previsioni censurate.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

All'udienza del 3 novembre 2020, la parte costituita ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 39 del 2020), la Corte d'appello di Napoli dubita della legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione agli artt. 20, 21, 30 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30 -, dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) e degli artt. 1, 3 e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

Le questioni sono sorte in un giudizio di appello avente ad oggetto l'impugnazione di un licenziamento collettivo.

Il rimettente afferma di dover applicare l'art. 10, secondo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2015. Tale disposizione, per l'inosservanza dei criteri di scelta che il giudice *a quo* ritiene di ravvisare nel caso di specie, richiama a sua volta quel che stabilisce l'art. 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo per i licenziamenti intimati in difetto di giustificato motivo, oggettivo o soggettivo, o di giusta causa.

Il citato art. 3, comma 1, statuisce che il giudice «dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», in un intervallo originariamente compreso tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità.

Con una motivazione che supera il vaglio di non implausibilità, il giudice *a quo* argomenta che, per un licenziamento intitato il 1° luglio 2016, non viene in rilievo l'incremento dell'indennità nel minimo (sei mensilità) e nel massimo (trentasei mensilità), successivamente disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96.



L'art. 1 del d.lgs. n. 23 del 2015 individua nella data dell'assunzione il discriminio temporale tra la vecchia e la nuova disciplina, applicabile ai lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015 o per i quali a decorrere dal 7 marzo 2015 l'originario contratto a tempo determinato sia stato convertito in contratto a tempo indeterminato.

Quanto alla disciplina che opera per i lavoratori assunti fino al 7 marzo 2015, a regolare le conseguenze della violazione dei criteri di scelta interviene l'art. 5, comma 3, terzo periodo, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), così come modificato dall'art. 1, comma 46, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

La previsione citata dispone che il giudice annulli il licenziamento e condanni il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria, non superiore a dodici mensilità, «commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione».

Le censure si incentrano sulla complessiva inadeguatezza della tutela, esclusivamente indennitaria, ora prevista nell'ipotesi di licenziamenti collettivi intimati in violazione dei criteri di scelta. Le questioni possono essere aggregate in alcuni nuclei essenziali, nei termini di séguente esposti.

1.1.- Le disposizioni censurate contrasterebbero, anzitutto, con l'art. 3 Cost., in quanto, nel contesto della medesima procedura di licenziamento collettivo, introdurrebbero «un ingiustificato differente regime sanzionatorio» nell'ipotesi di violazione dei criteri di scelta.

Pur in presenza di «identiche violazioni relative a fattispecie del tutto omogenee, intervenute simultaneamente nella medesima procedura comparativa», sarebbero previsti due regimi sanzionatori «del tutto disomogenei per livelli di tutela», con una conseguente «irragionevole disparità di trattamento».

Il fluire del tempo non giustificherebbe una tale disomogeneità, nell'ambito di un medesimo licenziamento collettivo, né si potrebbe invocare la finalità di «favorire l'ingresso nel mondo del lavoro dei nuovi assunti attraverso una flessibilizzazione dell'uscita», finalità che di per sé si contrappone alla disciplina dei licenziamenti collettivi.

Il giudice *a quo* denuncia, inoltre, il contrasto con l'art. 3 Cost., sotto un distinto profilo, correlato con gli artt. 4 e 35 Cost.

Il legislatore avrebbe attuato un irragionevole bilanciamento tra gli interessi di rilievo costituzionale, coinvolti nella disciplina dei licenziamenti collettivi. I lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015 vedrebbero fortemente compresso il diritto, tutelato costituzionalmente, a restare occupati, mentre un'ampia flessibilità sarebbe riconosciuta al datore di lavoro nell'effettuare scelte di riduzione del personale.

Il sistema così concegnato, «del tutto svincolato dal danno effettivo» e parametrato alla retribuzione utile ai fini del calcolo del trattamento di fine rapporto (TFR), che la contrattazione collettiva potrebbe perfino azzerare, sarebbe privo di efficacia dissuasiva e non contribuirebbe a orientare il datore di lavoro verso un esercizio responsabile del potere di recesso.

Le medesime considerazioni inducono il rimettente a ritenere violato anche l'art. 41 Cost.: la disciplina in esame sacrificherebbe i «valori della dignità umana e dell'utilità sociale», che il datore di lavoro non può ignorare, neanche quando esercita la scelta di ridurre il personale occupato.

L'inadeguatezza della tutela si coglierebbe anche guardando al profilo previdenziale, come pure a quello processuale.

Per il profilo previdenziale, la Corte rimettente sostiene che solo la reintegrazione assicura «[i]l ripristino della posizione previdenziale effettiva». La tutela indennitaria implicherebbe la «perdita della posizione contributiva», che non sarebbe compensata dal sistema degli ammortizzatori sociali. Vi sarebbe dunque contrasto con l'art. 38 Cost.

Nel considerare il profilo processuale, le censure si incentrano sulla scelta del legislatore di eliminare lo speciale e più celere «rito Fornero» (art. 1, commi da 47 a 68, della legge n. 92 del 2012), applicabile «alle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, anche quando devono essere risolte questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro».

Le controversie in esame sarebbero ora trattate secondo il meno spedito rito ordinario di cognizione. Il legislatore avrebbe violato gli artt. 24 e 111 Cost., rendendo «meno efficace, perché privo di immediatezza», il rimedio giurisdizionale.



1.2.- L'inefficace sistema sanzionatorio infrangerebbe anche gli «obblighi derivanti dall'adesione ai Trattati dell'Unione» e la «normativa interposta», in particolare la Carta sociale europea, che prevedono sanzioni effettive «quale necessaria tutela di un diritto sociale fondamentale».

La Corte d'appello di Napoli muove dal presupposto che, per effetto della direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, tale disciplina sia «ormai "attratta" nelle competenze concretamente attuate dall'Unione Europea» e che tanto basti per ricondurla nell'ambito di applicazione della CDFUE.

Le previsioni censurate lederebbero il diritto a una tutela effettiva, efficace, adeguata e dissuasiva contro i licenziamenti ingiustificati, in violazione degli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 30 CDFUE e all'art. 24 della Carta sociale europea.

Secondo la Corte rimettente, l'art. 30 CDFUE non rappresenterebbe «una disposizione meramente programmatica priva di un proprio nucleo precettivo specifico attuabile nel giudizio», ma porrebbe «un vincolo nei confronti del Legislatore nazionale», poiché, interpretato alla luce dell'art. 24 della Carta sociale europea, dovrebbe comportare un congruo indennizzo o altre misure adeguate nel caso di licenziamento ingiustificato.

Il giudice *a quo* denuncia il contrasto con gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE, in quanto «un sistema sanzionatorio, suscettibile di generare per violazioni del tutto equiparabili una sostanziale difformità di disciplina rispetto alla misura applicabile in capo al soggetto responsabile dell'illecito» rischierebbe di penalizzare «i lavoratori più giovani» e di introdurre disparità di trattamento.

Gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost. sarebbero violati anche per il tramite dell'art. 47 CDFUE, che sancisce il diritto a rimedi adeguati, poiché il legislatore non avrebbe assicurato «un rimedio efficace, effettivo e con capacità di inibire la violazione di un diritto fondamentale».

1.3.- La scelta del legislatore delegato di estendere il nuovo regime sanzionatorio anche ai licenziamenti collettivi violerebbe, infine, l'art. 76 Cost.

La Corte d'appello di Napoli denuncia il contrasto con l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della legge delega che, nel citare i licenziamenti economici, farebbe riferimento alle sole «ipotesi di recesso individuale per motivo oggettivo».

L'inadeguato modello di tutela delineato dal legislatore contrasterebbe con l'art. 76 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei criteri direttivi enunciati dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014, che vincolano il legislatore delegato al «puntuale rispetto dei principi e dei diritti sanciti» dalla normativa dell'Unione europea e dalle convenzioni internazionali.

2.- Occorre preliminarmente evidenziare taluni tratti peculiari che contraddistinguono la vicenda oggi sottoposta al vaglio di questa Corte e dare conto delle novità sopravvenute all'ordinanza di rimessione.

Con riguardo alla violazione delle norme della Carta di Nizza, il giudice *a quo* ha ritenuto di proporre contemporaneamente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e incidente di costituzionalità. La questione proposta in via pregiudiziale si pone nell'ottica del doppio rinvio che il rimettente esperisce, di chiarire il «contenuto della Carta dei Diritti fondamentali», per assumere poi «una diretta rilevanza nel giudizio di costituzionalità».

2.1.- Come questa Corte ha ribadito di recente (sentenze n. 63 e n. 20 del 2019 e ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), l'attuazione di un sistema integrato di garanzie ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate - ciascuna per la propria parte - a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistematica e non frazionata.

A tale riguardo, non è senza significato che l'art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, consideri nel medesimo contesto - così da rivelarne il legame inscindibile - il ruolo della Corte di giustizia, chiamata a salvaguardare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (comma 1), e il ruolo di tutte le giurisdizioni nazionali, depositarie del compito di garantire «una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (comma 2).

2.2.- A seguito del rinvio pregiudiziale avviato dall'odierno rimettente, si è pronunciata per prima la Corte di giustizia dell'Unione europea che, con ordinanza del 4 giugno 2020 (causa C-32/20, TJ contro Balga srl), ha dichiarato manifestamente irricevibili le questioni proposte.



Tale decisione è incentrata sull'assenza «di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e la misura nazionale in questione», collegamento richiesto dall'art. 51, paragrafo 1, della Carta di Nizza. Esso non si identifica nella mera affinità tra le materie prese in esame e nell'indiretta influenza che una materia esercita sull'altra (punto 26).

In consonanza con tali indicazioni, anche questa Corte opera una rigorosa ricognizione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ed è costante nell'affermare che la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto, in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo (sentenza n. 194 del 2018, punto 8. del Considerato in diritto e, già in precedenza, sentenza n. 80 del 2011, punto 5.5. del Considerato in diritto).

La direttiva 98/59/CE istituisce una procedura di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e di informazione dell'autorità pubblica competente, al fine di limitare il ricorso a riduzioni del personale e attenuarne le conseguenze mediante «misure sociali di accompagnamento intese in particolare a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati» (Corte di giustizia, ordinanza 4 giugno 2020, già citata, punto 30). Questa fonte di diritto secondario ha dato luogo, per la natura procedurale delle disposizioni ora richiamate, a una «armonizzazione parziale», che tuttavia «non si propone di realizzare un meccanismo di compensazione economica generale a livello dell'Unione in caso di perdita del posto di lavoro né armonizza le modalità della cessazione definitiva delle attività di un'impresa» (punto 31).

La violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, così come le modalità adottate dal datore di lavoro nel dar seguito ai licenziamenti, sono materie che, nella ricostruzione fornita dalla Corte di Lussemburgo, non si collegano con gli obblighi di notifica e di consultazione derivanti dalla direttiva 98/59 CE e restano, in quanto tali, affidate alla competenza degli Stati membri (punto 32).

Da questi rilievi discende che la situazione giuridica della ricorrente nel procedimento principale «non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione» e che l'interpretazione delle disposizioni della Carta dunque «non ha alcun rapporto con l'oggetto del procedimento principale» (punto 23).

3.- Sulle vicende ora richiamate questa Corte non ha ragione di esprimersi. Sussistono, infatti, molteplici profili di inammissibilità da esaminare d'ufficio.

4.- Il primo di tali profili attiene alla descrizione della fattispecie concreta e alla motivazione in ordine al requisito della rilevanza.

4.1.- La parte ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il licenziamento collettivo, intimato il 1° luglio 2016, «per violazione dei criteri di scelta ai sensi dell'art. 5 della legge 223/91 e comunque per violazione della procedura» (punto 4.), come confermano anche le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione della parte.

La Corte rimettente riferisce di dover decidere sull'appello proposto contro la sentenza di primo grado, che ha rigettato l'impugnazione del licenziamento collettivo «per genericità ed infondatezza dei motivi» (punto 3.).

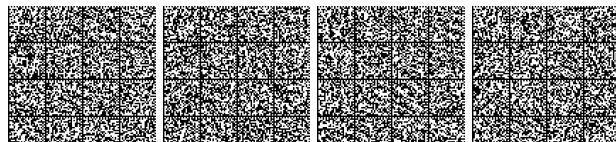
In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* si limita a puntualizzare che un rapporto di lavoro sorto dopo il 7 marzo 2015 è assoggettato alla disciplina dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015, che regola le «conseguenze sanzionatorie nel caso di accoglimento delle domande» (punto 8.).

La declaratoria di illegittimità costituzionale implicherebbe «un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente» e, in tale prospettiva, troverebbe conferma la rilevanza delle questioni proposte, che il giudice *a quo* sarebbe chiamato a illustrare con «una motivazione non implausibile» (punto 7.).

4.2.- La rilevanza del dubbio di costituzionalità non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 174 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto). Essa presuppone la necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione e si riconnette all'incidenza della pronuncia di questa Corte su qualsiasi tappa di tale percorso.

4.3.- A fronte di un'impugnazione che investe l'inosservanza dei criteri di scelta e, in via subordinata, il mancato rispetto delle procedure, la Corte d'appello di Napoli non illustra in alcun modo le ragioni che inducono a privilegiare l'inquadramento della vicenda controversa nella prima delle fattispecie dedotte nel ricorso e, pertanto, a censurare la relativa disciplina sanzionatoria, comparandola, quanto a efficacia dissuasiva, a quella antecedente.

È proprio con riguardo alla violazione dei criteri di scelta, difatti, che appare netta la cesura tra la tutela reintegratoria assicurata dall'art. 5, comma 3, terzo periodo, della legge n. 223 del 1991 e la tutela meramente indennitaria introdotta dall'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015. Per la violazione delle procedure, al contrario, non si riscontra una apprezzabile discontinuità, poiché anche la disciplina anteriore (art. 5, comma 3, secondo periodo, della legge n. 223 del 1991) contempla una tutela meramente indennitaria, pur se diversamente configurata.



L'onere di motivazione si rivela, peraltro, ancor più pregnante in un giudizio di appello, chiamato a sindacare, sulla base di specifici motivi di gravame, la correttezza di una decisione di primo grado che ha rigettato integralmente il ricorso.

La Corte rimettente non offre alcun ragguaglio sulle ragioni che fondano l'illegittimità del licenziamento collettivo per violazione dei criteri di scelta e inducono, dunque, a disattendere le valutazioni di segno contrario espresse dal giudice di primo grado.

Con riguardo alla disciplina sanzionatoria dei licenziamenti individuali viziati sotto il profilo sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o dal punto di vista formale o procedurale (sentenza n. 150 del 2020), questa Corte ha potuto scrutinare il merito delle censure anche alla luce dell'argomentazione esaustiva svolta in punto di rilevanza dai giudici a quibus, che hanno di volta in volta illustrato il ricorrere di una ipotesi di illegittimità, sostanziale o formale, dei licenziamenti impugnati e la necessità di applicare la corrispondente disciplina di protezione.

Pur consapevole del fatto che il dubbio di costituzionalità verte sulle conseguenze sanzionatorie previste solo nel caso di accoglimento delle domande (punto 8 citato), l'odierno rimettente trascura di descrivere la fattispecie concreta e di allegare elementi idonei a corroborare l'accoglimento dell'impugnazione in virtù di una violazione dei criteri di scelta, già esclusa dal giudice di prime cure.

L'applicazione della disciplina sanzionatoria, che il giudice *a quo* sospetta di incostituzionalità, richiede preventivamente l'individuazione dei vizi del licenziamento collettivo. Tale presupposto riveste un rilievo cruciale alla luce sia dell'alternativa che la parte delinea tra inosservanza dei criteri di scelta e inosservanza della procedura, sia dell'intervento di una pronuncia di primo grado che ha escluso ogni vizio dell'impugnato licenziamento collettivo.

Su tale ineludibile antecedente logico, il rimettente non si sofferma e omette, anche solo con un'argomentazione non implausibile, di avvalorare la rilevanza dei prospettati dubbi di costituzionalità.

Tali lacune nella descrizione della fattispecie concreta impediscono, dunque, a questa Corte di valutare la rilevanza delle questioni sollevate.

5.- A determinare l'inammissibilità delle questioni concorre, inoltre, l'incertezza in ordine all'intervento richiesto a questa Corte.

5.1.- Dalla formulazione delle censure, non è dato comprendere se il rimettente prefiguri l'integrale caducazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui sanziona la violazione dei criteri di scelta, o una pronuncia sostitutiva, che allinei il contenuto precettivo di tale previsione alle soluzioni dettate dall'art. 5, comma 3, terzo periodo, della legge n. 223 del 1991, come ridefinito dall'art. 1, comma 46, della legge n. 92 del 2012.

È la stessa parte ricorrente nel giudizio principale che auspica, nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, «una pronuncia ablativa o manipolativa», con una indicazione perplessa, di per sé rivelatrice dell'ambiguità del petitorum.

Né spetta a questa Corte sciogliere l'alternativa descritta, in difetto di indicazioni univoche da parte del rimettente.

5.2.- Egualmente irrisolta permane l'alternativa, che comunque investe le scelte eminentemente discrezionali del legislatore, tra il ripristino puro e semplice della tutela reintegratoria o la rimodulazione della tutela indennitaria, in una più accentuata chiave deterrente.

Dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 150 del 2020, punto 9. del Considerato in diritto, n. 194 del 2018, punto 9.2. del Considerato in diritto, e n. 46 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto) e dalle stesse fonti internazionali evocate dal giudice *a quo* (art. 24 della Carta sociale europea), si ricava, difatti, che molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato.

Sia la tutela reintegratoria sia la tutela indennitaria possono essere diversamente modulate e ampio è il margine di apprezzamento che spetta al legislatore nell'attuazione dei diritti sanciti dagli artt. 4 e 35 Cost. e, in una prospettiva convergente, dall'art. 24 della Carta sociale europea.

A fronte di una vasta gamma di soluzioni, la Corte rimettente non enuncia in termini nitidi l'intervento idoneo a sanare le numerose sperequazioni censurate, sulla base di precisi punti di riferimento già presenti nella trama normativa.

Anche per tali ulteriori ragioni, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili.

6.- Tali profili assorbono ogni ulteriore ragione di inammissibilità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) e degli artt. 1, 3 e 10 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella versione antecedente alle modifiche dettate dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi due in relazione agli artt. 20, 21, 30 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, dalla Corte d'appello di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200254

N. 255

Sentenza 4 - 26 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Regione autonoma Sardegna - Finanziamento delle attività rese dalle associazioni convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118 - Indicazione, quali soggetti convenzionati, delle associazioni onlus e cooperative sociali, anziché delle associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza, nonché eccedenza dalle competenze legislative regionali attribuite dallo statuto - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto speciale per la Sardegna, art. 3, comma 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)», e «in particolare dell'art. 1, comma 5», della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-22 novembre 2019, depositato in cancelleria il 27 novembre 2019, iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

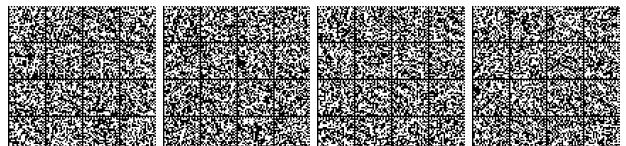
uditì l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 18-22 novembre 2019 e depositato il successivo 27 novembre (reg. ric. n. 111 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» e «in particolare dell'art. 1, comma 5», della medesima legge regionale.

1.1.- Tale disposizione prevede che «[l]a Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'AREUS per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La spesa è quantificata in euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 (missione 13 - programma 02 - titolo 1). A decorrere dall'anno 2022, al finanziamento della medesima spesa si provvede, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto, per le medesime finalità, in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 con le relative leggi annuali di bilancio».



2.- Secondo la difesa statale l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 legittimerebbe in maniera stabile lo strumento convenzionale per lo svolgimento del servizio di emergenza-urgenza nei confronti di due tipologie di enti del terzo settore specificamente individuati, ovvero le associazioni onlus e le cooperative sociali.

L'art. 57, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», invece, consentirebbe l'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria, soltanto alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, aderenti a una rete associativa e accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente. Inoltre, l'affidamento diretto potrebbe avversi solo nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, esso «garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione».

Al di fuori dello strumento convenzionale resterebbe obbligatoria la modalità pubblicistica dell'appalto di servizi (anche nel regime alleggerito o dell'affidamento diretto), come avrebbe già precisato la giurisprudenza amministrativa (viene richiamata la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 22 febbraio 2018, n. 1139).

2.1.- La formulazione della disposizione impugnata, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la «tutela della concorrenza», in adesione ai principi comunitari, costituisce materia di competenza esclusiva statale.

In primo luogo, infatti, le norme impugnate farebbero riferimento allo strumento della convenzione anche per le cooperative sociali, che risulterebbero escluse in virtù dell'art. 57 cod. terzo settore.

In secondo luogo, il legislatore regionale avrebbe effettuato un'individuazione imprecisa dei soggetti per i quali è invece ammesso lo strumento della convenzione (le associazioni onlus), affiancando alla forma giuridica (associazione) una qualificazione di carattere fiscale (tra l'altro in via di superamento), che non consentirebbe neppure in via temporanea di essere utilizzata in sostituzione della disposizione statale. Infatti, sebbene le organizzazioni di volontariato siano onlus di diritto e, ai sensi dell'art. 32 cod. terzo settore, possano avere solo forma associativa, ciò non precluderebbe ad altre tipologie di enti di assumere, allo stato, la qualificazione fiscale di onlus.

2.2.- Le norme regionali in esame, peraltro, contrasterebbero anche con i limiti dettati dall'art. 3, primo comma, dello statuto reg. Sardegna, secondo cui la potestà legislativa regionale è esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

3.- Con atto depositato il 20 dicembre 2019 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- In via preliminare, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione riguardo alle doglianze concernenti la violazione dei limiti fissati dallo statuto regionale.

Il ricorso, infatti, sarebbe sul punto estremamente generico, limitandosi a indicare in via generale i vincoli alla potestà legislativa regionale, senza in alcun modo argomentare quale limite statutariamente imposto sarebbe stato travalicato, né esplicare in che modo la disposizione contestata realizzerebbe il denunciato contrasto.

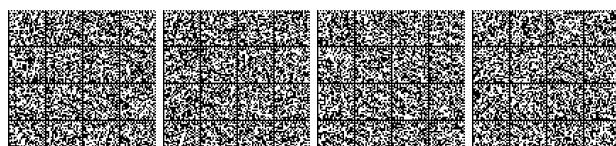
3.2.- Nel merito la questione sarebbe comunque infondata, poiché la disposizione regionale in esame è inserita in una legge di bilancio, che, per quanto in essa espressamente stabilito, non avrebbe alcun contenuto precettivo, né portata sostanziale.

Si tratterebbe, infatti, di una mera disposizione finanziaria di autorizzazione di spesa, che non conterebbe alcuna indicazione relativa alle modalità di scelta dei soggetti a cui affidare il servizio, limitandosi a quantificare le risorse attribuite all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per remunerare quelli convenzionati.

Vero è che il codice del terzo settore, all'art. 57, disciplina l'affidamento diretto del servizio di emergenza-urgenza, definendolo dapprima affidamento in convenzione, poi espressamente affidamento diretto. Tuttavia, la disposizione impugnata si porrebbe a valle della scelta degli affidatari del servizio di cui trattasi, i quali, con qualunque procedura siano stati individuati tra quelle previste e disciplinate dalla normativa sovraregionale, dovrebbero necessariamente sottoscrivere con l'AREUS una convenzione che regoli le modalità di erogazione e di finanziamento del servizio.

Ed è a tale convenzione che si riferirebbe la norma di cui trattasi.

Non sarebbe pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal momento che l'autorizzazione di spesa impugnata non si proporrebbe d'intervenire in materia di affidamento del servizio di trasporto di emergenza-urgenza, né si presterebbe a essere interpretata in tal senso.



In ogni caso, quella prospettata dalla Regione resistente sarebbe l'unica interpretazione costituzionalmente orientata e, pertanto, la norma non potrebbe che essere giudicata costituzionalmente legittima.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» e «in particolare» l'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale.

1.1.- Tale disposizione prevede che «[l]a Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'AREUS per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La spesa è quantificata in euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 (missione 13 - programma 02 - titolo 1). A decorrere dall'anno 2022, al finanziamento della medesima spesa si provvede, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto, per le medesime finalità, in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 con le relative leggi annuali di bilancio».

2.- Secondo la parte ricorrente, facendo riferimento allo strumento della convenzione per soggetti quali le cooperative sociali e le associazioni onlus, la normativa regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 57 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», che consentirebbe l'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria, soltanto alle organizzazioni di volontariato.

2.1.- In tal modo, il legislatore regionale sarebbe intervenuto su profili ascrivibili alla materia della tutela della concorrenza, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Inoltre, sarebbero violati i limiti dettati dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), secondo cui la potestà legislativa regionale è esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

3.- In via preliminare, va precisato che la parte ricorrente impugna tutta la legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 e «in particolare» l'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale, argomentando però le proprie censure solo riguardo a tale specifica disposizione.

Pur nell'imprecisa formulazione della questione, deve pertanto ritenersi che la stessa abbia ad oggetto il solo art. 1, comma 5, della citata legge regionale, a cui va quindi limitato lo scrutinio di questa Corte.

4.- Sempre in via preliminare la difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, in particolare per quanto concerne l'individuazione delle competenze statutarie, limitandosi la parte ricorrente a indicare i vincoli previsti per la potestà legislativa regionale di cui all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, senza specificare quale limite sarebbe stato violato, né in cosa consisterebbe tale violazione.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

4.1.1.- Vero è che l'Avvocatura generale dello Stato non specifica a quali competenze statutarie andrebbe ricondotta la disciplina in questione, la quale, attenendo ai servizi socio-sanitari, parrebbe semmai riconducibile all'art. 4, primo comma, lettere h) e i), dello statuto regionale, ossia alle materie «assistenza e beneficenza pubblica» e «igiene e sanità pubblica». Disposizioni che, tra l'altro, delineano forme di autonomia meno ampie rispetto a quelle individuate dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nella specie la «tutela della salute» (sentenza n. 134 del 2006) e i «servizi sociali».

Nondimeno, questa Corte ha più volte sottolineato che l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione quando dal ricorrente siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16



del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017). Il ricorrente, inoltre, può comunque dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa ecceda dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (così la sentenza n. 151 del 2015).

Nel caso di specie, sebbene non possa negarsi la poca precisione delle censure, può comunque ritenersi che le stesse si fondino sul presupposto che l'art. 57 cod. terzo settore opera comunque quale limite alla potestà legislativa regionale, sia considerando l'assetto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, della Costituzione, sia quello regolato dallo statuto speciale. La qual cosa, sebbene siano invocati i limiti alla competenza primaria della Regione, varrebbe in ogni caso anche considerando, più correttamente, le competenze statutarie di tipo concorrente, soggette anche al rispetto dei principi fondamentali della materia.

5.- Nel merito la questione non è fondata.

5.1.- Come accennato, la disposizione regionale impugnata interviene nella disciplina dei servizi socio-sanitari, nella specie il servizio di emergenza e urgenza, riguardo al quale, per quanto concerne l'affidamento del servizio, vengono effettivamente in gioco anche profili attinenti alla «tutela della concorrenza», specie ove s'introducano discipline di favore per gli enti del terzo settore (si vedano le sentenze n. 131 del 2020, n. 185 del 2018 e n. 286 del 2016).

Va sottolineato che, ai sensi della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, resta in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccatà valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l'affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito. Inoltre, il considerando n. 28 e l'art. 10, lettera *h*, della direttiva escludono dal campo di applicazione della stessa taluni specifici servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, tra cui è individuato proprio il trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

La normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che lascia impregiudicata la facoltà di affidare i medesimi servizi sociali individuati dalla direttiva 2014/24/UE attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, escludendoli dal campo di applicazione del medesimo codice (art. 17), e prevede per altri servizi sociali specifiche discipline; in relazione a queste, sono oggi espressamente fatte salve le diverse modalità previste dal codice del terzo settore (artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, come modificati, rispettivamente, dall'art. 8, comma 5, lettere *0a*, *a-quater*, e *c-bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

5.2.- Tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali rientra senz'altro la convenzione.

Così, già l'art. 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato) e l'art. 30 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), regolavano le convenzioni, rispettivamente, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Per quanto riguarda le cooperative sociali, la disciplina si ritrova nella legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), la quale, all'art. 9 stabilisce che le Regioni determinino le modalità di raccordo dell'attività dei servizi socio-sanitari con le cooperative sociali e che adottino convenzioni-tipo per regolare i rapporti tra queste ultime e le amministrazioni pubbliche.

Con specifico riferimento al settore sanitario va poi ricordato l'art. 1, comma 18, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che regola gli accordi tra il Servizio sanitario nazionale e le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo, rinviando all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale) per l'individuazione di tali soggetti.

Sulla materia è intervenuto l'art. 56 cod. terzo settore, che ha abrogato la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Ai sensi di tale disposizione, le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, quando siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato e abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale e prevedano esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione deve comunque avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime.



L'art. 57 cod. terzo settore, invece, prevede la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, alle sole organizzazioni di volontariato. Per tale tipologia di convenzioni sono previsti specifici e ulteriori requisiti rispetto al già ricordato art. 56. In primo luogo, non venendo richiamato il comma 1 di tale articolo, le stesse possono essere disposte anche in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato. In secondo luogo, è necessario che l'affidamento diretto garantisca l'espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà. Da ultimo, si richiede l'adesione dei potenziali affidatari a una rete associativa, nonché l'accreditamento ai sensi della normativa regionale in materia.

Infine, è in questa sede rilevante che, in riferimento alle cooperative sociali, il codice del terzo settore prevede che restino disciplinate dalla legge n. 381 del 1991 (art. 40), aggiungendo che le disposizioni dello stesso codice si applicano agli enti del terzo settore oggetto di una disciplina speciale solo in quanto compatibili e non derrogate da tale disciplina (art. 3, comma 1).

5.3.- Entro tale cornice la Regione autonoma Sardegna, già in attuazione della normativa antecedente al codice del terzo settore, è intervenuta a regolare lo strumento della convenzione.

Così, l'art. 13 della legge della Regione autonoma Sardegna 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3) stabilisce, per le convenzioni con le organizzazioni di volontariato, che le stesse vengano stipulate sulla base dell'esperienza specifica maturata nel settore di attività oggetto della convenzione, delle qualifiche professionali dei volontari, della spesa prevista per il rimborso del costo delle prestazioni e delle modalità di formazione e aggiornamento dei volontari.

Riguardo alle cooperative sociali, l'art. 11 della legge della Regione autonoma Sardegna 22 aprile 1997, n. 16 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale), in attuazione della legge n. 381 del 1991, ha attribuito alla Giunta regionale l'adozione di appositi schemi di convenzione-tipo, mentre l'art. 14 della medesima legge regionale prevede, per l'aggiudicazione della gestione dei servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi, una valutazione comparata costi-qualità desunta su omologhi servizi pubblici o privati.

Con specifico riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza, in attuazione delle indicate norme regionali, la Regione autonoma Sardegna ha adottato specifici schemi di convenzione (da ultimo con deliberazione della Giunta regionale della Sardegna 22 febbraio 2019, n. 9/35), limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato.

5.4.- Ciò precisato, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, oggetto d'impugnazione, stanzia le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive.

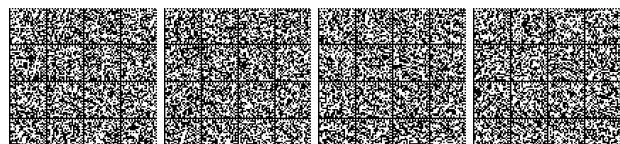
Tale disposizione, pertanto, non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del terzo settore. Si tratta di una formulazione probabilmente poco felice, in particolare in quanto non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo tra l'altro ricorso a una qualificazione di carattere fiscale, quella di onlus, di per sé poco consona a individuare precisamente gli affidatari del servizio in questione.

Ciò non toglie, tuttavia, che la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato non trova la sua fonte nella disposizione impugnata, bensì nelle ricordate norme che regolano la materia, come attuate dalla Regione autonoma Sardegna.

In tal senso, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 risulta inidoneo a ledere l'art. 57 cod. terzo settore, che semmai sarebbe intervenuto sugli aspetti regolati dalla previgente legislazione regionale.

5.5.- D'altra parte, non è di palmare evidenza che il citato art. 57 abbia voluto limitare l'istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, come dedotto dalla parte ricorrente, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla ricordata normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica.

La disposizione è esplicita nell'indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato «in via prioritaria». Il che pone un problema interpretativo di soluzione non univoca, sul quale non fornisce argomenti la difesa dello Stato, così come non li fornisce riguardo all'applicabilità dell'art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il codice del terzo settore e la legge n. 381 del 1991, che lo stesso codice sembra qualificare come disciplina speciale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_200255

N. 256

Sentenza 3 novembre - 1° dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche - Canone aggiuntivo unico dovuto per la proroga - Trattenimento da parte dei Comuni delle somme versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008 della Corte costituzionale - Violazione del giudicato costituzionale - Illegittimità costituzionale.

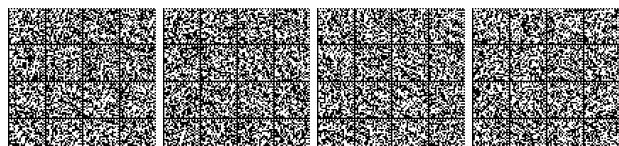
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 15, comma 6-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3 e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia, nel procedimento vertente tra A2A spa, società incorporante della Edipower spa, e il Comune di Montereale Valcellina con ordinanza dell'11 giugno 2019, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della società A2A spa;

uditio nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditio l'avvocato Federico Novelli per la A2A spa, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia, con ordinanza dell'11 giugno 2019 (r.o. n. 207 del 2019), solleva, in riferimento agli artt. 3 e 136 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.- Il giudice rimettente espone, in fatto, che la A2A spa è titolare di una concessione di grande derivazione d'acqua ad uso idroelettrico esercitata nel Comune di Montereale Valcellina. Per gli anni 2006 e 2007 la concessionaria, ai sensi dell'art. 1, comma 486, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», ha versato al Comune di Montereale Valcellina, a titolo di canone aggiuntivo unico, la somma complessiva di euro 29.368,80.

A seguito della sentenza n. 1 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il citato art. 1, comma 486, della legge n. 266 del 2005, A2A spa ha chiesto al Comune di Montereale Valcellina la restituzione della somma indicata.

Il pagamento è stato rifiutato in forza dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che autorizza i Comuni che hanno incassato i canoni aggiuntivi unici dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla citata sentenza di accoglimento, a trattenere in via definitiva dette somme.

A2A spa ha, quindi, proposto ricorso innanzi al giudice *a quo* per ottenere la condanna del Comune di Montereale Valcellina alla restituzione di quanto indebitamente percepito, eccependo l'illegittimità costituzionale della disposizione che autorizza, invece, il trattenimento degli importi versati.

Il rimettente ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente.

2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, dopo aver rigettato - con sentenza non definitiva - l'eccezione di parte resistente con riguardo alla prescrizione della pretesa restitutoria, espone che l'unico ostacolo all'accoglimento della domanda proposta dalla società ricorrente risiede nella disposizione censurata, di cui ricostruisce la genesi.

Ricorda, a tal fine, che con il comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 il legislatore statale aveva disposto la proroga di dieci anni (in presenza di determinate condizioni) delle concessioni di derivazione idroelettrica in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima. Con il successivo comma 486 aveva previsto l'obbligo in capo ai concessionari di versare, entro il 28 febbraio e per quattro anni a decorrere dal 2006, un canone aggiuntivo unico - riferito all'intera durata della concessione e pari ad euro 3.600 per MW di potenza nominale installata - stabilendo che gli introiti fossero ripartiti, in quote diverse, tra lo Stato e i Comuni interessati.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra gli altri, dei commi 485, 486, 487 e 488 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, perché giudicati in contrasto con il riparto di competenze disegnato dall'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la proroga costituiva disposizione statale di dettaglio, in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»).



Con il d.l. n. 78 del 2010, come convertito, il legislatore statale ha tuttavia nuovamente disposto, all'art. 15, una proroga - questa volta di cinque anni - delle concessioni (comma 6-ter, lettera b), statuendo inoltre che le somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari antecedentemente alla suddetta sentenza, fossero definitivamente trattenute dagli stessi Comuni e dallo Stato (comma 6-quinquies).

Sottoposta anche tale nuova proroga delle concessioni allo scrutinio della Corte costituzionale, essa ha dichiarato, con la sentenza n. 205 del 2011, per le stesse ragioni enunciate nella sentenza n. 1 del 2008, l'illegittimità costituzionale, tra gli altri, del comma 6-ter, lettera b), dell'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Successivamente, nell'ambito di un giudizio promosso dalla medesima A2A spa contro lo Stato per la restituzione di somme da quest'ultimo trattenute in forza dell'art. 15, comma 6-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, venivano sollevate questioni di legittimità costituzionale - per violazione, tra gli altri, anche degli artt. 3 e 136 Cost. - che la Corte costituzionale dichiarava, con ordinanza n. 88 del 2017, manifestamente inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il giudice *a quo* non aveva allora tenuto conto della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)». Quest'ultima, al comma 671 dell'art. 1, preso atto delle indicate sentenze n. 1 del 2008 e n. 205 del 2011, aveva modificato il citato comma 6-quinquies dell'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sopprimendo la (sola) previsione normativa che autorizzava lo Stato a trattenere i canoni aggiuntivi unici ricevuti prima della sentenza n. 1 del 2008, e tuttavia lasciando in vigore la disposizione che ancora abilita i Comuni a trattenere le somme ad essi destinate.

A differenza di quanto non fosse in quella occasione, nell'attuale giudizio *a quo* la pretesa restitutoria della A2A spa si rivolge contro uno dei Comuni che hanno rifiutato di restituire le somme incassate, essendo a ciò tuttora autorizzati dalla disposizione censurata.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che l'art. 15, comma 6-quinquies, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, violi, nell'ordine, gli artt. 136 e 3 Cost.

2.2.1.- In relazione al primo dei parametri evocati, l'annullamento di «norme dichiarate illegittime» comporterebbe «il diritto dei soggetti che hanno corrisposto importi dovuti» in forza di esse - «come nel caso dei canoni aggiuntivi di cui si tratta nel presente giudizio» - a chiedere la restituzione di quanto pagato, con l'unico limite costituito dalle «situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, in virtù di un giudicato formatosi o del decorso di termini prescrizionali o decadenziali previsti dalla legge».

Secondo il rimettente, l'art. 136 Cost. risulta violato «ove una nuova disposizione di legge disponga che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia». Ciò accadrebbe anche quando una legge, «per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato» (è richiamata la sentenza n. 88 del 1966 della Corte costituzionale). Il parametro costituzionale evocato dal rimettente, infatti, non consentirebbe che, «attraverso una norma emanata dopo la pronuncia di incostituzionalità, vengano "salvati" gli effetti di una disposizione che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non è in grado di produrne» (viene citata la sentenza n. 169 del 2015).

Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata, nel prevedere che «i comuni non restituiscano ai concessionari i canoni aggiuntivi incassati in virtù di una norma dichiarata incostituzionale», si porrebbe in frontale contrasto con l'art. 136 Cost.: gli effetti prodotti dalla norma dichiarata incostituzionale, infatti, verrebbero fatti salvi, con il risultato di «privare di efficacia, con riguardo alle annualità versate prima del 2008, la sentenza n. 1 del 2008 della Corte Costituzionale».

2.2.2.- La disposizione censurata, inoltre, lederebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

Osserva il rimettente che i commi 485 e 486 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 ponevano a carico dei concessionari l'obbligo di versare un canone aggiuntivo «quale contropartita per la proroga della scadenza delle concessioni», giustificata in relazione alla necessità di completare il processo di «liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica».

Dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale di tali disposizioni operata dalla sentenza n. 1 del 2008, l'art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, ha disposto una nuova proroga delle concessioni, questa volta per «consentire il rispetto del termine per l'indizione delle gare e garantire un equo indennizzo agli operatori economici per gli investimenti effettuati ai sensi dell'articolo 1, comma 485, della legge n. 266/05», prevedendo, al contempo, l'irripetibilità dei canoni versati per le annualità 2006 e 2007.

Anche tale ulteriore proroga è stata, però, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 205 del 2011, che avrebbe fatto venire meno, a giudizio del rimettente, il rapporto di «corrispettività» tra «il prolungamento della concessione e l'imposizione di un onere economico»: di qui l'asserita irragionevolezza della disposizione.



Per il rimettente non potrebbe sostenersi che la norma sia giustificata «per il fatto che i concessionari [avrebbero] in ogni caso goduto della proroga fino all'intervento della Corte Costituzionale», in quanto ciò «potrebbe valere, al più, per i concessionari che hanno effettivamente beneficiato della proroga concessa con la legge n. 266/2005» e non per quelli, come la società ricorrente, «la cui concessione non sarebbe comunque ancora giunta alla sua prevista scadenza temporale prima del 2008» e che, quindi, non hanno «beneficiato in alcun modo della temporanea applicazione della disposizione che prevedeva il prolungamento delle concessioni».

3.- Nel giudizio si è costituita la A2A spa, con atto depositato il 9 dicembre 2019.

La società ricorrente nel giudizio *a quo* ripercorre le vicende che vi hanno dato origine e ricostruisce sia la normativa relativa al canone aggiuntivo unico sia le precedenti decisioni assunte su di essa dalla Corte costituzionale, seguendo le orme dell'ordinanza di rimessione e confermando che il Comune di Montecarne Valcellina si è rifiutato di restituire gli importi versati per gli anni 2006 e 2007 proprio adducendo, quale ragione impeditiva, la vigenza della disposizione censurata.

Anche in punto di non manifesta infondatezza la A2A spa aderisce alle argomentazioni addotte dall'ordinanza di rimessione.

Quanto alla prospettata violazione dell'art. 136 Cost., evidenzia che la disposizione censurata consoliderebbe in capo ai soli Comuni (dopo che la legge n. 208 del 2015 ha eliminato il riferimento allo Stato), «nell'ambito di un rapporto di durata come quello concessorio, gli effetti delle attribuzioni patrimoniali eseguite dai concessionari a titolo di canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga di concessione; proroga, tuttavia, dichiarata incostituzionale».

In riferimento al supposto contrasto con l'art. 3 Cost., osserva che lo Stato e i Comuni «si trovano nella medesima situazione», in quanto, quale contropartita delle proroghe *ex lege* della durata delle concessioni, hanno tutti incassato in quota parte il canone aggiuntivo di cui si chiede la restituzione: non vi sarebbe dunque alcuna ragione di esonerare i Comuni dall'obbligo di restituzione, imposto invece allo Stato dall'art. 1, comma 671, della legge n. 208 del 2015.

4.- Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, la A2A spa ha depositato memoria, ribadendo le argomentazioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, ritenendolo in contrasto con gli artt. 3 e 136 della Costituzione.

Dopo l'espunzione dal testo delle parole «e dallo Stato» - operata dall'art. 1, comma 671, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - la disposizione sospettata d'incostituzionalità così prescrive: «Le somme incassate dai comuni, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 14-18 gennaio 2008, sono definitivamente trattenute dagli stessi comuni».

A giudizio del rimettente, la disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 136 Cost., perché farebbe salvi gli effetti prodotti da una norma dichiarata costituzionalmente illegittima, con il risultato di «privare di efficacia, con riguardo alle annualità versate prima del 2008, la sentenza n. 1 del 2008 della Corte Costituzionale».

In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché risulterebbe imposta ai concessionari di grandi derivazioni di acqua per uso idroelettrico una prestazione patrimoniale ingiustificata, essendo venuta meno la «controprestazione» a quella funzionalmente collegata, ovvero la proroga della concessione in essere.

2.- Per meglio comprendere il tenore delle censure proposte, occorre ricordare contenuto ed effetti della sentenza n. 1 del 2008 di questa Corte e considerare la successiva evoluzione normativa.

Il giudicato costituzionale di cui il rimettente asserisce l'elusione ha fondamento nella declaratoria d'illegittimità costituzionale di varie disposizioni contenute in diversi commi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», aventi ad oggetto un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

Tra quelle allora impugnate da alcune Regioni, in particolare, questa Corte aveva annullato la disposizione che prevedeva una proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266 del 2005 (art. 1, comma 485).



Il citato comma 485 era stato ritenuto - una volta ricondotto alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. - lesivo delle competenze regionali, in quanto norma di dettaglio.

Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 era stata fatta altresì discendere quella di tutte le residue previsioni recanti la dettagliata disciplina della proroga in questione e, in particolare, del successivo comma 486.

Quest’ultimo aveva introdotto a carico dei concessionari un canone aggiuntivo unico, da versare «entro il 28 febbraio per quattro anni, a decorrere dal 2006», ma «riferito all’intera durata della concessione», e ne aveva ripartito il gettito per cinquanta milioni di euro in favore dello Stato e per i restanti dieci milioni a beneficio dei Comuni interessati.

Questa Corte aveva ritenuto che tale versamento fosse da considerare «quale corrispettivo della proroga» (in tali termini si esprimeva la sentenza n. 1 del 2008: punto 8.6. del Considerato in diritto).

Con il d.l. n. 78 del 2010, come convertito, il legislatore statale aveva provveduto ad una nuova proroga delle concessioni, questa volta per la durata di cinque anni (art. 15, comma 6-ter, lettera b), estensibili tuttavia a dodici anni nel caso di apertura delle società concessionarie a compartecipazioni provinciali (art. 15, comma 6-ter, lettera d).

Contemporaneamente, con la norma oggi censurata, aveva disposto che le somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari antecedentemente alla sentenza n. 1 del 2008, fossero definitivamente trattenute dagli stessi Comuni e dallo Stato.

Sottoposta anche tale nuova proroga delle concessioni al vaglio di legittimità costituzionale, questa Corte l’ha dichiarata incostituzionale, con la sentenza n. 205 del 2011, per le medesime ragioni già poste a fondamento della precedente pronuncia.

Successivamente, la legge n. 208 del 2015, al comma 671 dell’art. 1, preso atto delle sentenze n. 1 del 2008 e n. 205 del 2011 di questa Corte, ha modificato il comma 6-quinquies dell’art. 15 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sopprimendo la sola previsione normativa che autorizzava lo Stato a trattenere i canoni aggiuntivi unici ricevuti prima della sentenza n. 1 del 2008, ma lasciando in vigore la disposizione censurata, che tuttora abilita i Comuni a trattenere le somme ad essi versate in forza dell’art. 1, comma 486, della legge n. 266 del 2005.

3.- Tutto ciò premesso, emerge, in primo luogo, la plausibilità della motivazione sulla rilevanza delle questioni proposte.

Per decidere sulla domanda della società ricorrente, il giudice *a quo* deve effettivamente fare applicazione della disposizione censurata, che ancora autorizza i (soli) Comuni a trattenere le somme loro versate negli anni 2006 e 2007 a titolo di canone aggiuntivo, imposto dal comma 486 dell’art. 1 della legge n. 266 del 2005, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 1 del 2008.

4.- Passando al merito, deve essere esaminata per prima la questione sollevata in riferimento all’art. 136 Cost. Essa riveste infatti carattere di priorità logico-giuridica (sentenze n. 231 del 2020 e n. 57 del 2019), attenendo «all’esercizio stesso del potere legislativo» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010, richiamate dalla sentenza n. 5 del 2017).

5.- La questione è fondata.

5.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 250 e n. 5 del 2017 e n. 350 del 2010), la violazione del giudicato costituzionale sussiste non solo laddove il legislatore intenda direttamente ripristinare o preservare l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale, ma ogniqualvolta una disposizione di legge intenda mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, «gli effetti [della] struttura normativa» (sentenza n. 72 del 2013) che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando è adottata una disposizione che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (sentenze n. 231 del 2020, n. 231 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983 e n. 88 del 1966).

La disposizione censurata mostra i caratteri descritti dalle definizioni appena richiamate.

Come si è detto, l’esito normativo ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 1 del 2008 - la cui riproduzione è dunque preclusa al legislatore - consisteva non solo nella previsione di una proroga (decennale) delle concessioni di grande derivazione d’acqua, ma altresì nella introduzione a carico dei concessionari di un canone aggiuntivo, quale corrispettivo della proroga.

Il d.l. n. 78 del 2010, come convertito, ha riproposto la proroga, sebbene per una durata inferiore (cinque anni, estensibili per altri sette anni) e senza prevedere espressamente l’imposizione di un canone aggiuntivo, ma autorizzando - con la versione originaria della disposizione censurata - il trattenimento delle somme a tale titolo versate in precedenza (ai Comuni e allo Stato) dai medesimi concessionari.

Dunque, «la sostanza della volontà dello stesso legislatore» (così si esprime la sentenza n. 5 del 2017) è nel senso di raggiungere, con la nuova disciplina, un risultato corrispondente a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 1 del 2008.

Nel contesto di una nuova proroga delle concessioni (poi ritenuta a sua volta non conforme a Costituzione con la sentenza n. 205 del 2011), la disposizione censurata mira esattamente a consolidare la “situazione normativa” derivante dalla disciplina oggetto dello scrutinio svolto dalla sentenza n. 1 del 2008: essa autorizza infatti i Comuni (e nella



versione originaria, anteriore alla modifica operata con legge n. 208 del 2015, anche lo Stato) a trattenere proprio le somme versate come corrispettivo per la precedente proroga, in forza del comma 486 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 dichiarato a sua volta incostituzionale, in tal modo ripristinando gli effetti della norma caduta.

Come si è detto, l'art. 136 Cost. risulta leso, del resto, non solo quando sia espressamente disposto che la norma dichiarata costituzionalmente illegittima conservi la propria efficacia, ma anche quando una disposizione di legge, per il modo con cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegua e raggiunga - come appunto nella specie - «anche se indirettamente, lo stesso risultato» (sentenza n. 169 del 2015, che richiama la sentenza n. 88 del 1966).

Se il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia incisa da una sentenza di accoglimento di questa Corte, è però «senz'altro da escludere che possa legittimamente farlo - come avvenuto nella specie - limitandosi a "salvare", e cioè a "mantenere in vita", o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne» (così, ancora, sentenza n. 169 del 2015).

5.2.- A nulla varrebbe sostenere che, di fatto, i concessionari potrebbero effettivamente avere goduto, almeno per gli anni 2006 e 2007, dei beni oggetto di concessione oltre la naturale scadenza di quest'ultima, sicché il versamento di una somma troverebbe comunque giustificazione in un vantaggio di cui avrebbero beneficiato.

Premesso che il canone aggiuntivo in questione si configurava prevalentemente come corrispettivo del beneficio della proroga, il giudice *a quo*, come la stessa parte privata, sia pur con riferimento al solo rapporto concessorio oggetto del giudizio principale, attestano che la scadenza originaria della concessione rilasciata alla società A2A spa era successiva alla sentenza n. 1 del 2008.

Più in generale, va comunque segnalato che dalla relazione tecnica che ha accompagnato l'approvazione della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, il cui comma 671 dell'art. 1 ha modificato la disposizione censurata) risulta che «le prime scadenze delle concessioni erano fissate al 2010 e, quindi, nessuno degli operatori che aveva versato il canone aggiuntivo aveva potuto beneficiare della proroga» disposta dall'art. 1, comma 485, della legge n. 266 del 2005.

6.- Va dunque dichiarata, per violazione dell'art. 136 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

L'accoglimento di tale questione comporta l'assorbimento di quella sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6-quinquies, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200256



N. 257

Sentenza 4 novembre - 1° dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

- Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Istituzione della “Struttura multifunzionale di orientamento”, di supporto ai servizi regionali per il lavoro e all’orientamento permanente - Impiego del personale iscritto all’albo regionale degli operatori della formazione professionale, in posizione di distacco presso la pubblica amministrazione - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**
- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16, artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26.
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici :Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-13 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Regione Molise;

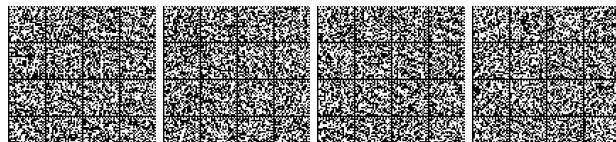
uditio nella udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditio l’avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 10-13 febbraio 2020 e depositato il successivo 17 febbraio 2020, iscritto al n. 17 del reg. ric. 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).



2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che, con la legge regionale oggetto di impugnativa, la Regione Molise ha istituito un organismo denominato «Struttura multifunzionale di orientamento», di supporto ai servizi regionali per il lavoro (art. 1), prevedendo la complementarietà della sua attività rispetto a quelle svolte dalla struttura regionale (art. 6).

Ai sensi degli impugnati artt. 15 e 18 della citata legge regionale, la suddetta struttura si avvale del personale iscritto all'albo regionale degli operatori della formazione professionale, che viene assegnato alla Regione in posizione di distacco, senza incidenza sulla titolarità del rapporto di lavoro che continua a rimanere in capo agli enti e agli organismi di formazione di natura privatistica, a cui resta attribuita la responsabilità retributiva, contributiva e disciplinare del suddetto personale.

L'impugnato art. 20 della medesima legge regionale prevede che i rapporti tra la Regione e gli enti privati sono regolati da apposite convenzioni.

Secondo il ricorrente le suddette norme e quelle ad esse inscindibilmente connesse, ovvero gli artt. 16, 22, 23 e 26 della legge reg. Molise n. 16 del 2019, che disciplinano, rispettivamente, l'organizzazione e la distribuzione dei carichi di lavoro, la durata delle convenzioni tra la Regione e gli organismi di formazione professionale e gli obblighi derivanti da tali convenzioni per la Regione e per il personale utilizzato, si porrebbbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e con i principi di uguaglianza e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., integrando un'elusione delle norme relative alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

In particolare, verrebbe in rilievo l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 che dispone che le pubbliche amministrazioni per i propri fabbisogni utilizzano, in via prioritaria, personale assunto a tempo indeterminato e che possono ricorrere a forme di lavoro flessibile solo per soddisfare esigenze temporanee ed eccezionali.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il distacco è un istituto giuridico applicabile nel settore privato; la sua disciplina è posta dall'art. 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) e presuppone un interesse del datore di lavoro, per soddisfare il quale egli pone temporaneamente i propri dipendenti a disposizione di un altro soggetto, tanto essenziale che, in suo difetto, i dipendenti distaccati possono chiedere la costituzione del rapporto di lavoro alle dipendenze del terzo.

Il distacco previsto dalla legge regionale impugnata si differenzia da quello privatistico per molteplici profili, in primo luogo, esso è disposto nell'interesse dell'amministrazione, poiché i dipendenti degli enti e degli organismi di formazione sono utilizzati dalla Regione per il «ridotto numero di operatori nel proprio organico» (art. 3, comma 4, legge reg. Molise n. 16 del 2019).

Inoltre, la sua durata è astrattamente illimitata poiché l'assegnazione temporanea è suscettibile di rinnovo, ancorché non tacito, in funzione dell'espletamento dei compiti regionali correlati alla durata operativa della struttura multifunzionale di orientamento.

Infine, gli enti di formazione professionale datori di lavoro non ne possono disporre la cessazione, non potendo risolvere in via anticipata la convenzione, e perdono il potere di direzione del personale, che compete invece alle strutture regionali in cui il suddetto personale viene inserito, sia in riferimento alle modalità di svolgimento dell'attività che all'allineamento degli orari lavorativi degli operatori della formazione con quelli dei dipendenti regionali.

4.- Nonostante la divergenza dalla disciplina delineata dal d.lgs. n. 276 del 2003 e sebbene quest'ultimo, per expressa previsione, non si applichi alle pubbliche amministrazioni e al loro personale (art. 1, comma 2), il ricorrente evidenzia il rischio che i dipendenti degli enti di formazione distaccati presso la Regione possano invocare la costituzione del rapporto di lavoro pubblico in ragione della natura privatistica del datore di lavoro e dell'interesse pubblico in funzione del quale il distacco è previsto.

Invero, la Regione, in applicazione della legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale), avrebbe potuto realizzare i programmi e i piani di formazione professionale direttamente, attraverso le strutture pubbliche, ovvero mediante convenzione con gli enti di formazione, senza l'utilizzo del personale attraverso il distacco.

Pertanto, la scelta di avvalersi di personale distaccato, la sistematicità, l'organicità e la complementarietà dei compiti della struttura multifunzionale di orientamento e, conseguentemente, la natura non eccezionale e temporanea delle esigenze che richiedono l'impiego di tale personale si tradurrebbero in aggrado di fatto dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che subordina alla sussistenza di situazioni di carattere eccezionale e temporaneo l'impiego di lavoratori estranei alla pubblica amministrazione.

5.- Peraltro, il fatto che i potenziali lavoratori impiegati presso la struttura multifunzionale di orientamento coincidano con i soli iscritti all'albo regionale degli operatori della formazione professionale alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, determinerebbe la violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.



6.- Si è costituita la Regione Molise eccependo l'infondatezza del ricorso poiché, da una lettura organica e complessiva della legge regionale impugnata, si evincerebbe che il termine «distacco» va inteso in senso di “utilizzazione” dei lavoratori degli enti e degli organismi di formazione, che rimarranno titolari dei rapporti di lavoro del personale adoperato all'interno della struttura multifunzionale di orientamento, senza che con essa venga ad instaurarsi alcun rapporto lavorativo.

Si tratterebbe, dunque, di una disponibilità lavorativa, limitata nel tempo e non elusiva delle norme che regolano l'accesso al pubblico impiego; la legge regionale, infatti, si sarebbe proposta di inquadrare il sistema integrato dei servizi per il lavoro in ambito regionale, senza violare il principio di uguaglianza, poiché gli iscritti all'albo degli operatori della formazione professionale avrebbero una corsia preferenziale, ma non esclusiva, alla struttura multifunzionale di orientamento.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Sono oggetto di censura le norme con cui la Regione Molise ha istituito una «Struttura multifunzionale di orientamento» a supporto delle attività concernenti i servizi per il lavoro e l'organizzazione del sistema di orientamento permanente (artt. 1, 3, comma 4, e 6) e ha previsto di impiegare presso tale struttura il personale iscritto all'albo regionale degli operatori della formazione professionale in posizione di distacco, previa stipula di apposita convenzione con l'ente di provenienza (artt. 15, 16, 18 e 20).

Secondo la difesa dello Stato la natura permanente della struttura multifunzionale di orientamento e l'organicità e sistematicità delle sue funzioni, al cui espletamento sono chiamati i dipendenti distaccati, deporrebbero nel senso di una forma di internalizzazione di personale privato presso le amministrazioni pubbliche in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone a queste ultime di approvvigionarsi di personale facendo ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, salva la possibilità di ricorrere a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché di avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, ma solo per sopperire a comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale.

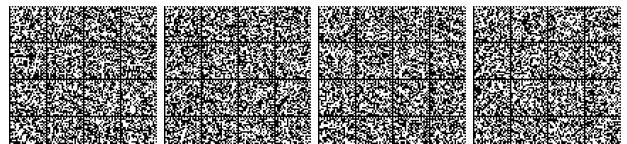
Invero, la sistematica utilizzazione di personale privato per lo svolgimento di compiti regionali, traducendosi in un agiramento delle prescrizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, determinerebbe l'invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e violerebbe i principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.- Le questioni sono fondate innanzitutto in riferimento all'evocato parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

3.- La legge regionale impugnata, con gli artt. 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26, ha puntualmente previsto, rispettivamente: l'istituzione di una struttura di supporto all'attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro per sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), la definizione dei compiti della suddetta struttura come complementari rispetto ai servizi regionali del lavoro e della formazione (art. 6), l'impiego del personale iscritto nell'albo regionale degli operatori della formazione professionale (art. 15), il procedimento per la selezione e il collocamento (art. 16), l'applicazione dell'istituto del distacco, fermo restando il rapporto di lavoro con l'ente o con l'organismo di formazione (art. 18), la stipula delle convenzioni in forza delle quali avviene il distacco (art. 20), la durata di queste ultime (art. 22), gli obblighi derivanti dalle convenzioni (art. 23), e quelli del personale utilizzato presso la struttura multifunzionale di orientamento (art. 26).

4.- La materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014).

5.- Il legislatore nazionale, con la novella di cui all'art. 9, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», ha modificato l'art. 36,



comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 consentendo, in un'ottica di flessibilizzazione, l'utilizzazione da parte della pubblica amministrazione di istituti di diritto privato previsti dalla normativa sul lavoro; in particolare l'istituto del distacco è regolato dall'art. 30, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Ma la norma statale, come rilevato nel ricorso, prevede l'utilizzazione di forme flessibili mutuate dal diritto privato solo per specifiche esigenze temporanee di carattere eccezionale e può trovare applicazione «esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche».

6.- Con il distacco, così come regolato dal diritto privato del lavoro, il «datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa» (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 276 del 2003).

La previsione della legge regionale impugnata istituisce invece una peculiare ipotesi di distacco che non ha riscontro nel ricordato istituto civilistico; infatti, sono connotati essenziali di quest'ultimo l'interesse dell'imprenditore distaccante e la temporaneità del distacco, a cui consegue la possibilità di farlo cessare in ogni tempo in relazione alla durata dell'interesse del datore di lavoro distaccante: condizioni queste tutte contraddette dalla legge regionale impugnata.

7.- La Regione Molise ha previsto, a propri fini, l'utilizzazione dei lavoratori dipendenti dagli enti e dagli organismi di formazione professionale per sopperire a carenze di organico dei propri uffici, creando un'apposita struttura di supporto ai servizi del lavoro e della formazione che l'organico regionale non era in grado di assicurare.

Inoltre, contrasta con l'istituto del distacco la natura tendenzialmente permanente dell'utilizzazione dei lavoratori, in quanto funzionale all'assolvimento dei compiti della struttura multifunzionale di orientamento, e l'impossibilità per gli enti e gli organismi privati di formazione professionale titolari del rapporto di lavoro, di far cessare l'utilizzazione, essendo loro preclusa la possibilità di risolvere la convenzione.

Pertanto, la Regione Molise ha indebitamente legiferato in materia rimessa all'ordinamento civile non limitandosi a richiamare l'istituto del distacco, ma disciplinandolo in maniera peculiare e divergente dalla fattispecie legale.

Peraltro, tale disciplina regionale, comportando una tendenziale "internalizzazione" di personale privato nell'organico regionale, viola, non solo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ma altresì il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

8.- Siamo, dunque, in presenza di una disciplina regionale incompatibile con quella statale, per presupposti e regolamentazione, e che, in ragione dello stretto rapporto funzionale tra la struttura multifunzionale di orientamento e l'illegittimo distacco utilizzato per la sua realizzazione, comporta che l'istituenda struttura regionale sia funzionalmente correlata all'utilizzazione sistematica del personale privato.

Pertanto, tutti gli articoli impugnati della legge reg. Molise n. 16 del 2019 sono illegittimi per contrasto con tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:
Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200257





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 164

*Ordinanza del 3 giugno 2020 della Corte d'appello di Bologna
nel procedimento penale a carico di F. A. P.*

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Mancata previsione dell'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

- Codice di procedura penale, art. 649.

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE I PENALE

Ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale

Riunita in camera di consiglio nelle persone di:

dott. Luca Ghedini - Presidente;
dott.ssa Anna Mori - Consigliere;
dott.ssa Luisa Raimondi - Consigliere estensore;

premesso che:

Si procede in questa sede a seguito di appello promosso dalla difesa dell'imputato F. A. P. avverso sentenza di condanna alla pena di anni due mesi otto di reclusione emessa il 17 aprile 2017 dal Giudice monocratico del Tribunale di Parma per il reato continuato di cui agli articoli 81 cpv cp e 4 del decreto legislativo n. 74/2000 per avere il F., quale titolare di partita IVA relativa ad attività di consulenza amministrativa ed al fine di evadere le imposte IRPEF ed IVA, indicato nelle dichiarazioni annuali d'imposta relative alle annualità 2010 e 2011 elementi passivi fintizi per gli importi di cui all'imputazione, con evasione superiore alle soglie legali di punibilità.

È stata riproposta nel presente grado di giudizio dalla difesa dell'appellante in sede di Motivi di appello un'eccezione già rigettata dal Tribunale e fondata sulla ritenuta sussistenza nel caso di specie della violazione del principio *del «ne bis in idem»* con conseguente richiesta alla Corte di sottoporre a vaglio di costituzionalità il dettato dell'art. 649 del codice di procedura penale ove non prevede l'applicazione di tale principio anche nei rapporti tra procedimento amministrativo — qualora afferente ad una sanzione alla quale si debba riconoscere natura penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (articoli 117 Cost. in relazione all'art. 4, prot. 7 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed all'art. 4 del decreto legislativo n. 74/2000) — o, in subordine, di disporre rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ex art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea per appurare se la previsione dell'art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza), alla luce della giurisprudenza CEDU sull'interpretazione di detto art. 4, osti alla possibilità di celebrare un procedimento penale avente ad oggetto un fatto per il quale l'imputato abbia riportato una sanzione amministrativa irrevocabile.

MOTIVAZIONE

Il giudizio di primo grado



Il Giudice del Tribunale di Parma ha ripercorso in sentenza le argomentazioni difensive poste a sostegno dell'assunto, fondate su quanto segue:

a) gli avvisi di accertamento dell'Agenzia delle Entrate in atti per il 2010 e 2011, con i quali erano state comminate all'imputato severe sanzioni tributarie, facendo riferimento alle medesime condotte oggetto dell'attuale imputazione rivolta al F. nella presente sede penale evidenziano l'identità oggettiva e soggettiva delle condotte contestate in entrambe le sedi;

b) trattasi di sanzioni amministrative per la loro elevata entità riconducibili alla materia penale sulla base dei principi più volte affermati dalla Corte CEDU;

c) gli avvisi di accertamento, notificati al curatore fallimentare in data 4 luglio 2014, in quanto non impugnati da quest'ultimo nel termine dei sessanta giorni erano divenuti definitivi ed Equitalia Spa, emesse ed iscritte a ruolo le relative cartelle esattoriali, il 20 ottobre 2014 si era insinuata nel passivo della procedura concorsuale anche per gli importi delle sanzioni irrogate al F. dall'Agenzia delle Entrate in sede amministrativa;

d) il 20 ottobre 2014 il procedimento amministrativo relativo all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie *de quibus* si era definitivamente concluso e l'Agenzia delle Entrate solo successivamente — in particolare il 31 ottobre 2014 — aveva trasmesso la notizia di reato alla Procura della Repubblica di Parma ed il PM aveva esercitato l'azione penale il 13 settembre 2016, a distanza quindi di quasi due anni.

Si sarebbe quindi violato il divieto del «*ne bis in idem*» in quanto il F. sarebbe stato sottoposto al procedimento penale anni dopo la conclusione e la definitività del procedimento amministrativo riguardante le medesime violazioni.

Richiamava la difesa davanti al Tribunale (anno 2017) la recente sentenza «A e B contro Norvegia» pronunciata il 15 novembre 2016 dalla Grande Camera della Corte Edu secondo la quale tale divieto non precluderebbe la contemporanea apertura e celebrazione di un procedimento penale e di un procedimento amministrativo relativi al medesimo fatto a condizione che tra di essi sussista «una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta»; da ciò derivando la conseguenza che — stante l'evidentemente ampio scollamento temporale tra i due procedimenti — il divieto «*ne bis in idem*» nel caso di specie sarebbe stato assoluto.

Il Giudice di prime cure ha ritenuto infondate le argomentazioni difensive escludendo versarsi in un'ipotesi di violazione del predetto divieto.

Ha preliminarmente richiamato i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte EDU secondo la quale un soggetto non può essere perseguito e punito due volte per il medesimo fatto, cosicché nel caso in cui oggetto del procedimento tributario - amministrativo e di quello penale siano le medesime condotte e le sanzioni amministrative irrogate rivestano una valenza non solo risarcitoria ma anche punitiva in quanto sanzionatoria e deterrente, le garanzie del giusto processo tra cui quella correlata al «*ne bis in idem*» devono ritenersi applicabili; e ne ha tratto le seguenti conclusioni:

— La Corte di Cassazione ha affermato che il principio *de quo* non è direttamente applicabile nell'ordinamento italiano in quanto, nel caso in cui si ritenga un contrasto tra una norma interna e quella europea, il giudice nazionale ove non sia possibile una interpretazione adeguatrice deve necessariamente denunciare la rilevata incompatibilità con lo strumento della rimessione della questione di legittimità costituzionale ex art. 117 Cost., non disponendo del potere di disapplicare direttamente la norma giudicata contrastante;

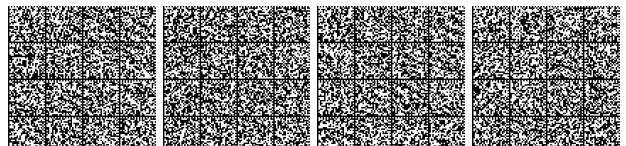
— Nell'ordinamento interno il diritto garantito dal «*ne bis in idem*» è tutelato dagli articoli 28 e segg., 649 e 669 del codice di procedura penale che si riferiscono tuttavia alla sola Autorità giudiziaria penale, non essendone possibile un'interpretazione estensiva che applichi dette norme anche alle sanzioni amministrative;

— Non vi è dubbio secondo il Giudice di primo grado che i fatti, sanzionati sia in via amministrativa che penale, che riguardano il presente procedimento siano naturalisticamente identici ne' sul fatto che, secondo i parametri indicati in merito dalla Cedu attraverso i criteri cd «Engel», le elevate sanzioni amministrative comminate con le cartelle esattoriali in premessa rivestano carattere penale;

— Mancherebbe tuttavia, secondo il giudicante, il presupposto della definitività del procedimento amministrativo, condizione che come più volte rilevato dalla giurisprudenza di legittimità è necessaria per l'applicazione del divieto;

— Le cartelle esattoriali non risultano essere state notificate al F. ma solo al curatore nonostante il fatto che secondo il consolidato orientamento delle Sezioni civili della Cassazione — nel caso in cui i crediti siano maturati nei loro presupposti anteriormente alla dichiarazione di fallimento la notificazione debba avvenire anche nei confronti del contribuente (il fallito F. nel caso in esame) che ben potrebbe proporre personalmente ricorso avverso la pretesa punitiva tributaria in caso di inerzia sul punto degli organi fallimentari;

— In assenza di notifica al fallito la procedura amministrativa secondo il Tribunale non sarebbe mai divenuta definitiva, il che di per sé precluderebbe l'applicazione del divieto in questione;



— per di più, afferma il Giudice, il prevenuto non aveva nemmeno allegato di aver pagato quantomeno in parte all’Erario le somme richiestegli, né offerto prova documentale sul punto; ed il pagamento delle sanzioni sarebbe anch’esso elemento necessario all’operatività del divieto di un secondo giudizio come comprovato non solo da ragioni di logica e di equità ma anche da pronunce intervenute in ambito CEDU che renderebbero evidente, si pure per implicito, tale presupposto;

— il Giudice sul punto ha fatto riferimento alla nota sentenza del 16 novembre 2016 della Grande Camera della CEDU nel procedimento «A e B contro Norvegia» dalla quale risulta che la valutazione va compiuta in base ad una serie di parametri di natura eminentemente sostanziale avendo la Corte sovranazionale ritenuto l’inapplicabilità del divieto — nonostante l’identità dei fatti e del soggetto e l’integrale pagamento delle sanzioni amministrative prima nella condanna nel giudizio penale da parte dei ricorrenti — poiché i giudici norvegesi avevano quantificato le pene inflitte ai due ricorrenti tenendo espressamente conto dell’entità delle sanzioni già subite e pagate da questi ultimi: circostanza che il Giudice del Tribunale di Parma ha ritenuto dimostrativa del fatto che in sede di valutazione relativa alla violazione o meno del «*ne bis in idem*» dovrebbe tenersi conto anche del fattore del pagamento (o dell’omesso pagamento) della sanzione.

Il Giudice di primo grado ha rilevato inoltre che:

- l’art. 4, protocollo 7 CEDU non preclude di per sé l’adozione del diritto interno di una sistema cd. a doppio binario ammettendo instaurazione di due distinti procedimenti per la stesso fatto, purché le risposte sanzionatone in tal modo cumulate non comportino per l’interessato un pregiudizio eccessivo;

— la CEDU non vieta che i due distinti procedimenti possano essere, oltre che paralleli, anche consecutivi, purché esistano meccanismi che rendano le risposte sanzionatorie «proporzionate e prevedibili» quando per esempio sussistano particolari ragioni di urgenza da parte dell’Amministrazione finanziaria e non consegua per il soggetto coinvolto un pregiudizio eccessivo dalla perdurante incertezza processuale;

— la stessa Corte europea elenca gli elementi che ritiene indicatori della insussistenza di una violazione del principio «*ne bis in idem*» e che devono costituire una guida per i giudici nazionali, individuati:

1) negli scopi differenti e complementari cui sono rivolti i due procedimenti;

2) nella prevedibilità per l’autore del fatto della duplicità di provvedimenti;

3) nell’evitamento, nella trattazione dei due procedimenti, di ogni duplicazione nella ricerca e nella valutazione della prova, anche attraverso un’adeguata interazione tra le rispettive Autorità competenti;

4) nel fatto che della sanzione applicata nel procedimento conclusosi per primo si tenga conto nel secondo procedimento, in modo da rispettare il principio di proporzionalità complessiva della pena.

Da quanto sopra il Giudice del Tribunale ha desunto che — quand’anche si ritenesse, nel caso di specie, che il procedimento amministrativo fosse divenuto definitivo anche nei confronti dell’imputato — sarebbe comunque da escludersi qualsiasi violazione del principio qui in esame essendo presenti tutte le condizioni indicate ai nn. 1-4 sopra riportate in quanto:

la stretta contiguità tra i due procedimenti sarebbe dimostrata dal fatto che pochissimi mesi separano la datazione degli avvisi di accertamento amministrativo (1° luglio 2014) e quella della iscrizione del F. nel registro degli indagati per i medesimi fatti (18 novembre 2014);

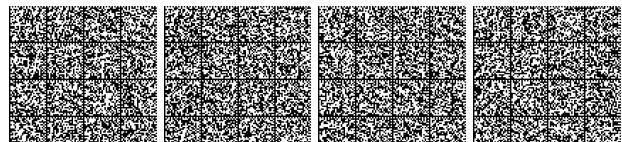
diverso sarebbe lo scopo e l’oggetto delle due sanzioni in quanto in quella rivolta ai fini tributari ed amministrativi viene in considerazione la finalità di recupero delle somme non versate mentre sul versante penale prevale l’aspetto della fraudolenza della condotta;

l’imputato poteva anticipatamente prevedere la possibilità di essere assoggettato al doppio binario, previsto espressamente dalla normativa interna;

non vi è stata alcuna duplicazione nella raccolta e nella valutazione della prova nell’ambito dei due procedimenti, elemento secondo la Corte Europea indice di avvenuta violazione del «*ne bis in idem*»;

è la normativa stessa che provvede a garantire, attraverso appositi meccanismi, che la sanzione globalmente inflitta sia caratterizzata da proporzionalità, prevedendo e regolando il decreto legislativo n. 74/2000 in modo espresso i rapporti tra pagamento del debito tributario e sanzione penale (*cfr.* art. 13-bis, decreto legislativo n. 74/00, richiamato a pag. 28 della sentenza); ne’ il F. avrebbe comunque sofferto una pena complessivamente sproporzionata non avendo provato di avere mai pagato alcunché per l’imposta evasa in sede amministrativa.

Manifestamente irrilevante ai fini del giudizio è stata quindi ritenuta dal Giudice di primo grado la questione di costituzionalità sollevata dalla difesa ai sensi dell’art. 117 Costituzionale.



Il giudizio di appello:

Nel presente giudizio di appello, attraverso il Motivo esposto nell'atto di impugnazione, approfondito ed aggiornato nelle argomentazioni attraverso le successive Memorie del febbraio 2017 e del dicembre 2019, ha riproposto la questione della violazione del principio del «*ne bis in idem*» e la conseguente richiesta di rimessione alla Corte costituzionale ex art. 117 Cost. come formulata in primo grado, affrontando in particolare le seguenti questioni:

A) *Sulla definitività degli accertamenti amministrativi.*

Rileva preliminarmente la difesa che il Giudice di Parma, pur avendo riconosciuto la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative irrogate al F., ne ha erroneamente escluso la definitività sulla base della notifica degli avvisi di accertamento avvenuta nei confronti del curatore fallimentare e non anche dell'imputato.

Eccepisce invece la difesa che il termine per impugnare tali accertamenti sarebbe comunque decorso, con conseguente definitività dell'accertamento tributario, in quanto imputato — una volta ricevuta in data 13 aprile 2016 la notifica di cui all'art. 415-bis del codice di procedura penale — aveva avuto da quel momento la possibilità di prendere visione degli atti del fascicolo processuale, con decorrenza dei sessanta giorni utili ad impugnare la pretesa punitiva: termine che, inutilmente decorso, aveva reso definitive le sanzioni amministrative irrogategli (si richama giurisprudenza della Cassazione Civile sul punto).

Inoltre (*cfr.* Memoria difensiva ex art. 121 del codice di procedura penale del 13 febbraio 2017 con allegati) come dimostrato dalle produzioni documentali difensive l'Agenzia delle Entrate risulta essersi insinuata nel fallimento producendo gli importi caricati a ruolo in data 20 ottobre 2014 ed, in relazione al procedimento amministrativo definitivamente conclusosi, ha richiesto al fallimento la riscossione dell'intero ammontare delle imposte non pagate oltre alle sanzioni per le somme di euro 6.642.921,70 per l'anno 2010 e di euro 4.785.664,50 per l'anno 2011.

Il Giudice avrebbe poi erroneamente dato rilevanza, nella valutazione del caso, al mancato pagamento delle sanzioni amministrative da parte del F. ricollegando a tale omissione la non definitività del procedimento tributario; sul punto ritenendo la difesa erronea l'interpretazione data in primo grado alla sentenza «A e B contro Norvegia» del 2016, utilizzata per suffragare tale assunto.

L'appellante pertanto, ripercorrendo gli orientamenti della Corte EDU, ritiene che il procedimento penale a carico del F. sia stato iniziato e proseguito quando il procedimento avviato in sede tributaria era già da tempo divenuto definitivo, con evidente violazione del divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto.

B) *Sull'assenza di una stretta connessione temporale tra i due procedimenti.*

Rilevato che l'identità soggettiva ed oggettiva dei due procedimenti e la natura penale della sanzione amministrativa tributaria costituiscono presupposti riconosciuti nella presente fattispecie dallo stesso Giudice di primo grado, la difesa ricorda i requisiti che la Grande Camera nella sentenza A e B contro Norvegia del 2016 ha indicato al fine di riconoscere tra il procedimento amministrativo e quello penale quella «stretta connessione sostanziale e temporale» necessaria affinché gli Stati membri siano legittimati ad adottare, per sanzionare gli stessi fatti, il sistema cd. del «doppio binario» senza incorrere nella violazione del «*ne bis in idem*»: i due procedimenti devono perseguire scopi complementari e prendere in considerazione aspetti diversi della condotta; non deve esservi duplicazione nella raccolta e valutazione della prova; le sanzioni irrogate in uno dei due procedimenti vanno tenute in conto nell'altro per evitare una sproporzionalità della pena; il soggetto non deve essere esposto ad una situazione di perdurante incertezza.

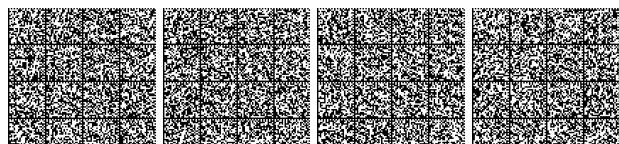
Secondo la difesa il Giudice di primo grado avrebbe errato nel ritenere che i due procedimenti, oltre che paralleli, possano essere anche consecutivi — come affermato in motivazione — essendo solo nel primo caso possibile riconoscere tra gli stessi quella connessione «*in time and in substance*» richiesta dalla sentenza europea per escludere l'applicazione del «*ne bis in idem*».

Pur ricordando la necessità di una «stretta connessione cronologica» tra i due procedimenti il Giudice ha infatti ritenuto che nel caso di specie — in cui il procedimento tributario è divenuto definitivo qualche mese prima dell'iscrizione dell'appellante nel registro degli indagati (18 novembre 2014), ma in cui la prima udienza dibattimentale si è svolta nel 2016 e la sentenza di primo grado qui appellata è stata emessa il 17 marzo 2017 — tale requisito sia stato rispettato.

Al contrario, secondo la difesa, si è in tal modo creata ai danni del F. la situazione opposta, costituita da quell'esposizione a «perdurante situazione di incertezza» che il divieto «*bis in idem*» intende appunto scongiurare, essendo venuta meno la stretta connessione cronologica tra i procedimenti.

C) *Sull'identità delle condotte sanzionate perseguite e delle finalità perseguite dai due procedimenti.*

Il Giudice, pur concordando sulla natura penale della sanzione amministrativa irrogata all'imputato alla stregua dei noti «*criteri Engel*», ha erroneamente sostenuto che essa avrebbe scopi diversi da quella penale: in particolare la sanzione amministrativa interesserebbe l'evasione mentre quella penale l'aspetto specifico della fraudolenza della condotta, e ciò in contrasto con lo stesso tenore delle norme.



Altrettanto infondatamente il Giudice avrebbe ritenuto che in sede penale si possa prendere in considerazione la sanzione irrogata nel procedimento tributario solo nel caso in cui il contribuente abbia pagato la sanzione amministrativa, quantificando così la pena in misura eccessiva e molto superiore ai limiti minimi edittali (quindi non proporzionata) facendo riferimento alla gravità dei fatti ed all'intensità del dolo.

Con la Memoria difensiva di data 5 dicembre 2019 la difesa ha ripreso i sopraindicati Motivi di appello alla luce dell'evoluzione subita dalla giurisprudenza sovranazionale negli anni successivi alla sentenza *Grande Stevens/Italia* del 2014, passando per la sentenza della Grande Camera di Strasburgo «A e B/Norvegia» del 18 novembre 2016 fino alle sentenze della Corte EDU «*Bjarni Armannsson/Islanda*» del 16 aprile 2019 e della sentenza «*Nodet/Francia*» del medesimo anno, per sottolineare la rilevanza data dalla Corte sovranazionale alla «*close connection in substance and in time*» al fine di escludere l'operatività del «*ne bis in idem*» ribadendo l'assenza — nel caso che qui occupa — di tale stretta connessione tra i due procedimenti specie sotto il profilo cronologico.

Evidenzia infatti la difesa che la giurisprudenza europea dal 2016, pur concedendo al giudice nazionale maggiore discrezionalità, richiede un esame particolarmente stringente e rigoroso in merito a tale connessione essendo sufficiente la mancanza anche solo di uno dei requisiti sopraindicati ad integrare violazione del divieto «*ne bis in idem*» essendo essi non alternativi ma necessariamente entrambi presenti affinché possa ritenersi legittimata l'adozione del cd. doppio binario.

Le conclusioni difensive in ordine al caso specifico di F. A. P.

La difesa ha premesso che:

1) Risulta dagli estratti ruolo in atti, datati 20 aprile 2014, che in tale data erano state già state irrogate le sanzioni amministrative, divenute definitive il 18 settembre 2014 e pari al 100% delle imposte evase;

2) A seguito della segnalazione dell'Agenzia delle Entrate che aveva svolto gli accertamenti tributari l'imputato era stato iscritto nel registro delle persone indagate in data 18 novembre 2014;

3) L'azione penale nei suoi confronti era stata tutta via esercitata solo il 13 settembre 2016;

4) La prima udienza dibattimentale nel giudizio penale aveva avuto luogo il 12 gennaio 2017;

5) La sentenza di primo grado era stata pronunciata nel marzo 2017;

6) Il processo penale non si è ancora concluso ed alla data odierna (2020) si trova in grado di appello.

Ponendo a confronto tali dati con i requisiti richiesti in sede europea, la difesa ha ritenuto evidente nel caso di specie la violazione del «*ne bis in idem*» in quanto:

a) L'identità del fatto è indiscussa ed è stata ritenuta anche nella sentenza di primo grado;

b) L'identità del soggetto è evidente;

c) La sanzione amministrativa irrogata in via definitiva ha natura sostanziale penale, come riconosciuto anche dal giudice di primo grado;

d) Essa persegue gli stessi scopi della sanzione penale e non scopi complementari;

e) Il procedimento amministrativo tributario è da ritenersi definitivo fondandosi l'opposta valutazione del giudice su assunti errati quali il mancato pagamento della sanzione e la mancata notifica dell'avviso di accertamento all'imputato che ne consentirebbe tuttora l'impugnazione;

f) Nessuna valenza ha nel caso di specie la circostanza del mancato pagamento della sanzione amministrativa, che erroneamente il Giudice ha ritenuto essenziale ai fini dell'applicazione del divieto, riportandosi ad un passaggio della sentenza n. 43 del 2018 della Corte costituzionale che, nel rigettare la stessa eccezione proposta dall'Avvocatura dello Stato, ha precisato che «ciò che rileva allo scopo è la definitività della sanzione amministrativa il cui pagamento rappresenta soltanto un elemento sintomatico di tale irrevocabilità»; rilevando la difesa che nel caso in esame le sanzioni amministrative irrogate sono state iscritte a ruolo e l'Agenzia delle Entrate si è insinuata attraverso di esse nel fallimento in data 10 ottobre 2014, quindi all'esito dell'evidentemente definitivo procedimento amministrativo;

g) Non si vede sotto quale aspetto differiscano le sanzioni di cui ai due procedimenti vista la medesima natura sostanziale penale e la finalizzazione di entrambe a reprimere le stesse condotte ed a perseguire gli stessi interessi;

h) Vi è pertanto nel caso in esame piena identità tra i due procedimenti dal punto di vista dell'oggetto, del soggetto, della natura sostanzialmente penale delle sanzioni e della identità delle loro finalità;

i) Quanto al profilo istruttorio e probatorio — avendo il Giudice penale fondato la sentenza di condanna sui soli accertamenti di tipo induttivo tipici della sede amministrativa tributaria, tutti acquisiti agli atti — non si è verificata nessuna duplicazione di prova tra i due diversi procedimenti: ma tale sovrapposizione tra il regime probatorio tipico del procedimento amministrativo a quello penale, benché quest'ultimo sia guidato da ben altri principi e garanzie specie in materia di formazione della prova, lungi dall'essere stato fisiologico costituisce nel caso in esame oggetto di specifica



dogianza di merito della difesa, contenuta in altro Motivo di Appello in cui si chiede la riforma in senso assolutorio della sentenza di condanna per il mancato rispetto da parte del Tribunale monocratico delle regole e delle garanzie proprie della procedura penale volte alla formazione della prova;

j) Anche il criterio della proporzionalità non è stato rispettato nel caso in esame in quanto, benché fossero state inflitte all'imputato nel 2014 sanzioni amministrative pari al 100% delle imposte evase — e quindi di portata tale da potersi definire di natura penale — il Giudice penale non ne avrebbe tenuto alcun conto infliggendo al F. una pena detentiva severissima sull'influente presupposto del mancato pagamento di tali sanzioni.

La difesa all'udienza del 10 gennaio 2020 si è richiamata alla questione di costituzionalità che la Corte ha accolto emettendo la presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale della relativa questione di legittimità per i seguenti

MOTIVI

La questione di costituzionalità sottoposta dalla difesa si ritiene rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata, condividendosi le ampie argomentazioni difensive sopra dettagliatamente esposte e che trovano precisa rispondenza negli atti di causa.

Analoga questione relativa all'operatività del «*ne bis in idem*» in materia tributaria risulta essere stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale dal Giudice del Tribunale di Monza con ordinanza di remissione n. 236 del 30 giugno 2016.

In particolare il Giudice aveva investito la Corte EDU della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale — operativo nel diritto interno solo nei rapporti tra procedimenti penali — per contrasto con l'art. 117, comma 1 Cost. in relazione all'art. 4 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nella parte in cui non prevede l'applicabilità del «*ne bis in idem*» nei confronti di imputato al quale, relativamente agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva nell'ambito di un procedimento tributario una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli.

Il caso sottoposto alla Corte europea riguardava una fattispecie tributaria simile a quella ora in esame in quanto riferita alla posizione di un imputato della violazione dell'art. 5 del decreto legislativo n. 74/2000 per non avere presentato, ai fini di evadere le imposte ai fini IRPEF ed IVA, le prescritte dichiarazioni, essendone derivata un'evasione superiore alle soglie di legge.

Essendogli già state irrogate in via definitiva e per le stesse condotte — come risultava dagli avvisi di accertamento del 20 febbraio 2013 e dai «dettaglio partita di ruolo» in atti - sanzioni amministrative per un importo equivalente al 120% dell'imposta evasa il giudice, ravvisando le condizioni legittimanti il divieto cd. «*ne bis in idem*» ostativo alla prosecuzione del processo penale in relazione ai fatti già sanzionati in via amministrativa in base alla giurisprudenza sovranazionale, aveva investito la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità nei termini di cui sopra.

La Corte costituzionale con sentenza n. 43 del 24 gennaio 2018 Pres. Lattanzi restituiva gli atti al Giudice del Tribunale di Monza per nuovo esame della questione proposta alla luce dello *jus superveniens* europeo, nelle more innovato a seguito dell'intervenuta sentenza, nelle more, della Grande Camera di Strasburgo del 28 novembre 2016 nel caso «A e B contro Norvegia» alla quale attribuisce valenza di diritto consolidato integrante un vero e proprio *revirement* idoneo a mutare profondamente i criteri utilizzabili per il riconoscimento del divieto in questione, attribuendo al giudicante una discrezionalità prima assente.

Se per la precedente giurisprudenza europea la definitività della sentenza in ordine al medesimo fatto ed al medesimo soggetto segnava il momento a partire dal quale la mera protrazione del secondo procedimento avrebbe violato automaticamente il principio «*ne bis ira idem*», la Corte Edu con tale ultima pronuncia ha reso solo eventuale tale violazione escludendola qualora i due procedimenti siano caratterizzati da quella che è stata definita una «*close connection in substance and in time*» tale da rendere inoperante la garanzia di cui all'art. 4 protocollo 1 CEDU; individuando la Corte sovranazionale, ai fini del riconoscimento di tale connessione, alcuni criteri sintomatici destinati a guidare i giudici nazionali nella valutazione, quali:

la circostanza che i due procedimenti perseguano finalità complementari e relative ad aspetti diversi delle condotte;

il grado di coordinamento dei due procedimenti;

la prevedibilità della loro duplicazione;



la possibilità di tenere conto della pena inflitta nel precedente procedimento in sede di irrogazione della sanzione relativa al secondo di essi al fine di prevenire eccessi sanzionatori;

l'appartenenza di entrambe le sanzioni all'*hard core* del diritto penale.

Nell'esaminare la questione di costituzionalità sollecitata dalla difesa ed al fine di valutarne la non manifesta infondatezza questa Corte deve tenere conto dell'evoluzione della giurisprudenza sovranazionale.

Dopo la Grande Camera di Strasburgo del 28 novembre 2016 nel caso «A e B contro Norvegia» — peraltro tale da porre i giudici nazionali in seria difficoltà nella delicata indagine relativa al riconoscimento o meno di quella *«close connection in substance and in time»* idonea ad escludere l'applicazione del *«ne bis in idem»* (quest'ultima privata dell'automaticità stabilita dalla «*Grande Stevens contro Italia*» del 2014) — sono infatti intervenute ulteriori pronunce che ne hanno precisato i contorni, richiamate anche dalla difesa del F. nella Memoria del 5 dicembre 2019.

Vanno in particolare ricordate:

1) la sentenza della Corte EDU «*Bjarni Armannsson*/Islanda del 16 aprile 2019 nella quale si fa applicazione pratica e rigorosa dei criteri enunciati dalla sentenza della Grande Camera A e B /Norvegia del 2016.

Benché nel caso sottoposto al suo esame il Giudice penale avesse tenuto conto, nell'irrogare la pena, della sanzione amministrativa applicata in via definitiva all'imputato per lo stesso fatto e non potesse rilevarsi una sproporzione della sanzione globalmente inflitta, la Corte ha ritenuto violato il divieto di un secondo giudizio per assenza della necessaria *«close connection»* tra i due procedimenti condannando lo Stato islandese per la mancata applicazione del divieto del doppio binario stante l'*«assenza di sovrapposizione»* tra i due procedimenti ed il loro mancato coordinamento dal punto di vista sia *«dell'acquisizione e valutazione della prova»* sia del profilo cronologico, dal momento che il procedimento amministrativo e quello penale avevano condiviso solo pochi mesi (da marzo ad agosto 2012) e che quello penale era proseguito per anni nonostante quello amministrativo fosse stato da tempo definito.

2) La sentenza «*Nodet/Francia*» del 2019 con la quale la Corte Europea, fornendo ulteriore elenco dei criteri che il giudice nazionale deve osservare al fine di valutare la sussistenza o meno del divieto di secondo giudizio, ha fatto nuovamente riferimento al criterio della *«connessione in senso cronologico»*; e — ponendosi sulla scia delle precedenti sentenze sovranazionali — decidendo un caso in cui riteneva rispettato il principio di proporzionalità della sanzione richiesto dalla sentenza «A e B/Norvegia», ha tuttavia ritenuto violato il *«ne bis in idem»* valutando che:

a) i due procedimenti non perseguissero obbiettivi complementari in quanto diretti a sanzionare i medesimi aspetti di dannosità del fatto ed a tutelare identici interessi;

b) non vi era stata stretta connessione temporale tra i procedimenti che erano stati simultaneamente condotti per soli due anni (dal 2007 al 2009), dopo di che il processo penale era proseguito per ulteriori quattro anni.

Tanto premesso, dall'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale sovranazionale si rileva che la valutazione alla quale il Giudice nazionale è tenuto ai fini dell'individuazione della *«close connection in substance and in time»*, benché caratterizzata da più ampia discrezionalità rispetto ai criteri dettati nel 2014, deve essere comunque stringente e rigorosa essendo sufficiente la mancanza anche solo di uno dei requisiti sopra indicati ad integrare la violazione del *«ne bis in idem»* poiché non alternativi tra di loro ma necessariamente entrambi presenti al fine di consentire la duplicazione dei procedimenti.

In tale contesto giurisprudenziale sovranazionale va quindi valutata e verificato il requisito della *«non manifesta infondatezza»* della questione di costituzionalità invocata dalla difesa in relazione alla presente fattispecie, della quale vanno di seguito sinteticamente indicate — quale premessa — le seguenti caratteristiche:

1) il procedimento amministrativo tributario è riferito alle medesime condotte contestate al F. nel processo penale e quindi ai medesimi fatti naturalisticamente intesi, come peraltro riconosciuto anche dal Giudice di primo grado e come appare di solare evidenza confrontando l'art. 4 del decreto legislativo n. 74/2000 oggetto di contestazione e imputazione mossa al F. nel processo penale, consistente nella illecito amministrativo di infedele e fraudolenta dichiarazione ai fini IRPEF ed IVA di cui agli articoli 1 e 5 del decreto legislativo n. 471/1997 che prevedono sanzioni dal 100% al 200% della maggiore imposta o della differenza di credito;

2) la natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa prevista ed irrogata al F. è evidente alla stregua dei cd. *«criteri Engel»*.

Come è noto quest'ultima pronuncia attribuisce rilievo alla qualificazione giuridica, alla natura ed al grado di severità della sanzione inflitta, ed in particolar modo alla circostanza che quest'ultima concreti un *quid pluris* rispetto all'imposta evasa e presenti dunque un significativo grado di afflittività, idoneo a produrre un effetto dissuasivo e non meramente restitutorio; e tali criteri hanno trovato applicazione nella successiva giurisprudenza sovranazionale che tiene conto dell'elevato grado di severità della sanzione amministrativa, idoneo a conferirle natura e finalità repressive e preventive, allo stesso modo della corrispondente fattispecie penale.



Va qui ricordato che per es. con la sentenza Lucky Dev/Svezia del 27 novembre 2014 la Corte sovranazionale ha ritenuto, utilizzando proprio tale criterio, che una sanzione amministrativa in materia tributaria abbia natura sostanzialmente penale in quanto corrispondente al 40% ed al 20% del tributo evaso dal contribuente a seguito di omessa dichiarazione dei redditi ed a fini IVA.

A fronte degli orientamenti sopra esposti si ritiene che le sanzioni amministrative applicate all'appellante, milionarie ed addirittura superiori alle imposte evase (*cfr.* quanto agli importi il seguente punto 3), ebbero natura penale sostanziale.

Si ritiene pertanto che nel caso in esame le sanzioni previste dal «doppio binario» riguardino le medesime condotte e siano entrambe di natura penale nonché finalizzate agli stessi obiettivi repressivi e specialpreventivi.

3) Si ritiene provata la definitività della sanzione amministrativa, intervenuta prima dell'instaurazione del procedimento penale, rilevandosi dagli atti di causa che Equitalia si insinuò nel fallimento con gli importi già caricati a ruolo il 20 ottobre 2014 dopo la notifica al curatore fallimentare dott. Foschi, avvenuta il 4 luglio 2014 (la ditta individuale del F. essendo stata dichiarata fallita con sentenza depositata il 19 dicembre 2013) degli avvisi di accertamento mai impugnati (*cfr.* la relativa documentazione, allegata dalla difesa alla Memoria ex art. 121 del codice di procedura penale del 13 febbraio 2017 nel processo di primo grado) richiedendo in tale sede la riscossione dell'intero ammontare delle imposte non pagate oltre alle sanzioni amministrative previste, pari ad euro 6.642.921,70 per l'anno 2010 e ad euro 4.785.664,50 per il 2011.

Non si ritengono fondate le argomentazioni del Giudice di primo grado secondo il quale gli avvisi di accertamento notificati al curatore non sarebbero diventati definitivi per il F. che, non risultando destinatario di tale notifica, sarebbe quindi tuttora in termini per impugnarli.

Vale infatti in campo civile la rappresentanza del curatore che — comportando il fallimento la perdita della legittimazione sostanziale e processuale del titolare dell'impresa — subentra a rappresentare quest'ultimo (*cfr.* sul punto, *ex plurimis*, Cass. Civile Sez. VI. Ordinanza n. 12789 del /6/2014 Rv. 631115-01); ne' la circostanza del mancato pagamento, da parte dell'imputato, delle precipitate sanzioni amministrative riverbera effetti su tale definitività in quanto elemento estrinseco ed indipendente da quest'ultima come statuito in modo inequivoco dalla già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2018.

4) Non si è tenuto conto in sede di trattamento sanzionatorio, nel giudizio di primo grado — sulla base dell'errore presupposto costituito dal mancato pagamento — dell'entità particolarmente elevata della sanzione amministrativa applicata; si è pertanto verificata nel caso in esame la sproporzionalità per eccesso della sanzione globalmente inflitta al F., secondo i criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

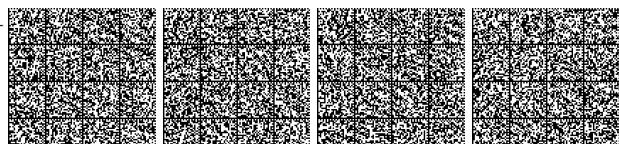
5) Se di fatto non vi è stata duplicazione di prova — avendo il Giudice di primo grado utilizzato ai fini della condanna penale gli stessi elementi già posti alla base delle sanzioni amministrative: circostanza alla base di un ulteriore Motivo di appello della difesa che di tale sovrapposizione di prova si duole chiedendo la riforma della sentenza di primo grado in senso assolutorio è invece mancato il requisito della stretta connessione cronologica (*close connection in time*) dei due procedimenti, sulla base della datazione degli atti emessi in sede amministrativa e penale.

Il procedimento amministrativo si concluse definitivamente il 4 settembre 2014 (sessanta giorni dopo la notifica al curatore degli avvisi di accertamento avvenuta il 4 luglio 2014); la comunicazione della notizia di reato venne inviata alla competente Procura della Repubblica il 31 ottobre 2014; l'azione penale fu esercitata solo in data 13 settembre 2016; si giunse alla sentenza di condanna di primo grado nel marzo del 2017; nel corrente anno 2020 il processo penale si trova ancora pendente in fase di appello, quindi a distanza di quasi sei anni dalla definitività del procedimento amministrativo; i due procedimenti a cd. «doppio binario» non procedettero mai contestualmente.

Sulla base di quanto sopra si ritiene che nel caso in esame non possa parlarsi di «close connection in time», requisito da valutarsi secondo i criteri forniti dalla sentenza della Grande Camera «A e B contro Norvegia» ed approfonditi dalla sopra citata evoluzione giurisprudenziale europea (*cfr.* le sentenze della Corte EDU «Bjarni Armannsson/Islanda del 16 aprile 2019 e «Nodet/Francia» del 2019) che ha ritenuto violato il divieto del «*ne bis in idem*» ove fosse assente il requisito della «close connection in time» poiché i due processi, per quanto caratterizzati da un decorso quantomeno in parte contestuale (circostanza mai verificatasi nella fattispecie in esame) erano stati caratterizzati da una notevole discrasia temporale tra la conclusione del procedimento tributario e quella prospettabile per quello penale.

Applicando detti principi al caso di specie deve quindi ritenersi che la sanzione penale subita dal F. sia stata una duplicazione di quella amministrativa, con conseguente violazione del principio del «*ne bis in idem*» posto dall'art. 4 protocollo 7 CEDU come sopra interpretato dalla Corte di Strasburgo.

In assenza della possibilità di un'interpretazione adeguatrice del diritto interno la questione va quindi rimessa al vaglio di legittimità della Corte costituzionale (*cfr.* Corte costituzionale n. 43 del 24 gennaio 2018 Pres. Lattanzi) ritenendola non manifestamente infondata per i Motivi tutti che precedono; laddove la sussistenza dell'ulteriore pre-



supposto della «rilevanza ai fini dei decidere» pare di immediata evidenza poiché dall’eventuale accoglimento della rimessa questione di legittimità costituzionale deriverebbe l’improcedibilità del presente giudizio di appello in forza del principio del «*ne bis in idem*».

P. Q. M.

La Corte di Appello di Bologna,

Visto l’art. 23 legge n. 87/1953;

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

sottopone all’Ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell’art. 649 del codice di procedura penale per contrasto con l’art. 117 Cost. in relazione all’art. 4 protocollo 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo nella parte in cui non prevede l’applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell’imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già 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 relativi protocolli ed alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza CEDU;

dispone la sospensione del giudizio in corso e l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

visto l’art. 159 comma 1 n. 2 cp sospende il corso della prescrizione.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché alle parti processuali.

Bologna, 10 gennaio 2020

Il Presidente: GHEDINI

Il consigliere estensore: RAIMONDI

20C00280

N. 165

Ordinanza del 19 giugno 2020 del Tribunale di Crotone nel procedimento penale a carico di B.S. e P.G.

Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione della sospensione del corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo per un periodo di tempo pari a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4.

TRIBUNALE DI CROTONE

SEZIONE PENALE

Il giudice dott.ssa Federica Girardi, all’udienza del giorno 19 giugno 2020, ha pronunciato la presente ordinanza (di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale);

Visti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato, nei confronti di B.S., nato a [...] in data [...]; P.G., nato a C. in data [...] imputati in ordine ai seguenti fatti-reato: delitto di cui agli articoli 56, 81 cpv, 110 e 629 del codice penale per aver il B.S. talvolta singolarmente, talaltra in concorso con P.G., con più condotte esecutive di un mede-



simo disegno criminoso, posto in essere atti di violenza e minaccia idonei e diretti in modo non equivoco a costringere A.R. (titolare di un'azienda agricola sita in loc. «...» di [...]) a consegnargli somme di denaro; segnatamente, per aver minacciato il predetto A.R.:

nell'aprile del 2011, appendendo al cancello del cantiere sito in località [...], in cui sono custoditi alcuni mezzi agricoli, una busta di plastica — rinvenuta da un suo dipendente. A.G. — al cui interno vi erano delle munizioni e una bottiglia piena di benzina;

nel maggio 2011 presentandosi assieme al P. che, dopo averlo minacciato con la seguente espressione: «ti ricordi delle cartucce e della benzina che hai trovato a [...]? — tu lo sai che c'è un capo a [...] e quindi se vuoi lavorare tranquillo si deve, indicava con il dito B.S., dicendo: il capo di [...] è lui!»;

nell'estate del 2010 sciogliendo sessanta balle di fieno, raccolte e legate, poste su di un terreno nella disponibilità dell'[...], danneggiandole e rendendole inutilizzabili;

il 28 novembre 2011 lasciando arbitrariamente sul terreno nella disponibilità dell'A. sito in località [...] sia un fuoristrada sia un mezzo agricolo del tipo «frangizolle», per poi — alla richiesta di spiegazioni riguardo tale gesto e all'intimazione di rimuovere i mezzi — minacciarlo nuovamente, dicendogli: «se vuoi stare tranquillo e poter lavorare sui tuoi terreni, devi pagarmi, devi pagare la mazzetta come fanno tutti, hai capito? — altrimenti comincerai ad avere qualche problema prima al terreno e poi a tutti i mezzi meccanici che hai e che utilizzi» e rivendicando al contempo il danneggiamento delle balle di fieno con testuali parole: «ti ricordo quando hai trovato le balle di paglia con i lacci di contenimento tutti tagliati, non ti è bastato, non vuoi capire?»;

Non essendosi verificata alcuna consegna di denaro e non essendo riuscito a conseguire alcun ingiusto profitto, in quanto l'[...] non cedeva alle sue richieste.

Fatti commessi in [...] e [...] tra l'estate del 2010 e novembre 2011;

Considerato che il presente giudizio, per i motivi di seguito esposti, non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, quarto comma, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in riferimento all'art. 25, secondo comma della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, là dove prevede che il corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo 2020 rimane sospeso per un periodo di tempo pari a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali;

Ritenuta non manifestamente infondata la predetta questione di legittimità costituzionale, per le ragioni meglio chiarite in prosieguo;

OSSERVA

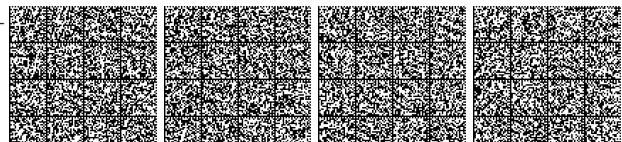
Sui fatti oggetto di giudizio e sull'istanza proposta dalla difesa.

In via preliminare, occorre evidenziare che il presente giudizio ha ad oggetto una serie di contestazioni, tutte concernenti il delitto di tentata estorsione e riguardanti fatti commessi «in [...] e [...] tra l'estate del 2010 e il novembre del 2011». L'ufficio di procura, in particolare, ha contestato quattro singoli episodi, rispettivamente occorsi nell'aprile del 2011, nel maggio del 2011, nell'estate del 2010 e il 28 novembre 2011 (*cfr.* capo di imputazione).

In ordine a tali contestazioni, l'azione penale è stata esercitata, mediante richiesta di rinvio a giudizio e il consequenziale decreto che dispone il giudizio è stato emesso in data 18 ottobre 2013.

All'udienza del 5 giugno 2020, la difesa di B.S. e P.G., asserendo che la prescrizione dei reati in contestazione sarebbe maturata in data 15 maggio 2020 se non fosse intervenuta la sospensione dei termini prescrizionali dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, ha avanzato richiesta affinché lo scrivente giudice sollevasse questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in riferimento agli articoli 25, comma 2 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La difesa, in particolare, ha ancorato la propria istanza al corposo filone di pronunce della Consulta e della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha collocato l'istituto della prescrizione del reato tra gli istituti di diritto penale sostanziale e, dunque, lo ha sottoposto al principio di legalità, *sub specie* di principio di irretroattività della legge penale sfavorevole. Alla luce di tale orientamento giurisprudenziale consolidato, la sospensione del corso della prescrizione inserita nel nostro ordinamento dall'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 non potrebbe essere applicata ai fatti commessi anteriormente al 9 marzo 2020, bensì solo a quelli commessi in epoca successiva.



Sulla norma oggetto della questione di legittimità costituzionale.

Al fine di meglio chiarire la rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta con il presente provvedimento, occorre preliminarmente ricostruire il complesso degli atti legislativi disposti in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, soffermandosi in particolare sul decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Tale ultimo atto, infatti, deve essere letto nell'ambito della sequela di interventi legislativi, eccezionali ed urgenti, inaugurata con decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 e chiusa, per quel che qui rileva, dal decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

Con il decreto-legge n. 11/2020 (dapprima abrogato dall'art. 1, comma 2, della medesima legge 24 27/2020, di conversione del decreto-legge n. 18/2020, e poi decaduto, in data 7 maggio 2020, per mancata conversione in legge, nel termine fissato dalla Costituzione) è stato inizialmente previsto «il differimento urgente delle udienze e una sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari sino al 22 marzo 2020» (così, testualmente, la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione in legge del decreto-legge n. 18/2020).

Il termine del 22 marzo 2020 è stato poi prorogato, dapprima, al 15 aprile 2020, in forza dell'art. 83, primo comma, decreto-legge n. 18/2020 e, successivamente, all'11 maggio 2020, in virtù dell'art. 36, primo comma, del decreto-legge n. 23/2020, che non ha tuttavia sostituito il pregresso termine inscritto nel corpo dell'art. 83, limitandosi a disporne la proroga, con autonoma disposizione.

L'art. 83, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020, nella versione attualmente in vigore, prevede al comma primo che «dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020», aggiungendo, al secondo comma, che «dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali». Prevede poi l'art. 36, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020 che «il termine del 15 aprile 2020 previsto dall'art. 83, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 è prorogato all'11 maggio 2020».

Né la legge di conversione, né il decreto-legge n. 28/2020 hanno modificato i commi 1 e 2 del decreto-legge n. 18/2020 e, dunque, la disciplina complessivamente prevista ai commi primo e secondo dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020 — come, d'altronde, espressamente affermato e riconosciuto dallo stesso legislatore governativo nella relazione al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 18/2020 — ruota attorno a un duplice asse: da una parte, la necessità di «sospendere tutte le attività processuali allo scopo di ridurre al minimo quelle forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell'epidemia»; dall'altra, l'esigenza di «neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali» (cfr. relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del decreto-legge 18/2020).

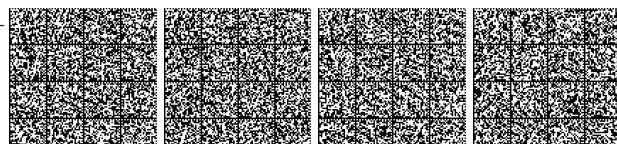
In altri termini, se nel primo comma viene prescritto il «massivo differimento» di ogni attività processuale, disponendosi il rinvio obbligatorio di tutte le udienze già fissate tra il 9 marzo 2020 e l'11 maggio 2020, nel secondo comma viene invece prevista la sospensione, per lo stesso periodo di tempo, del decorso dei termini processuali.

Resta pertanto fermo quanto già previsto dal decreto-legge e dunque, nella cd. fase 1, è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto del procedimento penale, e non del solo processo — fatte salve le eccezioni di cui al comma 3 — e, seguendo l'indicazione contenuta all'art. 83, comma 2, del decreto-legge cit., sono pertanto sospesi i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, i termini per l'adozione dei provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, i termini per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, i termini per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali, formula questa di evidente chiusura, con la quale la sospensione viene *tout court* estesa a tutti i procedimenti penali, in qualunque fase e grado essi si trovino, nonché a tutti i termini procedurali, siano essi di prescrizione, o cautelari, o, per esempio, di conclusione delle indagini preliminari.

La sospensione *ex lege*, nella fase 1, viene dunque dilatata oltre i confini della «pendenza» del procedimento e investe tutti i procedimenti penali.

Ma la disposizione che, in questa sede, risulta di maggiore rilievo risiede nel quarto comma del citato art. 83: «nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 è altresì sospeso, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione».

Tale norma non ha subito alcuna modifica e, pertanto, alla luce della *ratio* della riforma (che mira, nella fase 1 ad una sospensione generalizzata e diffusa) va superata l'illogica discrasia dovuta alla formulazione della norma che, con il richiamo al solo art. 83, comma 2, sembra inopinatamente escludere i procedimenti in cui le udienze vengano rinviate d'ufficio ai sensi dell'art. 83, comma 1; resta dunque inalterata, per la fase 1, la generalizzata sospensione dei termini e, per la sua stessa durata, la sospensione del corso della prescrizione relativamente a tutti i procedimenti penali pendenti.



Il legislatore ha infatti istituito uno stretto legame tra sospensione dei termini processuali e sospensione del corso della prescrizione, ancorando quest'ultima alla prima, sia per quel che concerne i presupposti applicativi, sia per quel che riguarda l'estensione temporale. Pertanto, là dove siano sospesi i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, resterà parimenti sospeso il corso della prescrizione, per un periodo di tempo, sempre fisso e prestabilito, corrispondente all'arco di tempo che intercorre tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, pari a complessivi sessantatré giorni.

In ragione di siffatti rilievi, ritiene pertanto il tribunale che la prescrizione del reato contestato nel presente giudizio debba intendersi sospesa, in virtù dell'art. 83, comma 4, del decreto-legge n. 18/2020, per complessivi sessantatré giorni, dovendosi pertanto posticipare al 15 agosto 2020 il decorso del termine massimo di prescrizione, per le ragioni che di qui a poco si esporranno.

Le considerazioni e i rilievi innanzitutto esposti, ad avviso di questo giudice, depongono tutti nel senso di escludere la possibilità che il presente giudizio possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in riferimento all'art. 25, comma 2 della Costituzione e all'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sul termine di prescrizione del reato contestato e sulla rilevanza della questione nel presente giudizio.

Tanto premesso, è necessario precisare la data ultima di consumazione dei fatti estorsivi in contestazione e, conseguentemente, procedere all'individuazione del termine di prescrizione.

Trattasi, invero, di ipotesi delittuosa tentata — punita con la pena massima della reclusione pari a sei anni e otto mesi, così individuata applicando la riduzione di un terzo *ex art.* 56 del codice penale alla pena massima edittamente stabilita per il delitto consumato — la cui data ultima di consumazione va individuata al 28 novembre 2011.

Ebbene, l'art. 157 del codice di procedura penale — nella formulazione introdotta con la legge n. 251/2005, entrata in vigore l'8 dicembre 2005 e pertanto certamente applicabile ai fatti in contestazione — prevede che la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge o comunque decorso un tempo non inferiore a sei anni per i reati di tipo delittuoso e non superiore, *ex art.* 161 ult. comma del codice penale, al termine massimo individuato aumentato di un quarto, e dunque non superiore, nel caso di specie, a otto anni e quattro mesi. Tale termine risulta poi ulteriormente allungato considerando la sospensione dovuta all'adesione del difensore all'astensione proclamata per l'udienza del 6 dicembre 2019 ed avente una durata pari a giorni settantasette (fino alla successiva udienza del 21 febbraio 2020), nonché la sospensione introdotta dall'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, pari a ulteriori sessantatré giorni.

Ebbene, al fine di comprendere la rilevanza della questione avanzata dalla difesa nel caso di specie, va evidenziato che, se la norma della quale si invoca l'incostituzionalità non fosse mai stata introdotta, i fatti in contestazione si sarebbero prescritti in data 13 giugno 2020; tuttavia, proprio in virtù dell'entrata in vigore della nuova ipotesi di sospensione in parola, il decorso del termine massimo di prescrizione risulta slittato in avanti sino al 15 agosto 2020.

È semplice comprendere, dunque, che la questione di legittimità dall'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 ha una piana rilevanza nel caso che ci occupa, trattandosi inoltre di processo pendente in piena fase di istruttoria a carico.

Sulla fondatezza della questione proposta e sull'impossibilità di giungere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Per comprendere appieno la fondatezza della questione proposta, è necessario a questo punto analizzare le peculiarità della nuova ipotesi di sospensione del termine di prescrizione introdotta dall'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Tale norma ha infatti sì introdotto *ex novo* un «evento» del decorso del termine prescrizionale legato ad una sospensione *ex lege* del procedimento penale — come già avvenuto in passato — ma lo ha fatto in virtù del dilagare di un'emergenza sanitaria nazionale e globale. Dunque, la *ratio* che ha di certo condotto il legislatore a prevedere tale sospensione obbligata dell'attività processuale nazionale non sembra in alcun modo connessa ad un disinteresse all'attuazione della pretesa punitiva, bensì dipendente dalla oggettiva impossibilità dell'ordinamento di esercitare le funzioni giurisdizionali senza ledere il diritto alla salute di tutti gli utenti degli uffici giudiziari.

Il legislatore ha così previsto la sospensione del decorso dei termini prescrizionali al fine di evitare che la forzata e obbligata inattività degli organi giurisdizionali potesse andare a favore di alcuni soggetti, i quali avrebbero inopinatamente beneficiato della stasi giudiziaria, senza che la stessa potesse essere in alcun modo legata allo scemare dell'interesse dello Stato alla repressione dei reati.



Il legislatore ha dunque inserito un'ipotesi di sospensione della prescrizione avente una particolare efficacia retroattiva, in quanto applicabile sì a tutti i fatti commessi prima della sua entrata in vigore già sfociati in un procedimento penale (di qualunque stato e grado), ma non anche ai fatti commessi prima del 9 marzo 2020, ma non ancora approdati neppure alla primissima fase delle indagini preliminari.

Proprio sulla base delle considerazioni appena svolte, sembra che il legislatore abbia inserito nel nostro ordinamento la prima causa di sospensione dei termini di prescrizione avente valenza prettamente processuale e non sostanziale e, perciò, sottoposta al principio *tempus regit actum* invece che all'inderogabile principio di irretroattività della legge penale sfavorevole, di cui agli articoli 25 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È d'obbligo rilevare, tuttavia, che nel nostro ordinamento all'istituto della prescrizione è stata attribuita valenza sostanziale, incidendo lo stesso sulla pena *latu sensu* intesa e sul diritto dei consociati di conoscere e prevedere le conseguenze cui possono incorrere commettendo un reato.

L'istituto in parola, dunque, deve necessariamente essere sottoposto al principio di legalità e tutte le modifiche che lo riguardano devono essere regolate dal principio della retroattività della *lex mitior* e da quello della irretroattività della legge penale sfavorevole. Pur riconoscendosi una doppia anima dell'istituto della prescrizione, avente natura ibrida in quanto legata a doppio filo a vicende processuali per quanto concerne gli eventi connessi al suo decorso, questa causa di estinzione del reato e tutte le sue vicende sono state sempre ricondotte sotto l'alveo applicativo dei principi suddetti e, dunque, le modifiche *in peius* della disciplina della prescrizione sono state applicate solo ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore delle novelle normative.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale, nel recente passato, ha riconosciuto natura sostanziale all'istituto della prescrizione del reato, traendone conseguenze proprio in ordine all'applicazione dei principi in materia di diritto intertemporale.

Con la sentenza n. 393/2006, relativa alla riforma della prescrizione del reato realizzata nel 2005 dalla legge «*ex Cirielli*» (legge n. 251/2005), la Corte costituzionale ha affermato che il principio di retroattività della legge penale favorevole all'agente, radicato nell'art. 3 della Costituzione, opera in rapporto a una legge che, a processo in corso, abbrevi i termini di prescrizione del reato. Quel principio, secondo la Corte, può subire deroghe solo nei limiti della ragionevolezza, ciò che in quel caso fu escluso. In particolare, la Corte costituzionale in quell'occasione dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge «*ex Cirielli*» nella parte in cui escludeva che i nuovi termini di prescrizione del reato, ove risultassero più brevi, si applicassero ai processi già pendenti in primo grado ove vi fosse stata la dichiarazione di apertura del dibattimento, nonché ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione. Secondo la sentenza n. 393 del 2006, la soluzione che inquadra le modifiche *in melius* del regime della prescrizione del reato nell'ambito del principio di retroattività della *lex mitior* è «coerente con la natura sostanziale della prescrizione (sentenza n. 275 del 1990) e con l'effetto da essa prodotto, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva» (Cassazione - sezione I - 8 maggio 1998, n. 7442). Tale effetto, peraltro, esprime l'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato [...] l'allarme della coscienza comune, ed altresì reso difficile, a volte, l'acquisizione del materiale probatorio» (sentenza n. 202 del 1971; v. anche sentenza n. 254 del 1985; ordinanza n. 337 del 1999). Pertanto, le norme sulla prescrizione dei reati, ove più favorevoli al reo, rispetto a quelle vigenti al momento della commissione del fatto, devono conformarsi, in linea generale, al principio previsto dalla citata disposizione del codice penale». È un principio, questo, ribadito dalla Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 324/2008: «è pacifico [...] che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all'art. 2, quarto comma, del codice penale che prevede la regola generale della retroattività della norma più favorevole, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva»».

Come è facile notare, in occasione della riforma attuata con la legge «*ex Cirielli*», la giurisprudenza costituzionale non si occupò del problema opposto e, cioè, del divieto di applicazione retroattiva delle modifiche *in malam partem*, che avevano comportato (ad es., in rapporto alle contravvenzioni) termini di prescrizione del reato più lunghi. Il problema fu infatti in quell'occasione risolto dal legislatore, stabilendo espressamente che le riformate disposizioni «non si applicano ai procedimenti e ai processi in corso se i nuovi termini di prescrizione risultano più lunghi di quelli pre vigenti» (art. 10, comma 2, legge n. 251/2005).

Un'analogia disposizione transitoria è stata inserita nella successiva legge di riforma dell'istituto, che interessò proprio il meccanismo della sospensione del corso della prescrizione. Con la legge Orlando, nel 2017, fu come è noto introdotta un'automatica sospensione correlata ai gradi di giudizio; ebbene, tale sospensione, per espressa previsione normativa (art. 1, comma 15, della legge n. 103/2017), poteva operare in relazione ai procedimenti per fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge stessa. Nulla ha previsto a riguardo, invece, l'ultima riforma dell'istituto, realizzata nel 2019 (a decorrere dal 1° gennaio 2020) dalla legge Bonafede, meglio nota come legge «spazzacorrotti». Anche



in questo caso, come si sa, il legislatore è intervenuto sulla disciplina della sospensione del corso della prescrizione, stabilendone in realtà l'interruzione (il «blocco») dopo la sentenza di primo grado o il decreto penale di condanna. Senonché, in considerazione del diritto vivente, sembrerebbe pacifico che, anche in assenza di una disposizione transitoria analoga a quelle delle leggi «ex Cirielli» e Orlando, la nuova e più sfavorevole disciplina introdotta dalla legge Bonafede non possa trovare applicazione retroattiva per le ragioni sin qui evidenziate.

La riferibilità del principio di irretroattività *ex art. 25, comma 2* della Costituzione all'istituto della prescrizione del reato, sul presupposto della sua asserita natura sostanziale e non processuale, è stata affermata pure dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 24/2017 e con la sentenza n. 115/2018, nell'ambito della nota vicenda Taricco, in rapporto alla disciplina dell'interruzione del corso della prescrizione e, in particolare, del prolungamento del termine per effetto di atti interruttivi. In quell'occasione veniva in rilievo «l'estensione del potere punitivo pubblico oltre il limite temporale previsto al tempo del fatto» non già — si noti — in conseguenza di una modifica normativa, bensì per effetto della sentenza Taricco della Corte di giustizia dell'Unione europea, alla luce della quale il giudice penale, in materia di gravi frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea avrebbe dovuto disapplicare la disposizione codicistica che, in presenza di atti interruttivi, pone un limite al termine di durata massima del corso della prescrizione. Ciò avrebbe comportato, secondo la Corte costituzionale, in relazione ai fatti commessi prima della sentenza Taricco, un *vulnus* all'*art. 25, comma 2*, della Costituzione. Secondo la Corte, infatti, «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'*art. 25*, secondo comma, della Costituzione con formula di particolare ampiezza». La prescrizione pertanto «deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modularlo attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosene anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999)» (sentenza n. 115/2018).

Infine, anche con le sentenze n. 143 del 2014 e n. 265 del 2017, la Corte costituzionale ha ribadito fermamente la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione e la sua conseguenziale applicazione irretroattiva per le modifiche sfavorevoli in relazione, rispettivamente, al raddoppio dei termini di prescrizione del delitto di incendio colposo e del delitto di cui al combinato disposto degli articoli 434 e 449 del codice penale.

Nella pronuncia n. 265 del 2017, in particolare, la Corte afferma che la prescrizione «pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, della Costituzione) [...] costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale [...] la cui *ratio* “si collega preminentemente, da un lato, all’interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l’allarme della coscienza comune” [...] ; dall’altro, “al ‘diritto all’oblio’ dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela”» (*cfr.* Corte costituzionale - sentenza n. 265 del 2017).

Negli stessi termini la Corte si è espressa anche nella precedente pronuncia n. 143 del 2014: «sebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale — concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, della Costituzione) — la prescrizione costituisce, nell’attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale» (*cfr.* Corte costituzionale - sentenza n. 143 del 2014).

È doveroso rilevare, tuttavia, che tutte le pronunce appena citate fanno riferimento a dei casi di specie nei quali effettivamente si era posto un problema di serio allungamento dei termini prescrizionali e, comunque, era intervenuta una riforma di sistema avente carattere generale ed applicabile ad un numero assolutamente indeterminato di casi.

La sospensione dei termini di prescrizione introdotta dall'*art. 83, comma 4*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, invece, comporta un allungamento dei termini di prescrizione di durata predeterminata — dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020 — ed applicabile a tutti i fatti commessi prima della sua entrata in vigore che siano già sfociati in un procedimento penale (di qualunque stato e grado), ma non anche ai fatti commessi prima del 9 marzo 2020 e non ancora approdati neppure alla primissima fase delle indagini preliminari. Come tale, la nuova ipotesi di sospensione introdotta dal decreto-legge cd. Cura Italia sembra differenziarsi da tutte le ipotesi sulle quali la Consulta ha già avuto modo di pronunciarsi. La norma di cui all'*art. 83, comma 4*, del decreto-legge citato trova la sua ispirazione nel fatto che lo Stato si è trovato a dover necessariamente restare immobile dinanzi ad un'emergenza sanitaria di portata mondiale ed appare perciò del tutto slegata da ragioni connesse al minore o maggiore interesse dell'ordinamento alla pretesa punitiva.



Un simile intervento «emergenziale» non è un *novum* assoluto. In passato il legislatore ha già emanato disposizioni emergenziali volte a sospendere i procedimenti penali, ma anche il decorso del termine di prescrizione (in concomitanza con alcune calamità — naturali e non — che interessavano specifiche zone del territorio nazionale): si allude all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 73 del 2018 (Sospensione dei termini e dei procedimenti penali pendenti dinanzi al Tribunale di Bari); all'art. 49, comma 9, del decreto-legge n. 189 del 2016 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016); all'art. 6, comma 9, del decreto-legge n. 74 del 2012 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012); all'art. 5, comma 8, del decreto-legge n. 39 del 2009 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile).

Tuttavia, non risulta che la Consulta sia mai stata chiamata ad occuparsi delle omologhe previsioni di sospensione del corso della prescrizione in occasione delle precedenti leggi emergenziali e, perciò, non si è mai rinvenuto un appiglio costituzionale a quel minoritario orientamento — per lo più dottrinario — che afferma che la prescrizione «è un istituto bizzarro», la cui fisionomia non è «costituzionalmente delineata» e che, al di là di qualsiasi approccio nominalistico, ciò che conta è il concreto atteggiarsi dell'istituto nel sistema, al fine di evitare possibili «frodi delle etichette».

Inoltre, vi è da aggiungere che la disposizione di cui all'art. 83, comma 4, del decreto-legge cd. Cura Italia se non rappresenta una novità dal punto di vista delle ragioni ispiratrici, costituisce di certo un *novum* con riguardo al suo generalizzato campo di applicazione, in quanto risulta slegata da realtà emergenziali prettamente locali e territorialmente circoscritte ed applicabile, invece, all'intero territorio nazionale.

Nel tentativo di ricondurre a sistema la norma oggi censurata potrebbe affermarsi che l'art. 159 del codice penale prevede — tra le altre ipotesi tipiche — anche la possibilità che il corso della prescrizione possa essere sospeso «in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge».

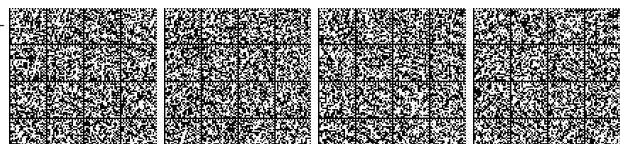
L'applicazione letterale dell'art. 159 del codice penale sembrerebbe dunque tollerare la sospensione del corso della prescrizione in un caso come quello in esame. Tuttavia non è possibile ignorare il conseguenziale quesito relativo alla conformità o meno al divieto di irretroattività della legge penale sfavorevole dell'introduzione di «nuove» cause di sospensione del corso della prescrizione introdotte con legge in epoca successiva al fatto di reato commesso, con una sorta di rinvio mobile; strumento questo per il cui tramite il legislatore avrebbe deciso di attribuire preventivo rilievo a qualunque causa sospensiva della prescrizione introdotta in futuro. Tale esito esegetico si risolverebbe in un surrettizio aggiramento del principio di irretroattività *in peius*, non garantendo, dunque, alle disposizioni sopravvenute una patente di immunità da censure di incostituzionalità, se concepite per colpire anche fatti commessi in epoca precedente.

È infatti indubbio che l'introduzione di una «nuova» causa di sospensione del corso della prescrizione sia previsione sfavorevole all'imputato ed è doveroso perciò analizzare le altre principali novelle legislative che hanno agito nel medesimo senso, nonché il loro regime di applicazione al fine di verificare le scelte che il legislatore ha posto in essere in ordine alla loro applicabilità a fatti commessi antecedentemente.

Come già visto sopra, la legge Orlando del 2017 recava in sé una apposita norma di diritto transitorio che ne prevedeva l'applicazione ai soli fatti commessi dopo la sua entrata in vigore; così come pure la riforma dell'art. 159 del codice penale adottata con legge n. 3 del 2019 (cd. Spazzacorrotti) ne affermava la sua applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2020, intendendosi — per consolidato orientamento — che la stessa risultava applicabile solo ai fatti commessi successivamente a tale data.

Anche la legge n. 251 del 2005 «ex Cirielli» contemplava una norma di diritto transitorio che è stata anche sottoposta al vaglio della Consulta, come già visto.

Le riforme appena citate hanno certamente comportato una rivisitazione strutturale dell'istituto della prescrizione e delle sue vicende, la cui applicazione, seppur ancorata — nel caso della legge Orlando e della legge Spazzacorrotti — alla clausola di apertura di cui all'art. 159 del codice penale, è stata comunque limitata da apposite norme di diritto transitorio solo ai fatti commessi successivamente alla loro entrata in vigore, con ciò lasciando chiaramente intendere di voler aderire all'univoco orientamento della Corte costituzionale che annovera l'istituto della prescrizione, inteso nella sua interezza, tra quelli di diritto penale sostanziale e che il semplice aggancio normativo dell'art. 159 del codice penale non è sufficiente a ritenere coperte dal principio di irretroattività della legge penale sfavorevole le novelle in parola.



La medesima scelta legislativa, inoltre, è stata posta in essere nelle ipotesi in cui il legislatore è intervenuto a modificare o integrare le ipotesi tipiche di sospensione del decorso dei termini prescrizionali legate a sospensioni del procedimento penale, espressamente elencate dall'art. 159 del codice penale.

Ed invero, la legge n. 103 del 2017 (legge Orlando) nell'incidere sulle cause di sospensione legate alle ipotesi di rogatorie all'estero e di deferimento di questioni ad altro giudizio, ne ha limitato la portata applicativa solo ai fatti commessi in un momento successivo alla sua entrata in vigore (*cfr.* art. 1, comma 15, della legge n. 103/2017).

Ancora, la legge n. 67 del 2014, nell'aggiungere il numero 3-bis) all'art. 159 del codice penale che prevede un'ipotesi tipica di sospensione della prescrizione nel caso di sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 420-quater, del codice di procedura penale, ha previsto all'art. 15-bis che «la norma si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che nei medesimi procedimenti non sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado». Tale previsione, dunque, introduce un'ipotesi di sospensione dei termini prescrizionali applicabile anche ai fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore, ancorandone l'applicabilità alla circostanza che il procedimento sia in corso e che non sia stata ancora emessa sentenza di primo grado, limitandone così notevolmente la portata applicativa.

Anche l'art. 5 della legge n. 134 del 2003, in tema di patteggiamento allargato, ha previsto al suo secondo comma un'ipotesi particolare di sospensione del dibattimento, su istanza dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni, con conseguenziale sospensione dei termini di prescrizione e di custodia cautelare. Ebbene, perfino in tale occasione, caratterizzata dal fatto di dipendere da una mera decisione dell'imputato in tal senso e, dunque, pensata per tutelare gli interessi di tutti gli attori processuali, la Corte di cassazione a sezioni unite è intervenuta con sentenza n. 47289 del 10 dicembre 2003 ad affermare che il comma 2 dell'art. 5 della legge n. 134/2003 è norma transitoria e, in quanto tale, la sospensione del dibattimento è di carattere eccezionale, da applicare solo nei casi in cui univocamente lo dispone la lettera della legge.

Da ultimo, l'art. 1, comma 466 della legge n. 2015 del 2017 (legge finanziaria per il 2018) ha inserito all'art. 420-ter del codice di procedura penale una ulteriore ipotesi di impedimento legittimo a comparire in udienza per il difensore che si trovi in stato di gravidanza, ipotesi alla quale consegue la sospensione del processo e, di conseguenza, ai sensi dell'art. 159, n. 3) del codice penale, la sospensione del decorso dei termini prescrizionali. In tale occasione, tuttavia, né il legislatore ha inserito alcuna disciplina intertemporale, né la Consulta è mai stata chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità della norma in relazione agli articoli 25 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

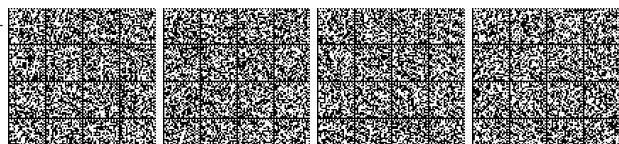
Come visto, dunque, la necessità di limitare la portata applicativa delle disposizioni incidenti sul regime della prescrizione ha da sempre contrassegnato la mente del legislatore, e ciò proprio in ossequio al dovere di legiferare nel rispetto della nostra Carta fondamentale e dei principi nel tempo enucleati dalla Corte costituzionale.

L'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, tuttavia, sembra differire da tutte le ipotesi sin qui riportate, in quanto pur avendo con esse in comune legame biunivoco che lega la sospensione dei termini prescrizionali alla sospensione dei procedimenti, si presenta come norma che si caratterizza per l'eccezionalità assoluta che ha condotto alla sua introduzione nel nostro ordinamento.

La disposizione censurata, infatti, sospende il corso della prescrizione per una durata prestabilita — dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020 — e solo in relazione ai procedimenti in corso, lasciando intendere che la sua applicazione non dà luogo ad una riforma di sistema dell'istituto della prescrizione.

Proprio le circostanze emergenziali che hanno condotto all'inserimento di una disposizione di tal fatta costituiscono, infatti, la ragione per la quale intendendo l'art. 83, comma 4, del decreto-legge cd. Cura Italia come applicabile solo ai fatti commessi dal 9 marzo 2020 in poi, si giungerebbe ad un'*interpretatio abrogans* della normativa emergenziale, che ne vanificherebbe del tutto le *rationes* ispiratrici. Sembra infatti che non applicando la norma in parola ai fatti già commessi, la stessa non riuscirebbe in alcun modo a svolgere la sua funzione di «neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiegare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali».

Dinanzi ad una norma dotata di tali e tante peculiarità — solo alcune delle quali affrontate nel presente provvedimento in quanto rilevanti per il processo *de quo* — è dunque necessario domandarsi se il principio di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 25, comma 2 della Costituzione e all'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, operi o meno in rapporto ad una legge che, dopo la commissione del fatto, sospenda il corso della prescrizione del reato per un certo periodo, in ragione di un'emergenza sanitaria sopravvenuta, che impedisca il regolare svolgimento dell'attività giudiziaria al fine di tutelare il diritto alla salute di tutti gli utenti dei palazzi di giustizia.



Escludere il divieto di applicazione retroattiva dell'art. 83, comma 4, del decreto-legge cd. Cura Italia potrebbe sembrare l'unica soluzione ragionevole per evitare di vanificare il lodevole intento del legislatore e garantire che la paralisi del sistema giustizia non sia foriera di benefici illegittimi. La sospensione in tal caso sarebbe forzata e, dunque, non imputabile a nessuno e non vi sarebbe ragione per cui dovesse tornare a favore di qualcuno.

Per giungere a tale soluzione sarebbe necessario approdare per la prima volta nel nostro sistema ad una «processualizzazione» della sospensione dei termini di prescrizione, limitatamente alla norma oggi censurata.

Tuttavia, la soluzione favorevole al divieto di applicazione retroattiva dell'art. 83, comma 4, del decreto-legge cd. Cura Italia sembrerebbe imporsi nel nostro ordinamento alla luce sia del diritto vivente sia dei tratti comuni caratterizzanti le novelle intervenute in tema di prescrizione nel corso degli anni. Sia la giurisprudenza che il legislatore, infatti, hanno mostrato di considerare la prescrizione del reato come un istituto di natura sostanziale, sottratto al principio *tempus regit actum* ed attratto invece nella sfera di operatività del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole.

Inoltre, va sottolineato come l'istituto della sospensione della prescrizione trovi la sua *ratio* nella forzata inattività cui è costretto l'organo che procede: se la prescrizione ha l'effetto di elidere le possibilità di far valere la pretesa punitiva dello Stato contro l'autore di un determinato reato, è logico che essa può operare se ed in quanto la pretesa punitiva possa essere esercitata durante tutto il periodo cui tale esercizio sia possibile; ne consegue che, ove vi siano delle cause che impediscano l'esercizio dell'azione e/o del procedimento penale, il decorso del termine si deve arrestare fino a quando la causa anzidetta non sia rimossa (*cfr.* Cassazione pen. 18 giugno 1971). Se allora tutte le cause di sospensione della prescrizione — compresa quella introdotta dalla norma oggi censurata — si ancorano alla medesima *ratio* ispiratrice appena enunciata, non si comprende se sia possibile differenziarne la disciplina applicativa senza incorrere in una violazione dei principi costituzionali che ne governano l'esistenza.

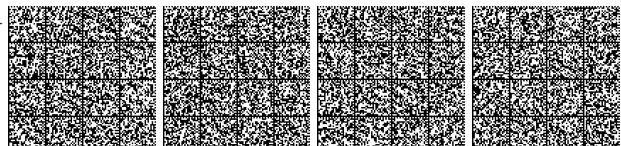
L'impossibilità di individuare un parametro costituzionale di riferimento per l'orientamento della «processualizzazione» della sospensione dei termini di prescrizione — che questo giudice senz'altro condivide in via logica — rende la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 non manifestamente infondata e non permette di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in parola. Ciò è legato anche al fatto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 114 del 1994, aveva esplicitamente evidenziato che anche il regime delle cause di sospensione del corso della prescrizione previsto dall'art. 159 del codice penale è sottoposto al principio di legalità cristallizzato nell'art. 25 della Costituzione, dichiarando così infondata una questione di legittimità costituzionale con cui si chiedeva alla Consulta di introdurre — con un intervento additivo in *malam partem* — un'ulteriore ipotesi di sospensione del corso della prescrizione.

Neppure potrebbe infine individuarsi una via d'uscita dell'*impasse* appena evidenziata invocando una deroga al principio di irretroattività posta in essere da una legge eccezionale e temporanea. Si tratta infatti, pacificamente, di un principio «assolutamente inderogabile» (così, ad es., Corte costituzionale n. 394/2006). Le leggi eccezionali e temporanee possono derogare al principio di retroattività della *lex mitior*, come stabilisce l'art. 2, comma 5, del codice penale e solo nei limiti della ragionevolezza (*cfr.* tra le molte, Corte costituzionale n. 394/2006). Il principio di irretroattività in *malam partem* non tollera invece deroghe, è un fondamentale e irrinunciabile principio di civiltà del diritto che «erige un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo» (così Corte costituzionale n. 32/2020).

Non a caso, nella prospettiva del diritto dei diritti umani, l'art. 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali annovera il *nullum crimen nulla poena sine previa lege, ex art. 7* della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, tra i diritti che non ammettono deroghe nemmeno «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione».

Sugli esatti termini della questione di legittimità costituzionale.

Alla luce delle ragioni innanzi esposte, che giustificano la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione proposta con la presente ordinanza, s'impone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 83, quarto comma, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per contrasto con il principio di legalità in materia penale, espresso dagli articoli 25, secondo comma, della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, più in particolare, con il sotto-principio di irretroattività della legge penale sfavorevole al reo, là dove è previsto che il corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo 2020 rimanga sospeso, per un periodo di tempo pari a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali.



P.Q.M.

Il Tribunale ordinario di Crotone:

visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, quarto comma, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in riferimento agli articoli 25, secondo comma della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nei termini di cui in motivazione;

sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale;

dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte;

dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza:

sia notificata agli imputati e alle parti civili, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Così deciso in Crotone, all'udienza del giorno 19 giugno 2020.

Il Giudice: GIRARDI

20C00281

N. 166

*Ordinanza del 19 agosto 2020 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da
A2A Illuminazione Pubblica srl c/ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione, Comune di Cassano D'Adda e Utilitalia.*

Appalti pubblici - Codice dei contratti pubblici - Affidamenti dei concessionari - Obbligo per i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, di affidare una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale e per la salvaguardia delle professionalità - Previsione che la restante parte possa essere realizzata da società *in house* per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

– Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), art. 1, comma 1, lettera *iii*); decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), art. 177, comma 1.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUINTA

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8857 del 2019, proposto da

A2A Illuminazione Pubblica S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Sciaudone, con domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, via Pinciana, n. 25;



Contro:

ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata *ope legis*, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti:

Comune di Cassano D'Adda, Utilitalia non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione prima, n. 9309/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 25 giugno 2020, tenutasi con le modalità previste dall'art. 84, commi 5 e 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il consigliere Fabio Franconiero e uditi da remoto per le parti, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, gli avvocati Iacovone, Mattarella, Sciaudone e l'avvocato dello Stato Pluchino;

Visto l'art. 36, comma 2, codice di procedura amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La A2A Illuminazione Pubblica S.r.l., società facente parte del Gruppo A2A, gestore di impianti d'illuminazione pubblica, artistica, semaforica e lampade votive, operante nei territori dei comuni di Milano, Brescia, Bergamo, Cassano d'Adda, Stradella, Pieve Emanuele e San Giuliano Milanese, chiedeva al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'annullamento delle linee guida A.N.A.C. n. 11 (approvate con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018 e pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 178 del 2 agosto 2018), recanti «Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'art. 11, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o provati titolati di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ed evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea» (d'ora in avanti anche solo linee guida n. 11); con successivi motivi aggiunti al ricorso originario era impugnato l'Atto di segnalazione A.N.A.C. n. 4 del 17 ottobre 2018 «Concernente la verifica degli affidamenti dei concessionari ai sensi dell'art. 177 del decreto legislativo n. 50/2016 e adempimenti dei concessionari autostradali ai sensi dell'art. 178 del medesimo codice».

La ricorrente lamentava l'illegittimità delle linee guida n. 11: per violazione dell'art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, sviamento ed eccesso di potere e difetto di competenza, a causa dell'«occupazione di spazi di regolazione non autorizzati dalla fonte primaria», relativi all'adeguamento delle concessioni in essere a quanto previsto dai commi 1 e 2 della medesima disposizione; per l'introduzione di un obbligo generalizzato di esternalizzazione e il divieto per i concessionari di esecuzione diretta dei lavori e servizi; per la mancata esclusione dal suo ambito di applicazione dei concessionari operanti nei settori speciali; per violazione delle direttive e dei principi europei a tutela degli investimenti; per la mancata esclusione dal suo ambito di applicazione concessionari di servizi pubblici locali titolari di affidamento precedenti al 31 dicembre 2004 e conseguente violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 22, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221).

In via subordinata prospettava l'illegittimità costituzionale delle linee guida n. 11 e dell'art. 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione agli artt. 76, 11, 117, 97 e 3 Costituzione, anche con riferimento alla violazione dell'art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), dell'art. 14, commi 24-bis e successivi della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), dell'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2016, n. 11, di delega per l'attuazione delle direttive europee in materia di contratti pubblici e dell'art. 2 della direttiva n. 2014/23 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, oltre che dei principi europei di tutela degli investimenti; ed ancora, quanto all'obbligo di esternazione delle attività svolte, per violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione, violazione dei principi di certezza del diritto, irretroattività della norma e proporzionalità.



2. L'adito tribunale amministrativo con la sentenza segnata in epigrafe, nella resistenza dell'A.NA.C. e con l'intervento *ad adiuvandum* di Utilitalia (Federazione che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, ambiente, energia elettrica, gas e telecomunicazioni), in accoglimento dell'eccezione preliminare sollevata dalla difesa erariale, dichiarava inammissibile il ricorso ed i motivi aggiunti per carenza di immediata e concreta lesività degli atti impugnati.

Dopo aver premesso che le linee guida impugnate erano state emanate in attuazione del sopra citato art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, il giudice di primo grado evidenziava che il potere dell'A.NA.C. di emanare direttive in materia doveva intendersi limitato alla sola individuazione delle modalità di verifica e calcolo delle percentuali di esternalizzazioni imposte dal comma 1 della medesima disposizione, senza poter estendersi all'emanazione di direttive interpretative di quest'ultimo comma o riguardanti l'ammontare delle sanzioni; di conseguenza la parte prima delle linee guida, «deputata a delimitare l'ambito oggettivo e soggettivo nonché l'ambito temporale di applicazione delle nuove percentuali di esternalizzazione», poteva considerarsi espressione del potere regolatorio attribuito all'ANAC non già ai sensi dell'art. 177, comma 3, ma dell'art. 213, comma 2, del medesimo codice dei contratti pubblici, ovvero di linee guida non vincolanti, come tali prive di «una portata lesiva, assolvendo allo scopo, al pari delle circolari interpretative, di sopportare l'amministrazione e favorire comportamenti omogenei».

Identica carenza di carattere lesivo il giudice di primo grado riconosceva anche alla parte seconda delle Linee guida n. 11 - benché autoqualificata come vincolante e recante la specificazione di taluni obblighi in capo al concedente e ai concessionari anche in relazione alla pubblicazione di dati riguardanti la concessione - sul rilievo che la lesione della posizione giuridica dei concessionari sarebbe derivata non già immediatamente dalle mere prescrizioni in esse contenute, quanto piuttosto dal successivo atto applicativo di contestazione dell'esistenza di una «situazione di squilibrio», all'esito della prima verifica annuale successivo alla scadenza del termine per l'adeguamento alle previsioni dell'art. 177, comma 3, del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Uguale carenza di lesione concreta ed attuale era riconosciuto anche all'atto impugnato con i motivi aggiunti, trattandosi di un generico invito rivolto agli enti concedenti a collaborare per assicurare il rispetto degli obblighi nascenti dalla disposizioni e nel raccogliere i dati necessari.

3. Con rituale e tempestivo atto di appello A2A Illuminazione Pubblica S.r.l. ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendo l'erroneità e l'ingiustizia alla stregua di tre ordini di motivi.

Con il primo, denunciando «*Error in iudicando*. Illogicità e contraddittorietà della motivazione», ha rilevato che, pur avendo correttamente premesso che il potere dell'A.NA.C. doveva ritenersi limitato alla sola individuazione delle modalità di verifica e di calcolo delle percentuali di esternalizzazione imposte dall'art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, e che conseguentemente la parte prima delle linee guida n. 11 non costituiva espressione del potere regolatorio dell'Autorità e non aveva pertanto portata immediatamente lesiva, nondimeno contraddittoriamente il tribunale aveva escluso il carattere lesivo anche della parte seconda delle linee guida, espressamente qualificata di natura vincolante, ritenendo che la lesività fosse da riconoscere solo ai successivi atti sanzionatori adottati nei confronti dei concessionari per situazioni di squilibrio.

Secondo l'appellante, invece, innanzitutto non poteva negarsi che anche le indicazioni contenute nella parte prima delle linee guida (laddove - punto 2.1. - prevedeva l'applicazione dell'art. 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016, non già ai soli contratti affidati all'esterno, ma a tutte le attività rientranti nelle concessioni, vietandone l'esecuzione diretta se non nella limitatissima misura del 20% e laddove - punto 1.4. - conteneva l'indicazione delle fattispecie di esclusione) erano immediatamente lesive; quanto poi alle indicazioni contenute nella parte seconda, eccedevano l'ambito di intervento previsto dal comma 3 del medesimo art. 177 quelle concernenti le modalità di calcolo delle penali da applicare in caso di squilibrio rispetto ai limiti percentuali, gli obblighi di pubblicazione e le modalità di verifica delle quote percentuali indicate dall'art. 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con conseguente illegittimità delle linee guida nel loro complesso di mancanza di base normativa.

Secondo A2A Illuminazione Pubblica il tribunale avrebbe pertanto errato nel ritenere le linee guida prive di immediata lesività e non immediatamente impugnabili, malgrado l'irragionevole alternativa da esse posta a carico dei concessionari: il rispetto delle stesse, con immediati effetti negativi sui loro processi produttivi a causa della massiccia esternalizzazione di attività, foriera di gravi conseguenze anche sotto il profilo sociale; oppure il loro mancato rispetto, col rischio di subire la sanzione. Sotto quest'ultimo profilo - ha aggiunto l'appellante - si trarrebbe conferma dell'immediata lesività delle linee guida n. 11 che, lungi dall'essere atto meramente interpretativo, esplicano effetti lesivi diretti e immediati sui concessionari.

Carattere di immediata e diretta lesività, secondo A2A Illuminazione Pubblica, doveva riconoscersi anche all'Atto di segnalazione dell'A.NA.C., impugnato con i motivi aggiunti, col quale veniva ribadito l'obbligo di applicazione generalizzato delle linee guida n. 11 e dell'art. 177, comma 3, del decreto legislativo n. 50 del 2016, e riaffermato il potere/dovere di verifica su tutti i concessionari e di applicazione delle sanzioni in caso di inosservanza dei limiti percentuali di cui al comma 1 del medesimo art. 177.



Con il secondo, rubricato «A. Illegittimità delle linee guida 11», sono state riproposte le censure sollevate col ricorso ed i motivi aggiunti, non esaminate dal giudice di primo grado a causa della declaratoria di inammissibilità e cioè: «I. Illegittimità delle linee guida 11, per violazione dell'art. 177, comma 3 - Sviamento ed eccesso di potere - Difetto di competenze»; «II. Illegittimità delle linee guida 11 per l'introduzione di un obbligo generalizzato di esternalizzazione e divieto di esecuzione diretta per i concessionari - Violazione dell'art. 177 - Necessità di una interpretazione costituzionalmente orientata»; «III. Illegittimità delle linee guida 11 - Mancata esclusione dei concessionari attivi nei settori speciali - Violazione dell'art. 177, delle Direttive e dei principi europei a tutela degli investimenti»; «IV Illegittimità delle linee guida 11 - Mancata esclusione dei concessionari titolari di affidamenti antecedenti al 31 dicembre 2004 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 22 del decreto legislativo n. 179/2012».

Con il terzo, intitolato «B. Illegittimità costituzionale delle linee guida 11 e dell'art. 177», sono stati prospettati anche i dubbi di legittimità costituzionale delle basi normative delle linee guida [art. 177 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e art. 1, lett. *iii*) della legge delega n. 11 del 2016], così articolati: «V. Sulla violazione degli artt. 76, 11, 117, 97 e 4 della Costituzione anche con riferimento alla violazione degli artt. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dell'art. 14, commi 24-bis e ss. della legge 28 novembre 2005, n. 245, art. 1, comma 1, legge 11/2006 e dell'art. 2 della direttiva n. 2014/23 nonché dei principi europei di tutela degli investimenti»; «VI. Sull'obbligo di esternalizzazione delle attività. Violazione artt. 41 e 97 della Costituzione. Violazione del principio di certezza del diritto. Violazione del principio di irretroattività della norma. Violazione del principio di proporzionalità».

4. Ha resistito al gravame l'A.N.A.C. che ne ha chiesto il rigetto per inammissibilità ed infondatezza.

5. All'udienza pubblica del 25 giugno 2020, tenuta da remoto ai sensi del comma 6 dell'art. 84 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020, sentiti gli avvocati, come in epigrafe segnati, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 28 del 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. Ai fini della decisione occorre premettere quanto segue.

6.1. La legge 28 gennaio 2016, 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive n. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) ha delegato il Governo «...ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato «decreto di recepimento delle direttive», nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di seguito denominato «decreto di riordino», ferma restando la facoltà per il Governo di adottare entro il 18 aprile 2016 un unico decreto legislativo per le materie di cui al presente alinea, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea (art. 1, comma 1): ... *iii*) obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici già esistenti o di nuova aggiudicazione, di affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, stabilendo che la restante parte possa essere realizzata da società *in house* per i soggetti pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato, nonché modalità di verifica del rispetto di tali previsioni affidate anche all'ANAC, introducendo clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità e prevedendo, per le concessioni già in essere, un periodo transitorio di adeguamento non superiore a ventiquattro mesi ed escludendo dal predetto obbligo unicamente le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con la formula della finanza di progetto e le concessioni in essere o di nuova aggiudicazione affidate con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea per le quali continuano comunque ad applicarsi le disposizioni in materia di affidamento di contratti di appalto vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge» [art. 1, comma 1, lett. *iii*)].



6.2. In attuazione di tali deleghe è stato emanato il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, successivamente modificato ed integrato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56.

6.2.1. In particolare, in attuazione del ricordato criterio di delega *sub iii)*, l'art. 177, nel testo originario, ha stabilito quanto segue:

«1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante parte può essere realizzata da società *in house* di cui all'articolo 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

2. Le concessioni di cui al comma 1 già in essere si adeguano alle predette disposizioni entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice.

3. La verifica del rispetto dei limiti di cui al comma 1, pari all'ottanta per cento, da parte dei soggetti preposti e dell'ANAC viene effettuata annualmente, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto ai limiti indicati devono essere riequilibrati entro l'anno successivo. Nel caso di situazioni di squilibrio reiterate per due anni consecutivi, il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica».

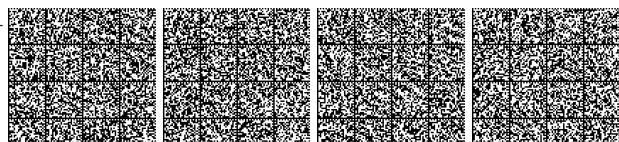
6.2.2. Il predetto art. 177 è stato oggetto di una pluralità di interventi di modifica ed integrazione (artt. 1, comma 568, lett. *a*) e lett. *b*) della legge 27 dicembre 27 dicembre 2017, n. 205; art. 1, comma 20, lett. *bb*) del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55; art. 1, comma 9-bis del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8). Attualmente esso è del presente tenore:

«1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7, i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante parte può essere realizzata da società *in house* di cui all'articolo 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Per i titolari di concessioni autostradali, ferme restando le altre disposizioni del presente comma, la quota di cui al primo periodo è pari al sessanta per cento.

2. Le concessioni di cui al comma 1 già in essere si adeguano alle predette disposizioni entro il 31 dicembre 2021. Le concessioni di cui al comma 1, terzo periodo, già in essere si adeguano alle predette disposizioni entro il 31 dicembre 2020.

3. La verifica del rispetto dei limiti di cui al comma 1 da parte dei soggetti preposti e dell'ANAC viene effettuata annualmente, secondo le modalità indicate dall'ANAC stessa in apposite linee guida, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto ai limiti indicati devono essere riequilibrati entro l'anno successivo. Nel caso di situazioni di squilibrio reiterate per due anni consecutivi, il concedente applica una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica».

6.2.3. È stato evidenziato (parere Consiglio di Stato, comm. Spec., n. 1582 del 20 giugno 2018) che si tratta di una disposizione «estranea al perimetro delle direttive UE 23, 24 e 25/2014, diretta ai concessionari in quanto tali, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, la cui *ratio* evidentemente risiede nella volontà del legislatore di restituire, a valle, parte della concorrenza “per il mercato” mancata a monte, secondo uno schema che ovviamente ha ad oggetto, in quota parte, le prestazioni relative alle concessioni a suo tempo affidate direttamente...»; in tal modo il legislatore ha quindi inteso adeguare «...seppure in via mediata e indiretta, l'originario rapporto concessorio alla “concorrenza per il mercato”, fatto proprio... per il tramite del recepimento della direttiva n. 2014/23/UE e soprattutto dei principi generali della Costituzione e del Trattato in modo da garantire al mercato quelle quote di lavori, servizi e forniture per lungo



tempo affidate senza l'uso di procedure ad evidenza pubblica, atteso il regime previgente al codice, al riparo dalla competizione, senza con ciò incidere sull'esistenza e a durata dell'originaria concessione, in una logica che può dirsi riequilibratrice e non sanzionatorie».

È da aggiungere peraltro che, come pure evidenziato nel citato parere, una norma analoga era contenuta anche nel precedente codice dei contratti (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) per i concessionari stradali (art. 253, comma 25; identica *ratio* ispirava anche l'art. 146 quanto ai concessionari di lavori pubblici), anch'essa da considerarsi espressiva della preoccupazione del legislatore che nelle concessioni, tanto più se affidate senza gara, possa determinarsi una sostanziale situazione di monopolio della domanda in grado di alterare la concorrenza con aumento dei costi per la gestione della concessione stesse e traslazione dei relativi oneri sugli utenti e contribuenti.

A base delle disposizioni di legge ora richiamate si pone la considerazione che negli affidamenti senza gara il concessionario possa dunque sterilizzare il «rischio operativo» su di esso gravante per norme di legge tipizzatrici della istituto [art. 3, comma 1, lett. *uu* e *vv*]; rispettivamente per le concessioni di lavori e per le concessioni di servizi].

6.3. L'A.N.A.C. ha dato applicazione alla previsione del terzo comma dell'art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, come successivamente modificato ed integrato, approvando con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018 le linee guida n. 11.

Esse sono articolate in due parti: la parte prima, di natura dichiaratamente interpretativa, resa ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici, al fine di favorire la corretta e omogenea applicazione della normativa, e quindi di carattere non vincolante, contiene indicazioni su «Ambito di applicazione dell'articolo 177 del codice dei contratti pubblici» (par. 1); «I contratti assoggettati alle previsioni dell'articolo 177 del codice dei contratti pubblici» (par. 2); «Ambito temporale di applicazione dell'articolo 177 del codice dei contratti pubblici» (par. 3); la parte seconda contiene indicazioni operative rese ai sensi dell'art. 177, comma 3 del codice dei contratti pubblici, di carattere dichiaratamente vincolante, concernenti la «Situazione di squilibrio e quantificazione della penale» (par. 4); gli «Obblighi di pubblicazione» (par. 5) e le «Attività di verifica» (par. 6).

7. Ciò premesso, passando all'esame del primo motivo d'appello, si osserva quanto segue.

7.1. A2A Illuminazione Pubblica sostiene in sintesi innanzitutto che, diversamente da quanto erroneamente e contraddirioriamente ritenuto dal tribunale, alla apprezzata natura vincolante della parte seconda delle linee guida avrebbe dovuto conseguire l'accertamento della loro immediata lesività, per cui il ricorso sarebbe ammissibile (e analoga lesività dovendo riconoscersi all'Atto di segnalazione dell'A.N.A.C., impugnato con motivi aggiunti).

Peraltro, sempre secondo la tesi dell'appellante, anche la parte prima delle predette linee guida avrebbe natura vincolante e carattere immediatamente lesivo con riguardo al punto 2.1. (che prevede l'applicazione dell'art. 177 non già ai soli contratti affidati all'esterno, bensì a tutte le attività rientranti nelle concessioni, vietando di conseguenza l'esecuzione diretta) e al punto 1.4 (che elenca le fattispecie escluse dall'applicazione dell'art. 177).

Sotto altro concorrente profilo, per A2A Illuminazione Pubblica, le indicazioni di natura vincolante contenute nella parte seconda, relative alle modalità di calcolo delle penali da applicare in caso di squilibrio rispetto ai limiti percentuali, agli obblighi di pubblicazione e alle modalità di verifica delle quote percentuali indicate nell'art. 177, avrebbero ecceduto l'ambito di intervento riservato alle linee guida ai sensi del comma 3 della disposizione in esame.

A detta dell'appellante il *vulnus* della sua posizione giuridica deriverebbe poi direttamente dal ricordato contenuto delle linee guida n. 11, nella misura in cui esso impone agli enti concedenti e ai concessionari di adottare specifici comportamenti che non necessitano di ulteriori atti o provvedimenti (di individuazioni degli obblighi o di concessione di termini per l'adempimento), erroneo essendo in definitiva il rinvio operato dal giudice di primo grado al successivo atto sanzionatorio, quale atto effettivamente lesivo.

7.2. Il motivo è fondato.

7.2.1. Sebbene formalmente le linee guida in esame siano articolate in due parti, tuttavia esse nel complesso costituiscono dal punto di vista logico e sistematico un *corpus* regolatorio unico, in cui la parte prima (di natura dichiaratamente interpretativa) è finalizzata ad individuare il corretto ambito di applicazione dell'art. 177, su cui sono destinate ad incidere le indicazioni contenute nella seconda parte. La descritta unicità dell'atto regolatorio impugnato fa sì che la distinzione fra la natura interpretativa e non vincolante della parte prima e quella prescrittiva e vincolante della parte seconda receda nell'apprezzamento della portata immediata e direttamente lesiva - e quindi impugnabile in sede giurisdizionale amministrativa - delle linee guida nel loro complesso.

7.2.2. A tal fine deve piuttosto ricordarsi che la giurisprudenza afferma, in linea generale, che l'atto programmatico, pianificatorio, a contenuto generale o regolamentare (categoria in cui possono annoverarsi *latu sensu* anche le linee guida vincolanti), non è di per sé impugnabile se non in una con l'atto applicativo che ne abbia in concreto reso attuale la lesione nella sfera giuridica di un determinato soggetto (*ex multis*, Cons. Stato, V, 19 luglio 2018, n. 4401; 2 febbraio



2009, n. 529; VI, 2 marzo 2015, nn. 994 e 995; 5 marzo 2015, n. 1095; 18 aprile 2013, n. 2144), ciò anche in ragione del fatto che solo a seguito di tale atto applicativo può acquisirsi la pena conoscenza e percezione della prescrizione generale pregiudizievole per l'interessato (Cons. Stato, V, 6 ottobre 2016, n. 4130). Tuttavia è stata riconosciuta l'impugnabilità degli atti anche generali o regolamentari aventi portata immediatamente prescrittiva ovvero che vincolino la successiva attività amministrativa di guisa che il successivo atto si atteggi quale atto meramente dichiarativo o riconoscitivo (Cons. Stato, V, 23 aprile 2019, n. 2572).

7.2.3. Nel caso di specie, anche a voler prescindere dalla circostanza che la censura con cui l'appellante ha lamentato che con le linee guida in questione l'A.N.A.C. avrebbe regolato in concreto aspetti non rientranti nei limiti indicati dal comma 3 dell'art. 177 sarebbe già di per sé sufficiente a rendere lesive le predette linee guida ed ammissibile il relativo ricorso (indipendentemente dalla sua fondatezza), in ogni caso costituiscono vincoli conformativi puntuali alla successiva attività degli enti concedenti e dei concessionari, in capo ai quali non residuano facoltà di modulazione quanto al contenuto e all'estensione, neppure sotto il profilo temporale (quest'ultimo in realtà già fissato direttamente dalla legge), le seguenti indicazioni in esse contenute:

le modalità operative, attraverso nuove esternalizzazioni; il rinnovo con procedure di evidenza pubblica delle esternalizzazioni già avvenute a mezzo di contratto man mano che scadono; la cessazione degli affidamenti diretti a società *in house* o collegate, eventualmente previo recesso, e temporali, entro l'anno successivo, per il riequilibrio delle situazioni di criticità;

le modalità di calcolo della sanzione (sull'importo complessivo dei contratti affidati senza gara oltre i limiti percentuali consentiti dalla norma nella misura in cui lo squilibrio non sia recuperato nell'anno successivo);

gli obblighi di pubblicazione dei dati sulle concessioni a carico degli enti concedenti e dei concessionari (in particolare, per gli enti concedenti: data della sottoscrizione del contratto; oggetto della concessione; valore stimato della concessione; stato della concessione, con indicazione delle attività svolte e delle attività residue; dati del concessionario; per i concessionari: dati ed informazioni riferiti ai contratti affidati con procedura ad evidenza pubblica; programma annuale degli affidamenti; incidenza percentuale dei contratti affidati con gara sul totale dei contratti relativi alla concessione; entità delle eventuali situazioni di squilibrio e interventi proposti per il riequilibrio, con indicazione del relativo cronoprogramma; informazioni circa i contratti affidati senza gara) e la altrettanto puntuale indicazione delle modalità di verifica delle quote di affidamento da parte degli enti concedenti.

Le indicazioni ora richiamate oltre ad essere immediatamente applicabili, senza bisogno dell'intermediazione di ulteriori provvedimenti attuativi, sono pertanto da ritenersi del pari immediatamente lesive, nella misura in cui, come sottolineato dall'appellante, pongono i concessionari di fronte all'alternativa tra l'adeguarsi ad esse o subirne le conseguenze a mezzo del successivo provvedimento applicativo della penale.

7.3. Per tutte le ragioni esposte in accoglimento del primo motivo di appello la sentenza impugnata deve essere riformata e il ricorso di primo grado della A2A Illuminazione Pubblica va dichiarato ammissibile.

8. Deve di conseguenza procedersi all'esame delle censure sollevate in primo grado col ricorso introduttivo e con i motivi aggiuntivi ed espressamente riproposte con l'appello in trattazione.

Esse sono articolate in due autonome serie, la prima delle quali riguarda la dedotta illegittimità delle linee guida n. 11 (in particolare per violazione dell'art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, svilimento ed eccesso di potere, difetto di competenza; mancata esclusione dei concessionari attivi nei settori speciali, violazione delle Direttive e dei principi europei di tutela degli investimenti; mancata esclusione dei concessionari titolari di affidamenti antecedenti al 31 dicembre 2004, violazione e falsa applicazione dell'art. 34, comma 22 del decreto legislativo n. 179/2012); la seconda concernente i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 177 del decreto legislativo 50 del 2016 e dell'art. 1, lett. *iii*) della legge n. 18 del 2016 (per violazione degli artt. 76, 11, 117, 97 e 3 della Costituzione, anche con riferimento alla violazione degli artt. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dell'art. 14, commi 24-*bis* e seguenti della legge 28 novembre 2005, n. 247, art. 1, comma 1, della legge n. 11 del 2016 e dell'art. 2 della direttiva n. 2014/23, nonché dei principi europei di tutela degli investimenti e sull'obbligo di esternalizzazione delle attività; violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione, violazione dei principi di irretroattività della norma e di proporzionalità).

9. Essendo pacifico ed incontestato che le linee guida n. 11 sono state emanate in applicazione dell'art. 177, comma 3, del codice dei contratti pubblici, e affermata l'ammissibilità della loro immediata impugnazione, priorità logico-giuridica impone di iniziare l'esame delle censure da quelle che appuntano sotto vari profili dubbi di costituzionalità della norma di delega, di cui al sopra citato art. 1, comma 1, lett. *iii*) della legge n. 11 del 2016, e di quella delegata, contenuta nel medesimo art. 177.

10. Come si è già avuto modo di osservare in precedenza, la norma di delega è «estranea al perimetro delle direttive UE 23, 24 e 25/2014, diretta ai concessionari in quanto tali, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, la cui *ratio* evidentemente risiede nella volontà del legislatore di restituire, a valle, parte della concorrenza “per il mercato” mancata a monte, secondo uno schema che ovviamente ha ad oggetto; in quota parte, le prestazioni relative alle concessioni a suo



tempo affidate direttamente...». Si è con essa inteso adeguare «... seppure in via mediata e indiretta, l'originario rapporto concessorio alla “concorrenza per il mercato”, fatto proprio... per il tramite del recepimento della direttiva 2014/23/UE e soprattutto dei principi generali della Costituzione e del Trattato in modo da garantire al mercato quelle quote di lavori, servizi e forniture per lungo tempo affidate senza l'uso di procedure ad evidenza pubblica, atteso il regime previgente al codice, al riparo dalla competizione, senza con ciò incidere sull'esistenza e a durata dell'originaria concessione, in una logica che può dirsi riequilibratrice e non sanzionatorie» (parere Cons. Stato, comm. Spec., n. 1582 del 5 giugno 2018).

La circostanza che tali disposizioni, per un verso, non costituiscano recepimento delle direttive comunitarie, mentre, per altro verso, rappresentino (meri) strumenti attuativi dei principi comunitari di concorrenza e di massima apertura al mercato, escludono in radice la fondatezza dei prospettati dubbi di violazione delle direttive comunitarie e più in generale dei principi comunitari.

Ciò anche con riguardo al divieto del c.d. *gold plating* (ex art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e art. 14, commi 24-bis, ter e quater della legge 28 novembre 2005, n. 245), in relazione al quale possono essere richiamati i rilievi svolti dalla Corte Costituzionale nella sentenza 27 maggio 2020, n. 100, secondo cui con esso si vuole impedire che siano introdotti «oneri amministrativi e tecnici, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa comunitaria, che riducano la concorrenza in danno delle imprese e dei cittadini».

Resta da aggiungere per completezza che la sopra ricordata *ratio* delle norme (delegante e delegata) esclude altresì la pretesa violazione dell'articolo 43 della direttiva n. 2014/23, su cui ha insistito l'appellante per evidenziare che nella disciplina comunitaria tra le cause che legittimano la modifica dei contratti non è prevista quella che si ricollega all'esigenza di aprire alla concorrenza il mercato su cui incide la concessione stessa: ciò per l'intuitiva constatazione che la norma invocata presuppone che la concessione sia stata affidata a mezzo di procedura ad evidenza pubblica, il che pacificamente non è avvenuto per quella di cui alla stato risulta titolare l'appellante.

11. Posto poi che, diversamente da quanto prospettato dall'appellante, né dal criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 1, lett. *iii*, della legge n. 11 del 2016, né dal tenore letterale dell'art. 177 del codice dei contratti pubblici si evince che l'obbligo dei concessionari di esternalizzare l'attività complessivamente svolta abbia un qualche effetto retroattivo, resta da verificare la conformità a Costituzione dell'obbligo in questione, in particolare con gli artt. 41, 3 e 97 della Carta fondamentale.

12. Innanzitutto deve escludersi la possibilità di percorrere la pur suggestiva interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni di legge ora richiamate proposta da A2A Illuminazione Pubblica. Con essa si sostiene che per escludere l'effetto di una intera (e per l'appellante devastante) dismissione della concessione affidatale si dovrebbe computare la «quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pario superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni» sulla sola parte della concessione che il suo titolare intenda effettivamente esternare. Sul punto, anche a voler prescindere dalla già decisiva considerazione che il tenore letterale della norma non lascia dubbi sull'intenzione del legislatore, è dirimente la considerazione che in tal modo la finalità perseguita dal legislatore finirebbe per essere irragionevolmente rimesso alla sola volontà del concessionario, senza che siano stati neppure vagamente indicati i criteri, oggettivi e inequivoci, cui tale volontà dovrebbe essere improntata per il rispetto degli interessi pubblici in gioco.

Inoltre la tesi proposta dall'appellante è stata già respinta dal Consiglio di Stato in sede consultiva, in occasione sia del parere reso sul decreto correttivo al codice dei contratti pubblici (parere 30 marzo 2017, n. 782), sia di quello sulle linee guida n. 11 (parere 20 giugno 2018, n. 1582, più volte richiamato), in cui è stato evidenziato che quella avversata dall'appellante è l'unica interpretazione plausibile, oltre che conforme al criterio direttivo di cui alla legge delega; né sono stati evidenziati nuovi e diversi profili idonei a far rimeditare le conclusioni già così raggiunte.

13. Esclusa l'interpretazione costituzionalmente conforme, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da A2A Illuminazione Pubblica divengono allora rilevanti nel presente giudizio, nella misura in cui le linee guida in esso impugnate, con specifico riguardo alla parte prima, si manifestano come coerente interpretazione e diretta applicazione dell'art. 177, comma 1, del codice dei contratti pubblici, a sua volta emanato in attuazione del criterio direttivo enunciato nel più volte citato art. 1, comma 1, lett. *iii*, della legge delega n. 11 del 2016, oltre che - in relazione all'interesse all'immediata impugnazione, positivamente sopra accertato - come presupposto per l'esercizio dei poteri di controllo e sanzionatori dell'Autorità di vigilanza di settore previsti nella parte seconda delle medesime linee guida.

13.1. Le medesime questioni di legittimità costituzionale risultano inoltre non manifestamente infondate, innanzitutto sotto il profilo della libertà di impresa sancito dall'art. 41 della Costituzione.

Si pone in particolare in tensione con la citata garanzia costituzionale l'obbligo imposto ai concessionari (titolari di concessioni di importo pari o superiore a euro 150.000, come nel caso di specie) di dismettere l'intera concessione: a terzi, mediante procedura ad evidenza pubblica, per una quota all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alla concessione; a soggetti riconducibili al medesimo concessionario per il restante 20% (società *in house* di cui



all'art. 5, decreto legislativo n. 50 del 2016 per i soggetti pubblici; società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati); ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato (le indicate percentuali variano peraltro per i concessionari autostradali rispettivamente al 60% e al 40%).

Come in precedenza esposto, l'obbligo di messa a gara è giustificato sul piano logico - giuridico e su quello sistematico dall'esigenza di ripristinare la concorrenza «per il mercato» mancata in occasione dell'affidamento della concessione, avvenuto senza gara. Sennonché, attraverso una sua applicazione riferita all'intera concessione l'obbligo in questione è suscettibile di comportare uno stravolgimento degli equilibri economico-finanziari sottesi allo stesso rapporto concessionari in questione, su cui si fondono le scelte di pianificazione ed operative del concessionario/imprenditore. L'attività di quest'ultimo viene quindi ridotta a quella di una mera stazione appaltante, con l'unico compito di disciplinare ed attuare, secondo le direttive delle linee guida e degli enti concedenti, l'affidamento a terzi, estranei o a sé riconducibili, di quella che originariamente costituiva il *proprium* dell'unitaria concessione affidata dall'amministrazione.

Come inoltre plausibilmente sostenuto dall'appellante, un simile svuotamento della concessione appare foriero di una vera e propria disgregazione del sottostante compendio aziendale, con conseguente depauperamento anche del patrimonio di conoscenze tecniche e tecnologiche e di professionalità maturate dal concessionario nello svolgimento del rapporto, il quale non si pone in funzione del solo profitto privato, ma anche dell'interesse pubblico all'attuazione della concessione.

Per tutto quanto finora esposto, l'obbligo di dismissione totalitaria previsto dalle disposizioni di legge censurate, ancorché finalizzato a sanare l'originaria violazione dei principi comunitari di libera concorrenza consumatasi in occasione dell'affidamento senza gara della concessione, si traduce per un verso in un impedimento assoluto e definitivo di proseguire l'attività economica privata, comunque intrapresa ed esercitata in base ad un titolo amministrativo legittimo sul piano interno, secondo le disposizioni di legge all'epoca vigenti; e per altro verso va a snaturare il ruolo del privato concessionario, ridotto ad articolazione operativa degli enti concedenti, rispetto alla sua funzione di soggetto proposto dall'amministrazione all'esercizio di attività di interesse pubblico.

Nel perseguimento di legittimi obiettivi riconducibili ad imperativi di matrice eurounitaria il legislatore sembra così avere totalmente pretermesso le contrapposte esigenze di tutela della libertà di impresa ai sensi del sopra citato art. 41 della Costituzione e di mantenimento della funzionalità complessiva della concessione, altre volte invece considerate in funzione limitatrice degli obblighi di dismissione a carico del concessionario senza gara (si rinvia ai sopra citati artt. 146 e 253, comma 25, del previgente codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

13.2. Le considerazioni ora svolte inducono a ritenere non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, comma 1, lett. *iii*), della legge delega e 177, comma 1, del codice dei contratti pubblici anche con riguardo all'art. 3, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza.

L'obbligo di dismissione totalitaria dei lavori, servizi e forniture relativi ad una concessione affidata senza gara sembra infatti eccedere i pur ampi limiti con cui la discrezionalità legislativa può essere esercitata in riferimento al sovraordinato parametro di costituzionalità ora richiamato, a causa delle conseguenze sopra descritte. Al medesimo riguardo va aggiunto che rispetto all'integrale esecuzione della concessione è apprezzabile un affidamento del privato affidatario che non può essere ritenuto irragionevole o colpevole, tenuto conto della validità del titolo costitutivo all'epoca della sua formazione e dunque dell'inesistenza di cause - anche occulte - di contrarietà delle stesse all'ordinamento interno (cause che diversamente avrebbero potuto legittimare l'annullamento, la risoluzione o la riduzione della durata della concessione).

La scelta legislativa, pur legittimamente orientata a rimuovere rendite di posizione, non appare pertanto equilibrata rispetto alle contrapposte e altrettanto legittime aspettative dei concessionari di proseguire l'attività economica in corso di svolgimento, con l'inerente realizzazione degli equilibri economico - finanziari su cui erano stati pianificati i relativi investimenti; e di mantenimento delle conoscenze strategiche, tecniche e tecnologiche acquisite e la professionalità acquisite, rilevanti anche sotto il profilo dell'interesse pubblico.

Ancora sotto il profilo della ragionevolezza può essere evidenziato il fatto che l'obbligo di dismissione di cui si discute riguarda indistintamente i concessionari titolari di affidamento senza gara, indipendentemente dalla effettiva dimensione della struttura imprenditoriale che gestisce la concessione, dall'oggetto e dall'importanza del settore strategico cui si riferisce la concessione, oltre che dal suo valore economico e dal fatto che il contratto di concessione fosse ancora in vigore al momento dell'entrata in vigore dell'art. 177 decreto legislativo n. 50 del 2016, ovvero se la concessione fosse scaduta e che versasse in una situazione di proroga, di fatto o meno.

13.3. Per le medesime considerazioni le questioni di legittimità costituzionale appaiono non manifestamente infondate in relazione all'art. 97, comma 2, della Costituzione, dal momento che le concessioni cui si riferisce l'obbligo di dismissione totalitaria concernono servizi pubblici essenziali, evidentemente rispondenti a bisogni fondamentali della collettività ed affidati a concessionari privati per l'incapacità strutturale delle amministrazioni pubbliche di gestirli in modo efficiente ed efficace. Ciò posto la norma delegante e delegata non risultano contenere alcuna considerazione circa gli effetti di tale obbligo di dismissione sull'efficiente svolgimento di tali servizi pubblici essenziali e sulle possibili ricadute sull'utenza.



14. Alla luce delle considerazioni che precedono sono pertanto rilevanti (in ragione dell'accertata ammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti) e non manifestamente infondate, con riferimento agli artt. 41, comma 1, 3, comma 2, e 97, comma 2 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *iii*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11, e dell'art. 177, comma 1, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nella parte in cui stabiliscono l'obbligo per i soggetti pubblici e privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere all'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, di affidare una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale e per la salvaguardia delle professionalità, prevendo che la restante parte possa essere realizzata da società *in house* di cui all'art. 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate ^ collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato.

15. In conclusione non definitivamente pronunciando sull'appello come segnato in epigrafe, lo stesso deve essere accolto in parte e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, deve essere dichiarato ammissibile il ricorso di primo grado, integrato da motivi aggiunti.

Per il resto - ricordato che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche con sentenza non definitiva (Corte costituzionale sentenze nn. 116/2018; 256/2010; 275/2013; 151/2009) - il presente giudizio deve essere sospeso, *in parte qua*, fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la presente sentenza non definitiva sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sarà comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, così provvede:

a) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibile il ricorso ed i motivi aggiunti proposti in primo grado;

b) esaminando questi ultimi, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 41, comma 1, 3, comma 2, e 97, comma 2 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, lett. *iii*), della legge 28 gennaio 2016, n. 11, e dell'art. 177, comma 1, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nei sensi di cui in motivazione;

c) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso nella camera di consiglio del 25 giugno 2020, tenuta da remoto ex art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, presidente;

Fabio Franconiero, consigliere, estensore;

Valeria Perotti, consigliere;

Angela Rotondano, consigliere;

Stefano Fantini, consigliere.

Il Presidente: SALTELLI

L'estensore: FRANCONIERO

20C00282



*Ordinanza del 6 luglio 2020 della Corte d'appello di Napoli
sul ricorso proposto da S. A. contro il Ministero della giustizia*

Processo penale - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Computo della durata del processo - Previsione che il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di parte civile della persona offesa dal reato.

- Legge 24 marzo 2011 [*recte*: 2001], n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come modificata dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 2, comma 2-bis.

LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SECONDA SEZIONE CIVILE

Nella persona del dott. Giovanni de Orecchio, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Nel procedimento camerale n. 1022/2020, avente ad oggetto: equa riparazione *ex legge* n. 89/2001, ad istanza di S. A. (cf: ...), rappresentato e difeso dall'avv. Marco Esposito; ricorrente;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro pro-tempore.

In data 19 maggio 2020 il ricorrente indicato in epigrafe ha adito questa Corte onde conseguire ai sensi della legge n. 89/2001 l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo penale svolto dinanzi al giudice di pace di ...

In particolare, il ricorrente deduce che:

in data 10 novembre 2010 aveva presentato querela contro due donne che l'avevano aggredito verbalmente e fisicamente; la querela era stata da lui presentata presso l'ufficio denunce della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli;

il procedimento penale era stato iscritto al n. 111897/2010 RGNR;

il procedimento era rimasto immobile per un tempo immemorabile;

soltanto in data 14 maggio 2013 il verbale di identificazione era stato notificato alle querelate;

egli, per sollecitare le indagini preliminari, aveva depositato tramite il proprio difensore una relazione riguardante le investigazioni difensive espletate in proprio favore;

nonostante i ripetuti solleciti, soltanto il 9 gennaio 2015 il VPO aveva emesso il decreto di citazione diretta a giudizio delle due imputate per l'udienza del 14 maggio 2015 in ordine ai reati di cui agli articoli 594 e 56, 582 del codice penale;

il processo era stato più volte rinviato in fase preliminare per le più svariate ragioni;

all'udienza del 6 febbraio 2019 il suo difensore aveva anche insistito per depositare l'atto di costituzione di parte civile ma ancora una volta il giudice di pace aveva rinviato il dibattimento per consentire la notifica alle imputate;

perfezionatosi il contraddittorio, all'udienza del 2 luglio 2019 egli si era costituito parte civile e la sua costituzione era stata ammessa dal giudice;

in quella medesima udienza, peraltro, il giudice, su conforme richiesta del pubblico ministero di udienza, aveva dichiarato non luogo a provvedere perché i reati si era estinti per prescrizione;

la sentenza n. 58/2019 era stata depositata il 17 luglio 2019 ed è divenuta irrevocabile il 16 settembre 2019;

la durata del procedimento da prendere in considerazione ai fini del chiesto indennizzo va quindi dal 10 novembre 2010 al 16 settembre 2019: ed invero il dies a quo va individuato nel giorno di presentazione della querela (10 novembre 2010, appunto) in ragione dell'interpretazione che dell'art. 6 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha dato la Corte europea con la sentenza del 7 dicembre 2017 Arnoldi contro Italia;



d'altronde, se la Corte costituzionale, con la sentenza n. 184/2015, ha dato rilievo, al fine di stabilire il periodo di durata da prendere in considerazione con riguardo alla legge n. 89/2001, anche alla fase delle indagini preliminari e precisamente al primo atto con il quale l'indagato viene a conoscenza di un'indagine apertasi nei suoi confronti, per parità di trattamento si deve pervenire alla conclusione che per la persona offesa il procedimento abbia inizio con la presentazione della querela/ denuncia;

la normativa nazionale, prevede però altro: l'art. 2, legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 134/2012 introduttiva del comma 2-bis, indica quale dies *a quo* da prendere in considerazione ai fini della determinazione della durata del processo il giorno in cui è avvenuta la costituzione di parte civile in tal modo escludendo tutta la fase delle indagini preliminari in cui tale costituzione non può avvenire;

si è venuta a creare pertanto una situazione di macroscopica disparità di trattamento tra la persona offesa dal reato ed il suo carnefice, il tutto a favore di quest'ultimo;

da ciò deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis legge n. 89/2001 sotto due profili:

per violazione dell'art. 3 della Costituzione atteso che ingiustificatamente la disposizione normativa contempla due diversi momenti da assumere come riferimento temporale: quello nel quale l'indagato assume la piena consapevolezza dell'esistenza di una accusa nei suoi riguardi, con riferimento appunto alla persona indagata; quello invece nel quale la persona offesa si costituisce parte civile, momento che matura peraltro con l'inizio del dibattimento e che quindi esclude tutta la fase delle indagini preliminari;

per violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: questa invero, con la sentenza Arnoldi contro Italia ha statuito, che il dies *a quo* da prendere in considerazione coincide con il giorno della presentazione della querela o della denuncia.

Tanto premesso, va considerato che la ricostruzione anche cronologica dell'antefatto fornita dal ricorrente trova adeguato sostegno probatorio nella documentazione prodotta telematicamente. Risulta così provato che: *a)* la querela è stata sporta dalla persona offesa S. A. in data 10 novembre 2010 presso la Procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli; *b)* il querelante ha svolto sue personali investigazioni difensive assumendo a sommarie informazioni due testimoni; *c)* i verbali di tali informazioni sono stati depositati nel maggio 2013 presso l'ufficio del sostituto procuratore della Repubblica designato alla trattazione del relativo procedimento penale; *d)* soltanto in data 9 gennaio 2015 è stato emesso il decreto di citazione a giudizio; *e)* allorquando lo ha avuto la possibilità di costituirsi parte civile una volta esaurita l'attività di notifica alle imputate, ovvero all'udienza del 2 luglio 2019, la costituzione è avvenuta ed è stata ammessa; *f)* sulla proposta domanda risarcitoria il giudice peraltro non si è pronunciato perché in quella medesima udienza ha pronunciato sentenza con la quale i reati ascritti alle imputate (594, 56-582 cp) sono stati dichiarati estinti per prescrizione.

Va poi ricordato che la giurisprudenza di legittimità che ha avuto modo di affrontare la posizione della persona offesa in materia di equa riparazione ha, nelle occasioni in cui è stata investita della problematica, costantemente subordinato il riconoscimento di un indennizzo per la irragionevole durata del procedimento penale alla costituzione di parte civile.

Si segnalano:

Cass. Sez. 1, sentenza n. 4138 del 21 marzo 2003 secondo la quale l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in relazione alla cui inosservanza l'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 accorda equa riparazione (ove si sia prodotto un danno patrimoniale o non patrimoniale), stabilisce il diritto di ogni persona di ottenere entro un termine ragionevole una pronuncia sui diritti o doveri oggetto di dibattito civile, o sulla fondatezza dell'accusa penale che gli venga mossa. L'eccessiva durata del processo penale può essere dunque friera di equa riparazione, oltre che per l'imputato sottoposto ad accusa, anche per la persona offesa dal reato, soltanto se ed a partire dal momento in cui quest'ultima abbia inserito nel processo stesso domanda di riconoscimento dei propri diritti di natura civile, con l'iniziativa prescritta dalla legge per l'insorgenza del potere — dovere del giudice penale di statuire su tali diritti, vale a dire con la costituzione di parte civile. L'irragionevole prolungarsi del processo penale, pertanto, può implicare spettanza di equa riparazione, in favore dell'offeso dal reato, solo in relazione al tempo successivo alla sua costituzione come parte civile, mediante atto idoneo a segnare esercizio della domanda di restituzione o risarcimento del danno inherente al reato (risulti poi fondata o meno la domanda medesima), non anche in relazione al periodo in cui tale costituzione manchi, ovvero sia da reputarsi «*tamquam non esset*», per inosservanza di formalità essenziali o termini perentori, e non possa così determinare la predetta estensione delle attribuzioni giurisdizionali del giudice penale nei rapporti civili derivanti dal reato.

Cass. Sez. 1, sentenza n. 11480 del 24 luglio 2003 secondo la quale per la persona offesa dal reato in quanto tale e per il querelante, che non si siano costituiti parte civile, il procedimento penale non può essere definito come una «*propria causa*»; ad essi, pertanto, non può essere direttamente e personalmente riconosciuto il diritto alla ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle



libertà fondamentali, ai fini dell'equa riparazione prevista dalla legge 24 marzo 2001, n. 89. Ne deriva che la persona offesa dal reato, che al fine di conseguire il risarcimento del danno si sia costituita parte civile nel processo penale instaurato dal pubblico ministero contro l'autore di detto reato, ha diritto alla ragionevole durata del processo, con le connesse conseguenze indennitarie in caso di violazione, soltanto a partire dal momento della costituzione di parte civile (conf. Cass. 29 settembre 2005; Cass. 3 aprile 2012, n. 5294; Cass. 16 luglio 2015, n. 14925).

Da ultimo, Cass. sez. 6 - 2, sentenza n. 26625 del 21 dicembre 2016 secondo la quale in tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo penale, la persona offesa dal reato o il querelante, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 212 del 2015, che ha rafforzato la posizione della vittima del reato, non possono considerarsi parti del suddetto procedimento prima della loro costituzione come parte civile, non avendo un autonomo diritto a che il reo sia sottoposto a pena e neppure, dunque, alla tempestività della decisione di assoluzione o di condanna dell'imputato in sé sola considerata, senza che ciò contrasti con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, ben potendo la persona offesa svincolarsi dall'esito di quel procedimento, promuovendo un'autonoma domanda risarcitoria in sede civile ovvero, quando possibile, costituirsi parte civile nel procedimento penale, senza alcuna compromissione del proprio diritto di difesa.

Con quest'ultima sua pronuncia la Corte ha in particolare rimarcato che:

l'esercizio dell'azione civile in sede penale, realizzato mediante lo strumento della costituzione di parte civile, benché consenta di fare confluire detta azione nell'ambito del processo penale, tuttavia non implica l'incorporazione della causa civile in quella penale e non travolge la differenza che esiste tra le parti dell'una e dell'altra;

la causa penale concerne unicamente la pretesa punitiva dello Stato nei confronti di chi si assume essere autore di un fatto costituente reato, mentre quella civile ha per oggetto il diritto del privato al risarcimento del danno eventualmente cagionatogli da quel medesimo reato, con la conseguenza che la persona offesa del reato, anche quando abbia svolto il ruolo di querelante, non può dirsi parte del giudizio penale;

se è vero che diverse disposizioni del codice di procedura penale attribuiscono alle persone offese anche un ruolo attivo del processo penale, tuttavia resta il fatto che il processo penale, di per sé, non è volto ad accettare nessuna posizione di diritto o di soggezione facente capo alla persona offesa, la quale non può dunque essere assimilata ad una delle parti private di cui si occupano altre disposizioni del medesimo codice;

tali considerazioni non appaiono destinate a subire modificazioni a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 212/2015 che pur avendo rafforzato la posizione della vittima del reato e pur avendo individuato specificamente una serie di elementi che debbano essere comunicati ovvero costituire oggetto di informazioni per la persona offesa (*cfr.* i novellati articoli 90-bis e 90-ter del codice di procedure penale) non incide sulla conclusione circa l'impossibilità di attribuire la qualifica di parte del processo penale alla persona offesa prima della sua costituzione come parte civile;

deve pertanto escludersi la violazione delle previsioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in quanto la persona offesa non ha un autonomo diritto a che il reato sia sottoposto a pena e neppure, dunque, alla tempestività della decisione di assoluzione o di condanna dell'imputato in sé solo considerata;

tali considerazioni escludono la sussistenza del sospetto d'incostituzionalità per disparità di trattamento ben potendo la persona offesa liberamente decidere di svincolarsi dalle sorti del procedimento penale per autonomamente promuovere domanda risarcitoria in sede civile; né è possibile ravvisare la violazione dell'art. 24 della Costituzione non risultando in alcun modo compreso il diritto della persona offesa di costituirsi, quando possibile, parte civile nel procedimento penale; né è infine ravvisabile una violazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea perché il procedimento penale diventa la causa propria anche della persona offesa solo dal momento in cui la stessa faccia valere in sede penale il diritto al risarcimento dei danni subiti per effetto della commissione del reato oggetto della denuncia.

Si è in presenza, quindi, di una giurisprudenza nazionale assolutamente consolidata — e che lo scrivente pienamente condivide — in conformità della quale si dovrebbe pervenir nella fattispecie in esame al rigetto della domanda posto che la costituzione di parte civile è avvenuta nella medesima udienza in cui il giudizio penale si è concluso con conseguente mancato superamento nei suoi riguardi dei termini di ragionevole durata previsti dall'art. 2, legge n. 89/2001.

Senonché — e questo è il solo profilo della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente che va valutato — a questa giurisprudenza è sopravvenuta la sentenza del 7 dicembre 2017, causa Arnoldi contro Italia, con la quale la Corte europea ha fornito un'interpretazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali incompatibile con la disciplina normativa nazionale e con l'attuale giurisprudenza della Cassazione che ancorano i diritti della persona offesa alla indispensabile sua costituzione di parte civile.



La Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato che:

la questione dell'applicabilità dell'art. 6, par. 1 non può dipendere dal riconoscimento dello *status formale* di parte ad opera del diritto nazionale: occorre andare oltre le apparenze e ricercare la realtà della situazione controversa;

a prescindere dallo *status formale* della persona offesa nell'ambito del procedimento penale italiano, ciò che è decisivo per l'applicabilità del citato art. 6 è verificare se il richiedente intenda ottenere la tutela del suo diritto civile nell'ambito del procedimento penale, non rilevando al contrario che una persona eventualmente presente denuncia con finalità meramente repressive, e se l'esito della fase delle indagini preliminari sia determinante per il diritto di carattere civile in causa;

sotto tale ultimo profilo è necessaria una considerazione non astratta ma che tenga conto delle particolari caratteristiche del sistema giuridico nazionale e delle circostanze specifiche del caso;

l'ordinamento italiano consente alla vittima del reato di esercitare diritti e facoltà anche se non costituita parte civile (ricevere informazioni sull'esistenza e sulle modalità di esercizio di tali diritti e facoltà; presentare memorie e mezzi di prova; condurre indagini indipendentemente da quelle compiute al procuratore e dall'imputato; proporre opposizione alla domanda di archiviazione);

l'esercizio di questi diritti può rivelarsi fondamentale per una costituzione efficace di parte civile, in particolare quando si tratta di prove che possono deteriorarsi con il tempo;

la fase delle indagini preliminari può assumere un'importanza particolare per la preparazione del processo penale: spesso le prove ottenute durante questa fase determinano il quadro nel quale il reato ascritto sarà esaminato al processo;

nell'ordinamento italiano la posizione della persona offesa in attesa di costituirsì parte civile che abbia esercitato almeno uno di questi diritti e facoltà nel procedimento penale non differisce sostanzialmente, per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 6 da quella della parte civile.

Nel caso specifico, ricorrono le condizioni richieste dalla Corte europea per riconoscere a S. A. il diritto alla ragionevole durata del processo a decorrere da una data diversa e precedente a quella della sua avvenuta costituzione di parte civile.

Il ricorrente è innanzi tutto non un mero portatore d'interesse a che la pretesa punitiva dello Stato sia esercitata tempestivamente ed efficacemente nei confronti di chi è dall'Autorità giudiziaria ritenuto responsabile della commissione di un reato ma è proprio il soggetto che del reato, nello specifico dei reati, è stato vittima: è infatti colui che ha personalmente e direttamente patito le denunciate aggressioni fisiche e verbali.

È anche il soggetto che, avvalendosi delle norme previste dall'ordinamento processuale penale, dopo avere proposto querela nei confronti delle persone poi sottoposte a giudizio dall'autorità giudiziaria, ha svolto investigazioni difensive: due sono i testimoni che per il tramite del suo difensore ha assunto a sommarie informazioni.

È altresì il soggetto che i risultati di queste investigazioni ha portato alla diretta conoscenza dell'autorità giudiziaria precedente (l'ufficio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli) proprio per snellire le indagini preliminari, per evitare che i ricordi dei due testimoni potessero svanire in ragione del trascorrere del tempo e per portare un contributo al concreto promovimento dell'azione penale.

È infine il soggetto che ha partecipato alle plurime udienze dibattimentali — le cui formalità preliminari si sono esaurite soltanto allorquando il giudice ha ritenuto finalmente instaurato il regolare contraddittorio con le imputate, ovvero il 2 luglio 2019 — e che si è costituito parte civile.

Si profila quindi una incompatibilità tra la previsione testuale dell'art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, per come tra l'altro costantemente interpretata dalla Corte di cassazione, e l'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per come interpretata dalla Corte europea con la predetta sentenza Arnoldi c. Italia (la quale a sua volta richiama alcuni precedenti nei quali l'art. 6, par. 1 era stato già ritenuto applicabile ad una parte lesa non costituitasi parte civile in quanto la vittima aveva in ogni caso esercitato diritti e facoltà espressamente riconosciuti dalla legge).

Detto che questa incompatibilità rileva nel caso di specie atteso che la norma nazionale di riferimento (il citato art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001) richiede che la persona offesa si costituisca parte civile e che soltanto da quel momento per essa inizi il processo e sorga il suo diritto alla ragionevole durata del medesimo mentre la norma convenzionale, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte europea, non richiede necessariamente l'avvenuta costituzione di parte civile ed anticipa l'inizio del processo anche al tempo della presentazione della querela, sicché esclusivamente accedendo alla interpretazione della norma comune come sopra illustrata lo S. avrebbe diritto alla liquidazione dell'indennizzo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr. ex plurimis* sentenze numeri 348 e 349 del 2007), l'art. 117, primo comma della Costituzione ed in particolare l'espressione obblighi internazionali in



esso contenuta si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli articoli 10 e 11 della Costituzione, di talché l'eventuale contrasto di una norma nazionale con una norma comune, in particolare della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione (*cfr.* anche Corte costituzionale sentenza n. 311/2009); che spetta al giudice nazionale, in quanto giudice comune della convenzione, di applicare le relative norme nell'interpretazione offertane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo alla quale questa competenza è stata attribuita dagli Stati contraenti; che allorquando si profili un contrasto tra norma interna e norma della Convenzione europea il giudice nazionale comune deve pertanto procedere ad una interpretazione della prima (la norma interna) conforme a quella convenzionale dalla quale soltanto non è consentito discostarsi nell'esercizio del potere interpretativo garantito al giudice nazionale dall'art. 101, secondo comma della Costituzione (Corte costituzionale n. 49/2015); che soltanto allorquando non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione diretta della norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contrastante (Corte costituzionale n. 184/2015), deve sollevare la questione di costituzionalità con riferimento al parametro garantito dall'art. 117, primo comma della Costituzione.

In questi sensi quindi questo giudice deve provvedere posto che la norma nazionale, art. 2, comma 2-bis, legge n. 89/2001, nella parte in cui riconosce alla persona offesa il diritto alla ragionevole durata del processo soltanto a decorrere dalla sua costituzione di parte civile, si pone in contrasto con l'art. 6, par. 1 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella interpretazione fornitanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza sopra menzionata, laddove la norma convenzionale attribuisce invece alla persona offesa la qualità di parte processuale indipendentemente dalla sua costituzione di parte civile e, a determinate condizioni — nella specie sussistenti — dalla presentazione della querela o dall'esercizio di diritti e facoltà previsti dall'ordinamento nella sua veste appunto di persona offesa.

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. 2, comma 2-bis, legge 24 marzo 2011, n. 89, come modificata dall'art. 55, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui prevede che il processo penale si considera iniziato per la persona offesa soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile da parte della persona offesa del reato, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Napoli il 6 luglio 2020

Il Presidente designato: DE CRECCHIO

20C00283

N. 168

*Ordinanza del 9 giugno 2020 del Tribunale di Torre Annunziata
nel procedimento penale a carico di L. E.*

Processo penale - Dibattimento - Riqualificazione giuridica del fatto - Facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento a instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato - Mancata previsione.

- Codice di procedura penale, art. 521.



TRIBUNALE DI TORRE ANNUNZIATA

SEZIONE PENALE

Il Giudice monocratico, dott.ssa Gabriella Ambrosino, visti gli atti del procedimento a carico di L E , nato a sotto-posto alle misure congiunte del divieto di dimora nella Regione Campania e dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, assente con domicilio eletto in difeso di fiducia dagli avvocati Alfonso Piscino e Giuliano Sorrentino del Foro di Torre Annunziata imputato

1) del reato p. e p. dall'art. 612-bis, commi 1 e 2, del codice penale perché, con reiterate condotte di minaccia e molestia di seguito indicate, cagionava alla compagna C P un perdurante e grave stato di ansia e paura, ingenerandole un fondato motivo per la propria incolumità al punto da costringerla, altresì, ad alterare le abitudini di vita ed in particolare:

- costringendola a non uscire di casa per timore di incontrarlo;
- costringendola a non usare più un numero di telefono a sé intestato; in particolare:

a) presentandosi sotto casa della compagna C P facendo scenate di gelosia, profferendo nel contempo espressioni del tipo «Sta puttana! sta troia!» e, quando non la trovava in casa, urlando dal balcone per farsi sentire dai figli e vicini di casa;

b) manifestando una pressante gelosia nei confronti della C , litigando e colpendola per questi motivi con schiaffi al volto;

c) minacciando di fare del male alla famiglia della compagna e, in particolare, al figlio C profferendo nei suoi confronti la seguente espressione «Mo che veng' sotto o portone è meglio che acchiapp' a figliet! E primm mazzate hann' a essere soje»;

d) dopo essersi recato con la C in un hotel, sottraendole il telefono cellulare e spegnendolo, avvisandola che non sarebbe uscita dalla stanza senza la sua volontà e, accortosi che la stessa aveva riaccesso il telefono per chiamare il figlio, dapprima costringendola con la forza ad inserire la *password* di sblocco profferendo al suo indirizzo espressioni del tipo «Sta zoccola! sta cessa!» «pensavi e me fa a me!» e ancora «La devi pagare!» e, successivamente aggredendola fisicamente con pugni al volto, stringendole il collo con le mani urlando di volerla ammazzare, trascinandola nel bagno per i capelli e facendole sbattere il volto ripetutamente contro il lavandino e il muro, colpendola con una sedia sulle gambe e sui piedi, afferrandole le orecchie con le mani e torcendole, cagionandole in tal modo le lesioni personali meglio descritte al capo 2) (episodio del 25 novembre 2019);

e) telefonando alla persona offesa e pretendendo che la stessa coprisse con il trucco i lividi del giorno prima (episodio del 26 novembre 2019);

In ed altri luoghi dal settembre al dicembre 2019;

2) del reato p. e p. dagli articoli 582-585, in relazione all'art. 576 n. 5.1 e 577 n. 1) del codice penale, perché con la condotta meglio descritta nel capo 1), cagionava a C P lesioni personali consistite in «Trauma chiuso di una costola, traumatismo di faccia e naso, traumatismo della testa, contusione della coscia, del piede, della regione della spalla, della mano, del braccio superiore; frattura V costa destra, contusione regione orbitaria DX, trauma cranico non commotivo, contusione coscia sinistra, contusione piede destra e sinistro, della spalla destra, della mano destra, del braccio destro», giudicate guaribili in giorni 25;

Con l'aggravante di aver commesso il fatto in danno della persona vittima di atti persecutori ed in danno di persona legata al colpevole da relazione affettiva.

In P il 25 novembre 2019

Con la recidiva specifica a scioglimento della riserva di decidere formulata all'udienza del 9 giugno 2020 ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 521 del codice di procedura penale, per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento ad instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato dal giudice in esito al giudizio.



Il procedimento a quo

Con decreto di giudizio immediato emesso il 10 gennaio 2020, L. E., già in stato di custodia cautelare in carcere per questo procedimento dal 6 dicembre 2019 — giusta ordinanza di custodia cautelare in carcere, per il capo 1), e di arresti domiciliari, per il capo 2)(1) — veniva tratto a giudizio per rispondere dei delitti di cui agli articoli 612-bis, comma 2, del codice penale e 585-85 del codice penale indicati nell'epigrafe del presente provvedimento.

Alla prima udienza dibattimentale del 5 marzo 2020, si rilevava la regolarità delle notifiche e, presente l'imputato, si ammetteva la costituzione di parte civile della persona offesa C. P.. Quindi l'imputato, per il tramite del suo difensore, reiterava ai sensi dell'art. 448, comma 1, del codice di procedura penale, la richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale già formulata all'Ufficio di Procura nei termini previsti dalla legge, e il pubblico ministero illustrava le motivazioni del dissenso già espresso, producendo tra l'altro la documentazione attestante la precedente interlocuzione sul punto avvenuta tra le parti.

Preso atto della reiterazione del dissenso, questo giudice procedeva all'apertura del dibattimento ed ammetteva i mezzi di prova indicati dalle parti. Si iniziava quindi l'istruttoria dibattimentale con l'escusione della persona offesa e degli altri testi d'accusa, proseguendosi poi, con le spontanee dichiarazioni dell'imputato e l'escusione dei testi della difesa, nelle udienze del 10 marzo 2020 e del 7 aprile 2020, disponendo rinvio per le conclusioni.

All'udienza del 30 aprile 2020, si dichiarava chiusa l'istruttoria dibattimentale e si invitavano le parti a formulare le conclusioni. Terminata la discussione, prima di ritirarsi in camera di consiglio, questo giudice, secondo un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale, invitava le parti a instaurare il contraddittorio in ordine ad un'eventuale riqualificazione giuridica del fatto contestato al capo 1) nell'ipotesi incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale, reato, tra l'altro, più grave di quello di cui all'art. 612-bis del codice penale, contestato nel decreto di giudizio immediato.

Il pubblico ministero e la difesa di parte civile nulla osservavano, mentre l'imputato chiedeva la restituzione degli atti al pubblico ministero ai sensi dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, rinvenendo un'ipotesi di fatto diverso, in modo da essere rimesso in termini per formulare richiesta di rito abbreviato; in subordine, comunque, ove il fatto fosse ritenuto lo stesso, di essere giudicato nelle forme del rito abbreviato.

Ritiratosi in camera di consiglio, questo giudice rilevava l'assenza agli atti del fascicolo di documentazione medica indispensabile per la decisione in merito al capo 2) dell'imputazione ed emetteva ordinanza di rimessione della causa sul ruolo ai sensi dell'art. 525 del codice di procedura penale, rinviando al 9 giugno 2020 per l'acquisizione documentale sollecitata ai sensi dell'art. 507 del codice di procedura penale.

All'udienza del 9 giugno 2020, acquisita la documentazione indispensabile ai fini della decisione, il giudice dichiarava chiusa l'istruttoria dibattimentale e invitava le parti a formulare nuovamente le conclusioni, che venivano rassegnate da ciascuno riportandosi alle richieste illustrate nell'udienza del 30 aprile 2020; a tal uopo la difesa produceva procura speciale per l'ammissione al rito abbreviato illustrata in conclusioni.

All'esito della camera di consiglio, analizzate le risultanze istruttorie e vagilate le argomentazioni delle parti, questo giudice ritiene che il fatto provato in dibattimento sia lo stesso rispetto a quello contestato al capo 1) dell'imputazione, ma debba ricondursi all'alveo della diversa e ben più grave ipotesi incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale. Potrebbe quindi pervenire alla pronuncia decisoria nei termini di cui all'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale senza tenere conto della richiesta del difensore di accedere al rito abbreviato, poiché inammissibile, non essendo contemplata dalle disposizioni normative un'ipotesi di rimessione in termini.

Cionondimeno, alla luce della richiesta formulata dal difensore di essere ammesso al rito abbreviato, ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale — rilevante e non manifestamente infondata — dell'art. 521 del codice di procedura penale, giusta l'assenza di una disposizione di legge che attribuisca all'imputato — allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento ad instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto — il diritto di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato dal giudice in esito al giudizio.

RILEVANZA DELLA QUESTIONE

1. Le risultanze istruttorie nel procedimento a quo

(1) Misura sostituita, dapprima in data 23 marzo 2020, con quella degli arresti domiciliari con braccialetto elettronico nel Comune di ; e poi, in data 9 giugno 2020, con le misure congiunte del divieto di dimora e dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria.



Dal momento che la valutazione di medesimezza del fatto opera su un piano non astratto ma concreto e consiste nel verificare se il fatto provato all'esito dell'istruttoria(2), sul quale il giudice fonda la sua decisione riqualificatoria, sia il medesimo di quello descritto in imputazione, non si ritiene corretto in questa sede — anche a rischio di penetrare nelle pieghe dell'istruttoria e della valutazione delle sue risultanze — omettere l'analisi di cosa (e come) sia emerso in sede istruttoria. In sostanza, poiché logico presupposto dell'opera di riqualificazione giuridica è la medesimezza dal fatto e quindi l'identificazione chiara dei fatti provati e la loro corrispondenza con l'oggetto di imputazione(3), sia consentito sostare sul primo dei presupposti logici della riqualificazione.

Ebbene, all'esito dell'istruttoria dibattimentale, si ritiene che gli episodi fattuali emersi in sede istruttoria corrispondano a quelli decritti in contestazione ed il nucleo del fatto sia rimasto immutato. Le risultanze dell'istruttoria dibattimentale hanno infatti fornito prova dell'accadimento di siffatti episodi fattuali.

La parte civile ha superato il vaglio di attendibilità oggettiva e soggettiva, sia con riferimento al singolo episodio di lesioni del 25 novembre 2019, sia con riferimento ai fatti oggetto di contestazione al capo 1): il racconto è stato dettagliato, genuino, coerente, non contraddittorio, equilibrato e mai la signora C ha mostrato tendenza a indugiare in descrizioni sovrabbondanti o inutilmente mortificanti, pur mantenendo un apprezzabile livello di precisione. Il suo racconto è stato inoltre riscontrato:

(i) dai fotogrammi ritraenti le parti del corpo, visibilmente compromesse, della C immortalate dai Carabinieri in sede di denuncia (*cfr.* fascicolo fotografico agli atti) — fotogrammi riferibili non solo a lesioni immediatamente recenti, ma anche a cicatrici o segni più risalenti;

(ii) dalle dichiarazioni del figlio C D S , testimone diretto dello stato d'animo della madre, dei segni visibili talora sul suo corpo, nei litigi telefonici tra lei e il L ; e testimone de relato dei fatti, poiché destinatario delle confidenze successive della madre.

(iii) dall'annotazione di PG;

(iv) in parte, dalle dichiarazioni delle stesse testimoni della difesa, ossia S A e L R , rispettivamente madre e sorella dell'imputato, le quali hanno entrambe confermato la gelosia di L e raccontato, per averlo appreso dalla C , un episodio in cui L distrusse il suo telefono — telefono riacquistato dalla stessa S . L'unico elemento narrativo frontalmente contrario rispetto ai fatti oggetto di contestazione, offerto dalle testimoni, è stato dichiararsi ignare delle violenze fisiche subite dalla C . Tale elemento, di per sé non determinante ai fini della decisione nella misura in cui non si nega che i fatti si siano verificati, ma soltanto che le donne ne fossero a conoscenza, si è ritenuto comunque inattendibile viste le contraddizioni del narrato.

Quanto all'imputato, L si è offerto di risarcire il danno — offerta rifiutata dalla parte civile — e, in sede di spontanee dichiarazioni, si è detto profondamente pentito e ha chiesto scusa(4).

1.1. Di seguito si offrirà la ricostruzione delle risultanze istruttorie per consentire — come si è anticipato — a codesta Corte, ai fini della valutazione di rilevanza della questione proposta, di cogliere la concretezza del caso affrontato e, soprattutto, per dare conto con esaustività di quali siano le ragioni che, non solo in astratto ma in concreto, impongono la scelta del giudice *a quo* di riqualificare i fatti immutati nell'ipotesi di cui all'art. 572 del codice penale.(5)

Prima di calarsi nel dettaglio, deve premettersi che i fatti di minacce, ingiurie, pressioni e violenza — condotte costitutive del reato di *stalking* contestato al capo 1), e descritte nelle lettere *a), c) ed e)*, quanto alle minacce, ingiurie, pressioni, e descritte nelle lettere *b) e d)*, quanto alla violenza — si sono tutti verificati in costanza della relazione sentimentale tra la C e il L .

(2) Ma anche all'esito della lettura degli atti di indagine, in caso di riqualificazione operata ex officio in sede di rito abbreviato

(3) Si deve precisare che il momento in cui si è sollevata la questione di costituzionalità non è in sede di contraddittorio delle parti sulla possibilità di operare la riqualificazione — poiché si è ritenuto che in quella sede la questione non si ponesse come rilevante essendo la riqualificazione una mera possibilità ancora di là da venire — ma in sede di camera di consiglio, quando tale riqualificazione è diventata un segmento della decisione. Cionondimeno — come si illustrerà nei paragrafi che seguono ciò che impedisce di pervenire alla decisione piena e ha costretto a sospendere il giudizio è il dubbio che il ragionamento decisivo — e quindi anche il suo risultato — non sia corretto, poiché lo stesso avrebbe dovuto essere condotto tenendo conto della richiesta difensiva di definizione nelle forme del rito abbreviato: da un lato, integrando la piattaforma probatoria anche con la lettura degli atti di indagine, e dall'altro, nel caso in cui anche dagli atti di indagine si trovi conferma del perimetro fattuale provato e dell'esito riqualificatorio, pervenendo ad una condanna con la riduzione secca di un terzo.

(4) La difesa ha poi prodotto un cd contenente i messaggi WhazzApp oggetto di scambio tra vittima e imputato nel corso della loro relazione, che danno modo di delineare la tipologia di relazione e il livello di frequentazione tra le parti in costanza di reato.

(5) Va ricordato che, nella pronuncia n. 103 del 2010 della Corte costituzionale la Corte dichiarò inammissibile la questione rilevando che il giudice a quo si era limitato a confrontare le fattispecie, originaria e riqualificata, solo ed esclusivamente su un piano di fattispecie astratte, senza giustificare nel merito perché ravvisasse un identico fatto. In essa si legge: «l'esercizio di tale potere non può [...] prescindere da una verifica volta ad accettare in concreto, cioè con riferimento alla fattispecie in esame, se il fatto sia diverso da quello descritto nell'imputazione» (Corte costituzionale, 10 marzo 2010, n. 103 del 2010, in Giur. Cost. 2010, 1159).



La persona offesa C P , giovane trentenne già madre di tre figli, due dei quali minorenni, ha raccontato di aver conosciuto l'odierno imputato L E , già separato dalla vecchia moglie nell'agosto del 2019 e di averlo frequentato fino al 26 novembre 2019, data in cui ha sporto la denuncia. Durante la relazione non vi fu stabile convivenza: la C viveva infatti nell'abitazione con i suoi tre figli, mentre il L da poco separato dalla ex moglie vittima di maltrattamenti (*cfr.* condanna n. 320/2018 emessa dal GIP presso il Tribunale di Torre Annunziata in data 11 ottobre 2018, irrevocabile il 5 marzo 2020), viveva nell'abitazione con la madre.

Tuttavia, nonostante non vi fosse stabile convivenza, la relazione tra loro era seria, consolidata e fondata sulla condivisione dei rispettivi affetti: il L era stato presentato sin da subito ai figli della C (*cfr.* dichiarazioni della C e del figlio C D S e talora usciva a passeggiare con la C e i figli o addirittura prelevava da solo il figlio della C , C , in stazione quando il ragazzo faceva rientro da ove lavorava (*cfr.* dichiarazioni della C del figlio C)). Per converso, la C , introdotta sin da subito in famiglia come compagna del L , aveva stretto un intenso rapporto affettivo con la madre e la sorella dell'imputato, che frequentava stabilmente (*cfr.* dichiarazioni di S A e L R rispettivamente madre e sorella dell'imputato(6)); quasi ogni pomeriggio, si recava a casa della madre dell'imputato, ove spesso si tratteneva anche senza il L attendendo il suo rientro da lavoro, preparando la cena per tutti i familiari del compagno (*cfr.* dichiarazioni di L R) e consumandola poi in loro compagnia (*cfr.* dichiarazioni della C e della madre dell'imputato); di frequente, trascorreva in quella casa tutta la serata a guardare un film (*cfr.* dichiarazioni della C , e nel fine settimana, si fermava a dormire (*cfr.* dichiarazioni della madre dell'imputata).

1.2. Venendo ai fatti specifici di cui all'imputazione, secondo quanto raccontato dalla C , la relazione tra l'imputato e la vittima, inizialmente serena, si rivelò dopo poche settimane turbolenta: frequenti divennero i diverbi e crescente ed usuale la violenza dell'imputato, che prese l'abitudine di scagliarsi contro di lei e colpirla con schiaffi e anche calci.

Le aggressioni fisiche dell'imputato erano determinate da motivi che non possono che definirsi futili(7), di frequente legati a gelosia(8). (condotta di cui alla lettera b).

Il L addirittura, la privò dell'utilizzo libero del telefono cellulare (che controllava continuamente, talora addirittura deteneva vietandogliene l'uso e la cui scheda era comunque intestata a lui) (fatto indicato come evento del reato di cui al capo 1), le vietò i *social network* e, ogni qualvolta non erano insieme ed ella non rispondeva al telefono, le telefonava con insistenza o le inviava messaggi fino ad ottenere una risposta (circostanza confermata dalla stessa sorella dell'imputato L R nel corso della sua deposizione(9)) o addirittura la raggiungeva fin sotto casa, anche di notte, esigendo di parlarle (circostanza confermata dal figlio C D S nel corso della sua deposizione) (condotta di cui alla lettera a).

Nonostante mantenesse riserbo sulle violenze subite, la sua relazione con il L destò la preoccupazione di suo figlio maggiorenne C , il quale le chiese ripetutamente se i segni visibili sul suo corpo fossero stati provocati dall'imputato ed al quale nascose la verità — fino alla sera del 25 novembre, giorno antecedente alla denuncia — addibitando i lividi ad incidenti stradali o a sbadataggine (*cfr.* circostanza confermata dal figlio C D S nel corso della

(6) Entrambe le donne hanno dichiarato che L parlava in modo entusiastico della C e si diceva certo di aver trovato la donna giusta. La S ha addirittura raccontato di aver stretto un rapporto materno con la C , con la quale si sentiva telefonicamente ogni mattina ed aveva assoluta intimità.

(7) La donna ha ricordato un episodio in particolare: mentre erano di rientro da un centro commerciale, ove aveva accompagnato il L a fare compere ma costui non era riuscito a trovare capi di abbigliamento di suo gradimento, l'imputato, in un accesso di rabbia, la accusò di avergli fornito consigli errati sul centro commerciale a lui adatto e la scaraventò a terra, trascinandola per i capelli fino all'autovettura e facendole sbattere il viso contro la portiera. Una volta entrati in autovettura, durante il tragitto verso un altro centro commerciale, il L inveì contro di lei e, improvvisamente, estrasse dalla portiera un giravite con la cui punta le graffiò ripetutamente la gamba, costringendola a fare rientro in casa per cambiarsi pantalone macchiato di sangue. La C , in dibattimento, ha indicato precisamente, tra quelli allegati alla denuncia, il fotogramma ritraente la cicatrice riconducibile all'aggressione con il giravite, che era ancora visibile al momento della denuncia del 26 novembre 2019. Ha poi ricordato che frequenti erano le discussioni con il L in ordine al suo orario di ritirata nelle sere in cui si incontravano: addirittura, quando i suoi figli (due dei quali minori) che l'attendevano a casa le telefonavano per chiederle quando rientrasse, l'imputato reagiva spegnendole o addirittura distruggendole il telefono. Questa reazione di violenza sul telefono divenne assai frequente — e legata anche ad altre occasioni di litigio — al punto che ella, avendo subito in un solo mese la rottura di ben tre schede telefoniche a lei intestate e non potendone attivare una quarta a suo nome, fu costretta ad adottare una scheda telefonica intestata al L .

(8) A tal proposito, la C ha ricordato un episodio in particolare: mentre era in autovettura con il L ricevette un messaggio vocale da una sua amica la quale le comunicava di aver incontrato il suo ex compagno, il quale le portava i saluti ed esprimeva il desiderio di rincontrarla. Mentre era intenta ad ascoltare il messaggio audio, il L le strappò il telefono di mano e, quando lo ebbe ascoltato, reagi dapprima distruggendole il telefono e poi picchiandola con calci e schiaffi, nonostante lei continuasse a ripetergli che quel messaggio non significava nulla e che non aveva alcuna intenzione di incontrare il suo ex compagno. Questo specifico episodio in cui L distrusse il telefono è noto alla madre e alla sorella di L che lo hanno raccontato nel corso delle rispettive deposizioni, in cui si sono peraltro mostrate al corrente della gelosia di L (*cfr.* deposizioni di S A e L R)

(9) La signora L R , sorella dell'imputato, ha precisato che il rapporto tra i due era connotato da un marcato e reciproco sentimento di gelosia che, nel caso del fratello, era verosimile derivasse dal senso di insicurezza dovuto al tradimento subito dalla ex moglie. Addirittura, il L si impressionava ogni volta che la C non rispondeva al telefono e le chiedeva continuamente dove si trovasse e con chi fosse.



sua lunga deposizione(10)). D'altra parte, lo stesso figlio C aveva avuto percezione diretta delle intemperanze del L, poiché, in un'occasione, aveva assistito a una litigata tra la madre e il compagno al telefono e, sentite le grida dell'uomo, aveva preso la cornetta e gli aveva chiesto contezza della sua aggressività. Addirittura, il ragazzo aveva poi incontrato il L unitamente ad altri familiari della C, alla Stazione di solo per chiarire questo litigio e la questione si era chiusa lì. Anche la C ha raccontato questo episodio ed ha aggiunto che, in un litigio successivo tra lei e L, suo figlio C fu destinatario indiretto delle minacce poiché il L, riferendosi al ragazzo, disse: «Si, sì, fà veni pure à figliete, pecché vatte pure à figliete...» (condotta di cui alla lettera c).

La donna ha precisato di aver provato più volte a troncare la relazione con l'imputato successivamente ai loro litigi, ma di esservi tornata puntualmente insieme dopo qualche giorno, poiché lo amava, nutriva la speranza di poterlo cambiare ed aiutarlo a mitigare il suo carattere irascibile ed aveva anche paura delle sue reazioni al distacco (fatto indicato quale evento nel corpo dell'imputazione di cui al capo 1). Innamorata del L, per ridurre le occasioni di litigio e proseguire la relazione, la C aveva imparato ad assecondarlo in tutto e renderlo continuamente partecipe dei suoi spostamenti.

La C ha infine riferito che la relazione con l'imputato la costrinse all'alterazione delle sue abitudini di vita, soprattutto nel rapporto con i figli: in particolare, L pretendeva che ella trascorresse in sua compagnia tutte le sere — e non soltanto serate alterne, come era avvenuto in un pruno momento — e rincassasse a tarda ora, o addirittura si trattenesse per la notte, anche quando non si era organizzata per la gestione dei figli. Ella — per proseguire la relazione, non volendovi rinunciare ed avendo piacere di trascorrere la notte in compagnia di L — lo assecondò, sebbene fosse consapevole del fatto che una mancanza così assidua da casa le creasse problemi, atteso che ivi l'aspettavano i suoi tre figli, due dei quali minorenni (circostanza — quella dei ripetuti rientri in tarda notte — confermata dal figlio C nel corso della sua lunga deposizione). Non ha fatto invece riferimento alla paura di uscire ed incontrarlo (come invece è indicato in contestazione).

Con riferimento all'episodio verificatosi il 25 novembre 2019, oggetto di autonoma contestazione al capo 2) (ma anche condotta di cui alla lettera d), la C ha raccontato l'episodio nei termini precisi in cui è indicato in contestazione(11), raccontando di un'aggressione da parte del L, protrattasi per varie ore all'interno di un hotel in cui stava con lui trascorrendo la notte, all'esito della quale, colpita con calci all'addome e alla schiena, trascinata per i capelli, sbattuta contro il muro e colpita alle gambe con una sedia di ferro, riportò lesioni consistite nella frattura di una costola e vari diffusi e importanti traumi su viso e arti, guaribili in giorni venticinque (cfr: referto). Fu il figlio C che ha confermato la circostanza nel corso della sua deposizione) ad accoglierla sgomento in casa il mattino seguente all'aggressione e a spingerla, con l'aiuto di amici e altri familiari, nonostante le sue resistenze, a raggiungere il pronto soccorso e poi a denunciare.

Il giorno successivo all'aggressione sentì telefonicamente anche l'imputato, il quale minimizzò l'accaduto chiedendole di uscire e di coprire i lividi con un po' di trucco (condotta di cui alla lettera e). Dinanzi al suo rifiuto, L la chiamò ripetutamente, ma ella non gli rispose più ed anzi si recò a sporgere denuncia; da quel giorno, i due non si sono più incontrati. In data 6 dicembre 2019, il L è stato attinto dalla misura della custodia cautelare in carcere.

1.3. Vale la pena dare conto anche delle risultanze istruttorie portate dalla difesa, poiché tornerà utile, nel corso dei paragrafi successivi, tenere presente (a) quale sia stata la strategia adoperata dal difensore per difendersi dal fatto di cui al titolo di reato, contestato; e (b) se sia esigibile e corretto pretendere che la difesa adoperi nel processo una strategia che difenda l'imputato non solo dal titolo di reato contestato, ma da tutti i titoli di reato astrattamente compatibili con il fatto oggetto di contestazione, indipendentemente dalla loro enunciazione nell'atto d'accusa.

(10) Il ragazzo ha raccontato di aver notato, durante la relazione tra la madre e il L (persona che, a settembre 2019, le fu presentata dalla madre come suo compagno), un profondo cambiamento nella madre, che appariva preoccupata e stressata. Ipotizzò che questo cambiamento fosse causato dalla relazione con il L, poiché la madre era turbata, piangeva e gridava ogni volta che riceveva telefonate da costui. Talvolta — il ragazzo ha ricordato nitidamente almeno due occasioni — aveva notato graffi ed ecchimosi anche sul suo volto, ma la madre aveva risposto in modo evasivo, accampando scuse. D'altra parte, confrontandosi con altri parenti, si era reso conto che la madre era ormai evasiva non solo con lui, ma con tutti e si era allontanata dai suoi affetti.

(11) La donna ha raccontato di aver iniziato la serata litigando con l'imputato, ma nonostante il litigio, si recò con lui in un hotel a — ove erano soliti intrattenersi — e ivi consumarono un rapporto sessuale consenziente. Poi, dal momento che il suo telefono cellulare era stato sequestrato e spento dal L (e che il telefono della C non fosse raggiungibile lo ha confermato il figlio C nel corso della sua deposizione, il quale provò invano a telefonarle fino alle 2,00 del mattino), approfittando dell'uscita di quest'ultimo dalla stanza, prese il secondo telefono regalatogli dalla madre dell'imputato, che aveva scrupolosamente nascosto nella sua borsa all'insaputa del L e lo accese per inviare un messaggio. Al suo rientro in stanza, il L sentì il suono del cellulare e cominciò a frugare nella borsa, rovesciandone il contenuto sul pavimento e strappando tutti i documenti riposti al suo interno. Trovato il telefono, il L lo accese, facendosi dare il pin per l'accensione da lei e vi ritrovò alcuni messaggi, ivi compresi quelli vocali che la C si era scambiata con la madre del L. A questa scoperta, L adirato con lei che — nel timore che glielo rompesse — gli aveva nascosto l'esistenza di un secondo telefono, reagi insultandola — «sei una zoccola, una puttana» — e minacciando di rinchiuderla in un posto lontano e non farle più vedere figli. Tali aggressioni verbali, intervallate da violenze fisiche, si protrassero dalle ore 23,00 alle ore 3,00/4,00 circa del mattino, momento in cui l'imputato, dolente ad un braccio, crollò esausto sul letto e si addormentò. Anch'ella, impaurita, tamponato il viso gonfio con un asciugamano, si addormentò e, alle ore 6,00 del mattino, riaccompagnò l'imputato a casa e rientrò nel suo appartamento.



Invero, la C ha precisato che l'unica persona con la quale si confidò sulle violenze subite fu proprio S A, madre dell'imputato, con la quale aveva un rapporto di viva confidenza: a suo dire, la donna, notando i lividi ed i segni sul suo volto e raccolte le sue rivelazioni, le consigliò di interrompere il rapporto con suo figlio, perché non era giusto che soffrisse in questo modo, ma lei non ci riuscì, poiché troppo coinvolta.

La madre dell'imputato, nel corso della sua escusione quale teste della difesa, ha confermato di avere avuto un rapporto di estrema confidenza e sincero affetto con la C di aver appreso da lei che L e aveva distrutto il cellulare per ragioni di gelosia e di averlo ricomprato a sue spese, di aver consigliato invano alla ragazza di lasciarlo, di aver appreso dalle sue parole della violenza subita il 25 novembre 2019, poiché quella mattina, come tutte le mattine si sentirono telefonicamente e la ragazza le disse di essere in ospedale.

Tuttavia, ha negato di aver ricevuto confidenze sulle aggressioni fisiche perpetrata da L o di aver mai notato personalmente segni sul corpo della ragazza, neppure il giorno dopo l'aggressione del 25 novembre 2019. Ignara delle violenze fisiche si è dichiarata anche la sorella dell'imputato L R.

Ora, a prescindere dal dettaglio delle valutazioni in punto di attendibilità delle testi della difesa sui temi delle violenze — che più correttamente deve trovare altrove la sua sede(12) —, va osservato che entrambe le donne — la S e la L, nel corso della deposizione, si sono soffermate sulla forza e l'intensità del legame tra la C e L, sulla loro complicità, sull'assiduità della loro frequentazione, sull'intimità che loro stesse, in virtù di quel legame, avevano creato con la C; ed anche sulle «asperità» caratteriali del L seppure ridimensionandole. La S ha anche chiaramente affermato di essersi accorta delle conseguenze emotive che queste asperità avevano prodotto sulla ragazza e, addirittura, di aver tentato di dissuadere la ragazza a continuare il rapporto con L; suggerimento che la ragazza non aveva potuto accogliere proprio per l'incapacità di recidere il legame con l'imputato.

2. La riconducibilità del fatta di cui al capo 1) alla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale

Essendovi, come visto, corrispondenza tra i fatti storici oggetto di imputazione e i fatti emersi all'esito dell'istruttoria dibattimentale, questo giudice ritiene di doverli riqualificare nell'ipotesi incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale.

Va a tal proposito osservato che i fatti addebitati all'imputato in imputazione, connotati, quanto alla condotta, da un alto grado di violenza e, quanto all'evento, da uno stato di paura, ma anche da uno stato di mortificazione e dipendenza fisica e psichica importante nella vittima, si sono svolte in costanza di una relazione sentimentale stabile tra le parti, che non ha avuto soluzione di continuità.

Alla luce di tali due elementi (ossia, da un lato, la gravità dell'evento psichico — già descritto in imputazione — e le condotte, che non si sono limitate — già in contestazione — a minaccia e molestia; e dall'altro, la presenza di una relazione stabile e consolidata tra le parti) non appare corretta, a parere di questo giudice, la riconduzione operata dall'Ufficio di Procura dei fatti oggetto di imputazione alla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale.

2.1. Va premesso che la *ratio* di politica criminale che ha sorretto l'introduzione legislativa della fattispecie di cui all'art. 612-bis del codice penale, con l'art. 7 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 («Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38, induceva ad escludere che i casi in cui tra vittima e carnefice fosse in corso una relazione affettiva stabile potessero ricadervi (sul punto, icastico il richiamo del difensore al termine anglofono *stalking* che nel linguaggio giudiziale dà titolo al reato e che implica etimologicamente la presenza di un cacciatore e di una preda(13)).

Il legislatore intendeva colmare un vuoto di tutela avverso i comportamenti persecutori, assillanti e invasivi della vita altrui, introducendo, in linea con gli ordinamenti stranieri, l'art. 612-bis del codice penale, per attribuire autonomo e aggravato rilievo penale alle condotte di minaccia e molestia — già punite come reati autonomi — quando le stesse fossero assillanti e reiterate (trattasi di reato abituale) ed idonee a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo

(12) Basti qui solo dire che la manifesta contraddizione delle dichiarazioni suddette con il fascicolo fotografico e con le altre — molto più convincenti fonti rappresentative, oltre che il contegno processuale della madre di L e le spontanee dichiarazioni dello stesso imputato, conducono a ritenere inattendibili entrambe le deposizioni almeno per la parte riferita alla percezione delle aggressioni fisiche, fermo restando che, quandanche le due donne non avessero assistito personalmente a violenze o fossero state destinatarie di confidenze in tal senso, non sarebbe questo elemento idoneo a sconfermare il narrato credibile e riscontrato della persona offesa.

(13) In «The Oxford English Dictionary» la definizione è «To approach slow, and quietly in order not to be discovered when getting closer towards an animal or a person, in order to kill, catch or harm it or them». E in riferimento al termine nella sua connotazione criminale «to illegally follow and watch somebody over a long period of time, in a way that is annoying or frightening». Nel dossier redatto dal Servizio Studi del Senato, febbraio 2009, n. 98, a commento dei disegni di legge AA.SS. nn. 451, 751, 795, 861 e 1348 in materia di stalking, si legge «Il termine "stalking" (e il verbo "to stalk") è derivato dal linguaggio tecnico della caccia ed è traducibile lateralmente con la perifrasi "fare la posta" (alla preda)». Sembrerebbe lampante in questa sola definizione che per aversi stalking c'è un reo che, in senso lato, insegue e una vittima che sfugge.



normativo (trattasi di reato di evento), ossia stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità personale e cambiamento delle abitudini di vita. In tali casi, il maggiore disvalore giuridico del fatto è giustificato dall'esposizione della vittima a gravi conseguenze nella vita emotiva (stato di ansia e di paura ovvero timore per l'incolumità) e pratica (cambiamento delle abitudini di vita).

Nel testo normativo originario, a conferma della fisionomia criminale dello *stalking* quale condotta di un soggetto allontanato dalla vita della vittima il quale, perseguitandola, tenta di rompere gli argini di quel confinamento, militavano argomenti interpretativi inequivocabili.

La *voluntas legislatoris* appariva manifesta, *in primis*, nei dati statistici offerti dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1440, riportanti i casi riconducibili alle fattispecie di nuovo conio, facendo riferimento a condotte «commesse in un caso su due (...) ad opera di *ex* mariti, *ex* conviventi o *ex* fidanzati, ma (...) anche da conoscenti, colleghi o estranei». Nessuna menzione di condotte perpetrata dal *partner* in costanza di relazione.

In secondo luogo, con riferimento all'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 612-bis del codice penale, nella stesura definitiva della disposizione originaria, non fu accolta la proposta di modifica della Commissione alla Camera, in cui si suggeriva che l'aggravamento della pena riguardasse anche il coniuge (non solo separato o divorziato) e la persona ancora legata da relazione affettiva alla persona offesa.

Da questi due dati, emergeva che le ipotesi riconducibili a *stalking* perpetrata nell'ambito di una relazione affettiva stabile erano state ritenute, già dal legislatore del 2009, statisticamente risibili o comunque eccentriche rispetto alla *ratio* di introduzione della fattispecie, e pertanto neppure meritevoli di più stringente tutela — in distonia con la fisionomia di altri reati contro la persona in cui la relazione affettiva è elemento aggravante(14).

2.2. Come noto, tuttavia, l'aggravante di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale è stata poi modificata dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge n. 93/2013, convertito dalla legge n. 119/20131, sostituendo all'espressione «coniuge legalmente separato o divorziato» quella di «coniuge anche legalmente separato o divorziato» ed attraendo nell'aggravante anche i rapporti affettivi in corso. Questo ampliamento — in teoria ben chiaro nella sua *ratio* di approntare una tutela rafforzata delle relazioni affettive in cui le minacce ben possono realizzarsi — ha snaturato, a parere di questo giudice, la fisionomia *criminis* del reato di *stalking*, creando dei profili di sovrapposizione con il reato di cui all'art. 572 del codice penale. Se le esigenze di politica criminale perseguitate con la novella del 2009 erano infatti quelle di colmare uno specifico vuoto di tutela, con l'obiettivo di punire «la reiterazione insistente di condotte intrusive(15), quali telefonate, appostamenti, pedinamenti fino, nei casi più gravi, alla realizzazione di condotte integranti di per sé reato (minacce, ingiurie, danneggiamenti, aggressioni fisiche)(16).», sarebbe stato logico mantenere differenziati gli ambiti applicativi della fattispecie di *stalking*, rispetto a quelli del reato di maltrattamenti, poiché era palesemente in contrasto con la *ratio* legislativa (e si veda in tal senso la — probabilmente superflua(17) — clausola di salvaguardia) la punizione di condotte che già ricevevano tutela con pene più gravi nella normativa previgente.

Peralterro, la scelta di tenere distinte le ipotesi di maltrattamenti e di atti persecutori utilizzando quale parametro distintivo la presenza di una stabile relazione affettiva in corso, avrebbe avuto una sua *ratio* di politica criminale del tutto ragionevole: tenere condotte di minaccia o molestia nel contesto di una relazione stabile, reciprocamente condovolta, in danno di un partner il quale, nonostante le molestie e le minacce, non ha in sé le risorse emotive per respingere il reo, ed anzi, in una situazione di dipendenza affettiva e psicologica, subisce, ingoiandole, le sue condotte e continua a vivere la relazione nella speranza di poterla recuperare, evoca un fatto ascrivibile a pieno titolo alla *ratio* applicativa del reato di cui all'art. 572 del codice penale, molto più che nel terreno dello *stalking* che lascia ipotizzare la presenza di una vittima che fugge e di un carnefice che inseguo.

Tuttavia, come già detto, la presenza dell'aggravante di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale, che attrae alla sfera applicativa dell'art. 612-bis del codice penale anche le condotte persecutorie tenute nei confronti di una persona della famiglia *lato sensu* intesa (nozione sulla quale ci si soffermerà), impone di rivisitare i rapporti tra le due fattispecie in termini di sovrapposizione e di concorso apparente di norme, tenendo presente che la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 612-bis del codice penale rende espressamente sussidiaria l'ipotesi di *stalking* rispetto a quella di maltrattamenti, punita più gravemente(18).

(14) D'altra parte, dalla lettura delle discussioni parlamentari prodromiche all'approvazione del testo normativo, si evince un clima di confusione in merito alla ratio di esclusione di una siffatta aggravante, e talora è introdotto il tema dell'antologica estraneità del reato di atti persecutori alle ipotesi di rapporto affettivo in corso.

(15) Le condotte intrusive in tanto possono definirsi tali, in quanto vi sia uno spazio individuale che la persona offesa protegge ed in cui la presenza del reo è espressamente rifiutata.

(16) Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1440

(17) Giudica — correttamente — superflua la clausola di salvaguardia attenta dottrina, rilevando che, per la le regole generali.

(18) In particolare a seguito della recente legge del 19 luglio 2019, n. 69 «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere», applicabile ratione temperis al caso di specie.



2.3. Ebbene, venendo all'analisi comparativa delle fattispecie, va osservato che innanzitutto l'oggettività giuridica di cui agli articoli 572 e 612-bis del codice penale è diversa: il reato di maltrattamenti è un reato contro la famiglia *lato sensu* intesa (o meglio contro l'assistenza familiare) e il suo oggetto giuridico è costituito dai congiunti interessi dello Stato alla tutela della famiglia da comportamenti vessatori e violenti e delle persone facenti parte della famiglia alla difesa della propria incolumità fisica e psichica. Il reato di atti persecutori è un reato contro la persona e in particolare contro la libertà morale, che può essere commesso da chiunque con atti di minaccia o molestia reiterati e che non pre-suppone l'esistenza di interrelazioni soggettive specifiche.

Venendo alla struttura dei due reati, rispetto all'asciutta descrizione del delitto di maltrattamenti — concetto omnicomprensivo, indeterminato o quantomeno elastico, che tra l'altro riassume in sé sia la condotta che l'evento psichico —, il delitto di *stalking* attribuisce rilievo penale alle condotte di minaccia o molestia idonee a cagionare uno dei tre eventi alternativamente previsti dalla norma incriminatrice, quali la modifica delle abitudini di vita, il perdurante e grave stato di ansia e di paura e il fondato timore per l'incolumità. La valutazione di idoneità va condotta in concreto dal giudice il quale dovrà verificare il nesso causale tra la condotta posta in essere dall'agente e i turbamenti derivati alla vita privata della vittima (*cfr.* fra le tante Cassazione n. 46331/13 e n. 6417/10). Con riferimento agli eventi, agevole è il controllo giudiziario sull'evento pratico ed esterno, quale la «modifica delle abitudini di vita»; più delicata la verifica degli eventi che riguardano la sfera intima, emotiva e psicologica, quali il «perdurante e grave stato di ansia e di paura» e il «fondato timore per l'incolumità», che debbono essere accertati attraverso la verifica di elementi sintomatici di tale turbamento psicologico, ricavabili dalle dichiarazioni della vittima, messe in relazione alla sua sensibilità personale, ma soprattutto dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente ed anche da quest'ultima, considerando tanto il suo profilo concreto quanto la sua astratta idoneità a causare l'evento. È poi autonomo ed ulteriore il controllo della fattispecie soggettiva, dovendosi, tra l'altro, ritenere rilevanti solo gli eventi conosciuti dall'imputato e da questi valutati per portare a compimento il proprio intento persecutorio.

Ponendo a confronto le due fattispecie, si evidenzia che, quanto alla condotta, i contegni di *stalking* — minacce e molestie(19) — sono astrattamente idonei ad integrare la condotta di maltrattamenti di cui all'art. 572 del codice penale, che attrae a sé tutti gli atti lesivi dell'integrità fisica e morale della vittima, e quindi non solo le minacce e le molestie, ma anche, da un lato, le mortificazioni psichiche, e dall'altro, le ingiurie ed ogni forma di violenza. D'altronde, entrambi sono delitti abituali a forma libera, in cui le condotte si tipizzano per la loro idoneità alla causazione dell'evento.

A ben vedere anche gli eventi, non omologabili testualmente difettando l'esplicitazione dell'evento nel delitto di cui all'art. 572 del codice penale (implicito nella descrizione della condotta che attrae a sé sia l'atto di maltrattare sia l'evento di essere maltrattati), di fatto incontrano numerosi profili di sovrapposizione, almeno con riferimento ai due eventi alternativi emotivi e psicici, perché il maltrattato è chi sviluppa nei confronti del maltrattante un sentimento di timore o, quantomeno, di paura e di stress. Ad un'attenta analisi, tuttavia, lo *status* di maltrattato implica un evento psichico più complesso della sola paura, poiché la vittima vive uno stato di svilimento, di prostrazione, di sopraffazione della sua personalità morale, un costante patimento, determinato da un regime di vita in cui l'offesa alla propria personalità è divenuta abitudine costante, cosciente e volontaria da parte del soggetto attivo(20).

L'unico elemento di specialità per aggiunta nello *stalking* rispetto al delitto di maltrattamenti è l'evento della modifica delle abitudini di vita della vittima, che, non a caso, non è richiesto nell'art. 572 del codice penale, fattispecie dall'estensione dell'evento psichico evidentemente più ristretta nelle sue ricadute tangibili e concrete. Del resto la modifica delle abitudini di vita, sebbene alternativo, appare emblematico dell'originaria vocazione della fattispecie di *stalking* nella modifica delle abitudini di vita della vittima causata dalle condotte persecutorie si scorge quel tentativo — ma anche quella capacità — evitante della vittima rispetto alle persecuzioni del reo, capacità che di regola non si riscontra ed infatti non è richiesta nel reato di cui all'art. 572 del codice penale: in quest'ultimo caso, la vittima subisce il maltrattamento perché, sentimentalmente legata al maltrattante, ancora fortemente condizionata dal legame affettivo, non riesce ad allontanarsene — se non per brevi, faticosi momenti —, subisce e prosegue la relazione.

Per converso, l'art. 572 del codice penale presenta un elemento di specialità per specificazione rispetto all'art. 612-bis del codice penale, poiché, quasi a compensare la vaghezza della descrizione onnicomprensiva della condotta/evento di maltrattamenti, è fortemente restrittivo nell'individuazione dell'ambito applicativo soggettivo: maltrattante è, per quanto qui rileva, solo la persona della famiglia o comunque convivente, come suggerisce anche la collocazione sistematica della disposizione.

(19) Molestie che, ancora una volta, evocano un concetto di «disturbo» della vittima, che sembrerebbe male attagliarsi ad una relazione affettiva in corso.

(20) L'evento psichico, connesso alla natura di reato di durata e quindi sviluppato nel tempo è prima di tutto psichico: maltrattato non è il leso, il minacciato, il molestato, ma è colui che consente, tollera, subisce la reiterazione nel tempo delle condotte d'abuso. È stato efficacemente descritto in dottrina, come uno stato di «sofferenza di natura fisica e morale si ripercuota sulla personalità della vittima, impedendone la normale espansione, soffocandola, o anche soltanto rendendole ingiustamente più difficile la libera formazione ed esplicazione, frustrandola, deformandola in direzioni diverse da quelle che senza i maltrattamenti avrebbe potuto assumere, comprimendola in uno stato di terrore e di abiezione indegno di un essere umano», Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli [XXV, 1975] di Coppi Franco, voce in Encyclopédia del diritto.



2.4. Che per «famiglia» dovesse intendersi la «formazione sociale», fondata oltre che sulla costanza del matrimonio anche sul legame affettivo di chi l'ha costituita e da cui derivano i doveri di solidarietà materiale e morale di tutti coloro che tali legami hanno creato, era noto ben prima della novella legislativa del 2012(21) che ha aggiunto la dicitura «o comunque convivente», positivizzando un dato abbondantemente acquisito in via pretorile.

Del resto, un'interpretazione estensiva dell'ambito applicativo soggettivo della norma è in linea con la *ratio* dell'art. 572 del codice penale, che è quella di punire autonomamente colui che adoperi condotte maltrattanti in un contesto affettivo protetto e di tutelare la vittima che subisce, proprio nella dimensione emotiva in cui dovrebbe ricevere maggiore cura, condotte di prevaricazione fisica o morale; e che, al contempo, anzi, proprio per la persistenza del legame affettivo e per il condizionamento emotivo che lo stesso esplica nella sua vita, fatica a riconoscere i suoi diritti, la sua dignità e il suo spazio di libertà nonché ad esercitare la sua capacità di difendersi. Le situazioni di vita che ricevono tutela nell'art. 572 del codice penale sono i legami affettivi forti e stabili, tali da rendere particolarmente difficoltoso per colui che patisce i maltrattamenti sottrarsi ad essi e particolarmente agevole per colui che li perpetua proseguire. Dal punto di vista della vittima, la reazione è inibita perché profondo è il sentimento di dipendenza psicologica, irrinunciabile il progetto di vita intrapreso, pesante il senso di subordinazione o insuperabile il condizionamento materiale ed economico: la vittima ritiene comunque di dover accettare o di non poter o saper rompere il rapporto. Dal punto di vista dell'autore, il legame affettivo — sebbene sfibrato dalle mortificazioni —, in uno con la soggezione psicologica della vittima, la sua dipendenza morale, il suo affetto, il suo condizionamento materiale ed economico, il suo rispetto del valore stesso del rapporto, sono gli elementi che consentono la reiterazione, l'abitudine dei suoi comportamenti di negazione e mortificazione dell'impegno di stabilità, assistenza reciproca e fedeltà(22).

Verificata l'oggettività giuridica del reato, tenuto conto della *ratio* legislativa della novella del 2012 di estensione dell'ambito applicativo del reato a coloro che comunque convivono, *ratio* legislativa improntata al rafforzamento della tutela e non al suo indebolimento, deve comprendersi quale estensione applicativa abbia il concetto di convivenza.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità — come si diceva — era stata molto chiara, anche prima della novella del 2012, nel ritenere persona di famiglia colei con la quale vi sia una relazione stabile e stabilmente organizzata, sia pure naturale e di fatto, prescindente dalla stabile coabitazione, condivisa nei reciproci ambienti di vita, fondata su unità di intenti e progetti, reciproca assistenza, protezione e solidità; caratteristiche che, per vero, costituiscono l'*humus* nel quale si innestano i condizionamenti subiti dal maltrattato (*cfr.* Cassazione penale, Sezione quinta, Sentenza n. 24688 del 17 marzo 2010, rv. 248312, in cui si afferma che «La giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito che il delitto di maltrattamenti in famiglia è ravvisabile anche per la così detta famiglia di fatto, ovvero quando in un consorzio di persone si sia realizzato, per strette relazioni e consuetudini di vita, un regime di vita improntato a rapporti di umana solidarietà ed a strette relazioni, dovute a diversi motivi, anche assistenziali (vedi Cassazione, Sezione terza, 3 luglio-3 ottobre 1997, n. 8953). La sentenza citata ha, altresì, precisato che non è necessaria la convivenza e la coabitazione; ciò perché la convivenza non rappresenta un presupposto della fattispecie criminosa in questione»; o anche Cassazione penale, Sezione terza, sentenza n. 8953 del 3 luglio 1997 Ud. (dep. 3 ottobre 1997) Rv. 208444 — 01; e Cassazione penale, Sezione sesta, 18 dicembre 1970, ove si è ritenuto sufficiente che tra i non conviventi vi fosse una stabile relazione sessuale).

Ma, anche all'indomani della novella del 2012, la giurisprudenza ha operato un'interpretazione estensiva del concetto di convivenza, valorizzando ben più del dato formale della condivisione continuativa di spazi fisici, il dato sostanziale della condivisione di progetti di vita (*cfr.* da ultimo, Cassazione penale, Sezione sesta, sentenza n. 19922 del 2019, ed anche Cassazione penale, Sezione seconda, 23 gennaio 2019, n. 10222. Più diffusamente, Cassazione penale, Sezione sesta, n. 31121 del 18 marzo 2014, Rv. 261472, in cui si ritiene integrato il delitto di maltrattamenti con riferimento a due amanti non conviventi, «Da tempo la giurisprudenza ha chiarito che la norma di cui all'art. 572 del codice penale non riguarda solo i nuclei familiari costruiti sul matrimonio, ma qualunque relazione che, per la consuetudine e la qualità dei rapporti creati all'interno di un gruppo di persone, implichi l'insorgenza di vincoli affettivi e aspettative di assistenza assimilabili a quelli tradizionalmente propri del nucleo familiare. È infatti in contesti del genere che sorge la primaria esigenza di tutela assicurata dalla norma incriminatrice, cioè quella di evitare che dai vincoli familiari nascano minorate capacità di difesa a fronte di sistematici atteggiamenti prevaricatori assunti da un componente del gruppo»:

(21) Le parole «o comunque convivente» sono state aggiunte dalla legge n. 172 del 2012 — Ratifica ed esecuzione della Convocazione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

(22) D'altra parte, il riferimento dell'art. 572 del codice penale anche alle relazioni fondate sull'autorità e sull'affidamento inducono a soffermarsi sul dato comune della natura particolare del rapporto considerato, in cui vi è una componente di fiducia — o di soggezione — che la vittima ripone nell'autore. Si tratta di rapporti che, proprio per la componente di fiducia — o soggezione — possono favorire le manifestazioni di prepotenza di un soggetto sull'altro e indebolire nella vittima la capacità di sottrarsi alle vessazioni. Centrale in tutti e tre i casi appare la tutela della personalità di singoli individui in ragione della loro particolare posizione psicologico-affettivo — o formalmente subordinata — rispetto all'autore dei maltrattamenti.



evitare cioè che la relazione costituisca al tempo stesso l'occasione e la "vittima" di assetti patologici nei rapporti inter-personali più stretti. Ciò detto, sembra chiaro come la fattispecie non esiga affatto il carattere monogamico del vincolo sentimentale posto a fondamento della relazione, e neppure una continuità di convivenza, intesa quale coabitazione. È necessario piuttosto, ed unicamente, che detta relazione presenti intensità e caratteristiche tali da generare un rapporto stabile di affidamento e solidarietà»).

D'altra parte, un'interpretazione siffatta è l'unica compatibile con l'art. 3 della Costituzione: sarebbe infatti irragionevole tutelare la vittima di mortificazioni abituali allorquando sia legata da vincoli fondati sul matrimonio, anche in quei casi in cui il rapporto sia ormai sgretolato e indebolito nella sua capacità di condizionare la vittima (si pensi al caso di *ex coniugi*, in relazione ai quali la giurisprudenza ritiene configurabile il reato di maltrattamenti e assorbito quello di atti persecutori aggravati⁽²³⁾); e non tutelare, invece, la vittima di mortificazioni abituali che avvengono in contesti affettivi non suggeriti da scelte formali, ma caratterizzati comunque dalla attuale condivisione di spazi e progetti di vita che condizionano fortemente la capacità di reagire della vittima.

Va peraltro rilevato che, anche dopo l'innovazione del 2012, secondo un'interpretazione letterale, la convivenza non può essere ritenuta elemento costitutivo, ma solo residuale, del delitto di cui all'art. 572 del codice penale, in considerazione del fatto che la norma si riferisce, nell'indicare il soggetto passivo ad «una persona della famiglia o comunque convivente». Del resto, le ulteriori ipotesi di rapporti giuridici presi in considerazione dalla norma (sottoposizione ad autorità o affidamento per ragioni di educazione, istruzione, cura vigilanza custodia, ovvero per l'esercizio di una professione o di un'arte) prescindono tutte dall'elemento della convivenza, essendo invece dirimente l'elemento del carattere para-familiare dei rapporti⁽²⁴⁾.

2.5. Ora, identificato il rapporto di specialità bilaterale tra le fattispecie, posto che, per quanto di interesse, entrambi i reati possono essere integrati in corso di relazione affettiva (per lo *stalking*, in particolare, nell'ipotesi aggravata di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale qui contestata), deve ritenersi che il rapporto tra le fattispecie, in tal caso, si ponga in termini di gradualità e approfondimento dell'offesa, coerentemente con la risposta sanzionatoria prevista dal legislatore, che vede oggi il reato di maltrattamenti punito ben più gravemente del delitto di atti persecutori anche nella forma aggravata.

Se le molestie e le minacce si accompagnano ad altre condotte diverse e ancor più mortificanti (quali violenze, ingiurie, mortificazioni e pressioni psicologiche) tali da provocare uno svilimento della sfera morale ed emotiva della vittima e paralizzarla nelle sue reazioni, la condotta è idonea a integrare il reato di maltrattamenti, per cui il reato di *stalking*, in virtù della clausola di salvaguardia, non potrà configurarsi.

Nel caso contrario — casisticamente limitato, restando l'art. 572 del codice penale l'ambito elettivo per la tutela delle relazioni affettive esposte al rischio di distorsioni — in cui la condotta di minaccia e molestie, pur generando nella vittima uno degli eventi psichici alternativi del delitto di *stalking*, non si risolva in una condizione di mortificazione insostenibile per la vittima, perché costei, pur impaurita, sia per esempio in grado di reagire e fronteggiare il carnefice, offrendo condotte pari e contrarie⁽²⁵⁾ ovvero modificando le sue abitudini di vita in chiave respingente del carnefice, l'unico reato configurabile sarà quello di atti persecutori nella forma aggravata.

D'altra parte, quando la condotta, nel tempo, si sia progressivamente concretata in atti ben più gravi delle sole molestie e minacce appare evidente dalle stesse condotte che la vittima abbia sopportato dal carnefice molto più di quanto avrebbe, in una relazione percepita alla pari, consentito.

In tal modo, si offre una lettura del tutto compatibile con il dato normativo, poiché è fatto salvo lo spazio applicativo della fattispecie aggravata di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale in caso di relazione affettiva o coniugale ancora in corso, ferma restando la sussidiarietà della fattispecie ove il fatto sia riconducibile all'ipotesi più grave di maltrattamenti

2.6. Applicando le conclusioni cui si è pervenuti al caso oggetto di giudizio occorre rilevare che, al momento dei fatti, tra la C... e L... vi era un rapporto di condivisione affettiva stabile, come si evince nella stessa imputazione (*cfr.* in punto di indicazione dell'aggravante di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale): nonostante non vi fosse

(23) Da ultimo, Cassazione penale, Sezione seconda, 23 gennaio 2019, (ud. 23 gennaio 2019, dep. 8 marzo 2019), n. 10222). Contra, Cassazione penale, Sezione sesta, 9 novembre 2018, n. 55737).

(24) Al riguardo si consideri la giurisprudenza che ha riconosciuto la realizzazione del reato in esame nelle ipotesi di mobbing, secondo cui «Le pratiche persecutorie realizzate ai danni del lavoratore dipendente e finalizzate alla sua emarginazione (cosiddetto "mobbing") possono integrare il delitto di maltrattamenti in famiglia esclusivamente qualora il rapporto tra il datore di lavoro e il dipendente assuma natura para-familiare, in quanto caratterizzato da relazioni intense ed abituali, da consuetudini di vita tra i soggetti, dalla soggezione di una parte nei confronti dell'altra, dalla fiducia riposta dal soggetto più debole del rapporto in quanto che ricopre la posizione di supremazia», v. da ultimo, Sezione sesta, Sentenza n. 39920 del 2018, non massimata; Sezione sesta, n. 24642 del 19 marzo 2014 - dep. 11 giugno 2014, Pg in proc. L. G. Rv. 26006301.

(25) Come noto, secondo la giurisprudenza di legittimità, se vi sono molestie o minacce reciproche non è configurabile il delitto di maltrattamenti in famiglia (v. Cassazione penale, Sezione sesta, n. 4935 del 23 gennaio 2019 — dep. 31 gennaio 2019, M. Rv. 27461701 secondo cui «In tema di maltrattamenti in famiglia, integra gli estremi del reato la condotta di chi infligge abitualmente vessazioni e sofferenze, fisiche o morali, a un'altra persona, che ne rimane succube, imponendole un regime di vita persecutoria e umiliante, che non ricorre qualora le violenze, le offese e le umiliazioni siano reciproche, con un grado di gravità e intensità equivalenti»).



convivenza a carattere continuativo, trattandosi tra l'altro, per entrambi, di una seconda relazione a seguito di una prima esperienza relazionale naufragata (sono soggetti già separati e, almeno la C , con figli), il rapporto era serio, stabile e fondato sulla condivisione dei rispettivi affetti. Il L era stato presentato sin da subito ai figli della C (cfr: dichiarazioni della C e del figlio C D S) e talora usciva a passeggiare con la C e i figli o addirittura prelevava da solo il figlio della C , C , in stazione quando il ragazzo faceva rientro da S , ove lavorava (cfr: dichiarazioni della C e del figlio C). Per converso, la C introdotta sin da subito in famiglia come compagna del L , frequentava quotidianamente l'abitazione della madre di L ove costui viveva: quasi ogni pomeriggio, si recava in quella casa, spesso si tratteneva anche senza il L , attendendo il suo rientro da lavoro, preparando la cena per tutti i familiari del compagno (cfr: dichiarazioni di L R) e consumandola poi in loro compagnia (cfr: dichiarazioni della C e della madre dell'imputato); di frequente, trascorreva in quella casa tutta la serata a guardare un film (cfr: dichiarazioni della C) e nel fine settimana, si tratteneva a dormire (cfr: dichiarazioni della madre dell'imputato). Aveva inoltre stretto un intenso rapporto affettivo con la madre e la sorella dell'imputato, che frequentava stabilmente (cfr: dichiarazioni di S A L R , rispettivamente madre e sorella dell'imputato(26)).

Indubbia la condivisione del progetto di vita ed evidente l'intenso legame affettivo, che si pervadeva nei reciproci ambiti di vita, avvincendo la C al L .

Il contesto è quindi quello di una relazione affettiva attuale e stabile, con doveri ed interessi reciproci, caratterizzata anche dal coinvolgimento degli amanti nei rispettivi rapporti familiari, tale da attrarre le condotte tenute dal L nel campo applicativo soggettivo di sovrapposizione tra la fattispecie di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale e 572 del codice penale.

2.7. Poste queste premesse, vanno analizzate le condotte contestate al L e l'evento psichico ed eventualmente materiale prodotto nella C .

Le condotte descritte in imputazione consistono, innanzitutto, in violenze fisiche gravi, altamente lesive reiterate, sovente legate a ragioni di gelosia, (condotte descritte alle lettere b e d); le stesse hanno trovato conferma in sede istruttoria (cfr: fascicolo fotografico e descrizione della vittima) e sono parse peraltro sovente legate a motivi veramente futili.

Non mancano le violenze psicologiche, riconoscibili nell'atto di (i) distruggere, in più occasioni, il telefono della vittima e privarla di un telefono a lei intestato e da lei gestito liberamente, anche mediante uso dei *social network* (fatto descritto in imputazione, pur avendo il pubblico ministero ritenuto un evento del delitto di atti persecutori, e non invece una condotta persecutoria); (ii) aggredirla allorquando scoprì che utilizzava ugualmente un telefono al di fuori del suo controllo (condotta descritta alla lettera d); (iii) raggiungerla sotto casa, anche di notte, e tempestarla di telefonate, ove non fosse agevolmente raggiungibile telefonicamente, poi ingiuriandola (condotta riconducibile al concetto di molestia descritta alla lettera a) (iv) minacciare, nel corso di un litigio, di ledere l'incolumità fisica di suo figlio — ragazzo che incontrava anche da solo in stazione — col quale aveva peraltro già avuto un confronto acceso (condotta descritta alla lettera c); (v) pressarla per uscire, nonostante i visibili lividi sul volto che gli aveva provocato, invitandola a coprirli col trucco notte — condotta riconducibile al concetto di molestia descritta alle lettere d).

Le condotte descritte, secondo quell'ottica, di cui si è discusso in precedenza, di approfondimento dell'offesa intesa quale sistematica mortificazione del legame relazionale ed affettivo, appaiono a pieno titolo sussumibili nell'art. 572 del codice penale poiché, lungi dal risolversi in mere minacce e molestie, si sono concretizzate in qualcosa di più: sistematici e coscienti atti di prevaricazione fisica e psicologica che la vittima ha ampiamente tollerato senza opporre mai resistenza.

Oltre alla gravità delle condotte descritte, che paiono esprimere per sé sole con pienezza e solidità il concetto di maltrattamenti, elemento idoneo a dare corpo alla tipicità del reato è anche l'evento psichico prodotto sulla C .

In punto di evento, si esprime innanzitutto piena condivisione della tesi difensiva, nella parte in cui il difensore propendeva per l'esclusione, nel caso di specie, dell'evento della modifica delle abitudini di vita. Non è infatti dato di riconoscere nei fatti indicati in contestazione, e finanche in quelli esplicitati dalla vittima in sede istruttoria, la modifica della abitudini di vita richiesta dalla norma incriminatrice di cui all'art. 612-bis del codice penale.

Con riferimento ai primi, cioè quelli oggetto di imputazione, l'Ufficio di Procura ritiene sia evento pratico del reato l'avere la C (a) smesso di uscire di casa per non incontrare L (evento completamente smentito in sede istruttoria); e (b) avere acconsentito a detenere un telefono intestato all'imputato (scelta accusatoria che tradisce un equivoco sulla *ratio* dell'art. 612-bis del codice penale e sul nesso causale tra condotta ed evento, poiché acconsen-

(26) Entrambe le donne hanno dichiarato che L parlava in modo entusiastico della C e si diceva certo di aver trovato la donna giusta che potesse affiancarlo, una donna con cui, dopo la fine del rapporto con la ex compagna, aveva ritrovato stabiliti nella sua vita, trovando addirittura un impiego. La S ha addirittura raccontato di aver stretta un rapporto materno con la C con la quale si sentiva telefonicamente ogni mattina. La C si confidava molto con lei e le raccontò del suo stato depressivo, in relazione al quale la stessa S a sue spese la condusse da uno specialista.



tire a un'imposizione dell'imputato non rientra nell'evento pratico della modifica delle abitudini di vita — evento che richiede invece l'attivarsi dell'iniziativa reattiva della vittima in chiave evitante delle persecuzioni del reo — ma esprime semplicemente la tolleranza della condotta del reo, in cui si scorge al più l'evento psichico del reato).

Quanto poi alla pretesa modifica delle abitudini di vita riferita dalla vittima in sede istruttoria consistente nel doversi trattenere la sera tardi con l'imputato, trascurando i suoi figli (che a rigore non sarebbe neppure un evento contestato nel dettaglio dell'imputazione) — tralasciando il fatto che la donna ha ammesso di intrattenersi con L anche perché aveva piacere a trascorrere la notte con lui — anche questo comportamento, come rilevava correttamente la difesa, non è idoneo a integrare una modifica delle abitudini di vita causata dalla condotta persecutoria in chiave evitante, ma esprime, ancora una volta, semplicemente la tolleranza della condotta del reo, in cui si coglie al più l'evento psichico del reato. Vale la pena, peraltro, di precisare che l'assenza di una condotta concretamente evitante di modifica delle abitudini di vita è proprio uno degli elementi che conduce a propendere per l'integrazione dell'evento psichico di maltrattamenti, secondo le coordinate espresse nel paragrafo precedente, poiché manifesta quello stato di svilimento e carenza di reattività della vittima che è tipico evento psichico implicito del delitto di maltrattamenti.

L'evento psichico, come rilevato nei paragrafi che precedono, è un terreno che offre rischi di scivolamento, in sede probatoria, tra il reato di atti persecutori, ove l'evento psichico è alternativamente esplicitato, e quello di maltrattamenti, ove l'evento psichico è隐含的. Quando la contestazione contenga in sé — come accade nel caso di specie — l'evento psichico di stress paura e timore per l'incolumità esso è idoneo a coprire sia l'evento di maltrattamenti che quello di persecuzione, e sarà necessario vagliare nel merito come concretamente l'evento si atteggi. Chiaramente, trattandosi di evento psichico, la prova dovrà raccogliersi, come accade in tutte le verifiche di stati interiori, emotivi o volitivi, privilegiando l'analisi oggettiva delle condotte di entrambe le parti, e non i sentimenti interiori così come riferiti in sede istruttoria.

Poste queste premesse, si offre all'interprete un profilo di ampia osmosi tra condotta ed evento, poiché quanto più sono dirompenti le condotte aggressive del reo tanto più la persona offerta è stata disposta, gradualmente nel tempo, a sopportare, mostrando quell'altissimo livello di prostrazione e svilimento della sua persona, di dipendenza psicologica, che costituisce, in uno alla paura e al timore per la propria incolumità, il dato tipico dell'evento psichico maltrattamenti. Ne deriva che, quando le condotte del partner trasmodino in attacchi fisici e seri, in pratiche di controllo sistematico della vita altrui, che non incontrano resistenza e si sviluppano per un tempo non esiguo, diventa arduo escludere il più profondo evento psichico caratterizzante della vittima maltrattata.

Nel caso di specie, la C aveva sicuramente paura di L, aveva sicuramente timore per sé e per i suoi cari (così come indicato in imputazione) ma la gravità delle condotte che la stessa è stata disposta a sopportare — in termini di privazioni, pesanti violenze culminate nella frattura di una costola e di tre dita, di rischi che concretamente correva per sé e per suo figlio, apertamente minacciato da L, soggetto del quale ben conosceva l'indole violenta scatenatasi contro l'ex moglie — illumina un evento inserito in un contesto di paralisi, coazione a ripetere, conservazione del rapporto ad ogni costo, resistenza al cambiamento (ampiamente dimostrata nelle parole del figlio e della suocera) che conduce in modo chiaro, inequivocabile alla cifra dei maltrattamenti.

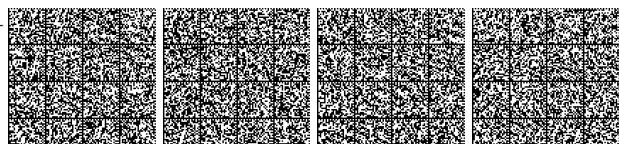
Questi elementi rendono ragione della riqualificazione giuridica dei fatti contestati al capo 1) nell'ipotesi incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale.

3. Il potere di riqualificazione giuridica del fatto nella fattispecie di cui all'art. 572 del codice penale, trattandosi di stesso fatto

Non v'è alcun dubbio che, nel caso di specie, il fatto ritenuto in decisione sia esattamente conforme e medesimo rispetto al fatto di cui alla contestazione, avendo operato questo giudice entro gli stretti limiti consentiti dalla riqualificazione giuridica, in ossequio al principio *iura novit curia*.

3.1. Va, innanzitutto, premesso che l'illustrazione, testé operata, dei rapporti tra le due fattispecie in termini di concorso apparente di nome, risolto con applicazione del principio di specialità — reso addirittura sovrabbondante e scontato dall'utilizzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 612-bis del codice penale — consente di ritenere integrato finanche quel requisito accreditato dalla dottrina più garantica peraversi medesimo fatto: è noto infatti che una certa dottrina ritiene che, in tanto possa parlarsi di stesso fatto, in quanto tra la fattispecie originariamente contestata e la fattispecie individuata dal giudice vi sia un rapporto di specialità(27).

(27) Altrove, come noto, si è sostenuto che peraversi medesimezza del fatto le due fattispecie dovrebbero essere poste a presidio dello stesso bene giuridico.



3.2. D'altra parte, è stato correttamente sostenuto(28) che l'analisi circa la medesimezza del fatto non debba essere affrontata avendo riguardo alle fattispecie astratte secondo criteri di diritto sostanziale, ma piuttosto in concreto, avendo a mente il fatto processualizzato, la fattispecie giudiziale, nella sua unicità storica e nel suo dipanarsi procedimentale. Ebbene, anche secondo questo approccio processualistico puro, che pone al centro il diritto di difesa, il fatto giudicato nel presente giudizio ed emerso all'esito dell'istruttoria deve ritenersi immutato rispetto alla contestazione.

Secondo questa prospettiva, per verificare che il giudice abbia operato un'autentica riqualificazione giuridica e non abbia invece agito in violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza, occultando, dietro la riqualificazione giuridica, una diversa ricostruzione del fatto rilevante *ex art. 516* del codice di procedura penale, finalizzata ad evitare la restituzione degli atti all'Ufficio di Procura imposta dall'*art. 521*, comma 2, del codice di procedura penale in caso di fatto diverso gli elementi fattuali posti alla base della fattispecie tipica nuova ritenuta dal giudice in sentenza devono trovare corrispondenza nei temi di prova di cui si compone l'imputazione, sebbene siano stati poi valorizzati diversamente dal giudice all'esito dell'istruttoria (o all'esito della lettura degli atti, quando la riqualificazione opera in sede di abbreviato).

Quanto più la tecnica redazionale utilizzata dall'Ufficio di Procura per la stesura della contestazione sarà stata appropriata, tanto più sarà possibile scorgere tra i fatti esposti al contraddittorio quelli utilizzati dal giudice nella costruzione della nuova fattispecie — che, evidentemente, nell'ottica accusatoria erano stati ritenuti ancillari o semplicemente fraintesi nel loro significato giuridico. In altri termini, se nell'imputazione la condotta attribuita all'imputato è descritta in termini fattuali, riferibili a circostanze determinate, e non invece parafrasando le espressioni che ricorrono nella disposizione normativa(29), la strada alla riqualificazione rispetterebbe a pieno il principio di correlazione tra accusa e sentenza riferito al fatto, poiché la difesa avrà potuto instaurare il contraddittorio ed organizzato la difesa su tutti gli elementi presi in considerazione dal giudice per operare una correzione *in iure*.

Nel caso di specie ciò si è puntualmente verificato: l'imputazione è assolutamente adeguata, perché utilizza un approccio concreto nel descrivere i fatti, ma, attraverso lo scheletro testuale, distribuisce gli elementi del reato in modo puntuale in modo che ne emerge chiaramente il significato che l'accusa vi ha attribuito in diritto.

Nel capitolo precedente, dedicato all'illustrazione delle ragioni della riqualificazione, in nessun passaggio argomentativo, sì è utilizzato un fatto non oggetto di imputazione, quale elemento costitutivo del delitto di maltrattamenti, o comunque quale argomento per la riqualificazione.

Si è operato, dapprima, descrivendo i rapporti astratti tra le fattispecie di cui all'*art. 612-bis* del codice penale e 572 del codice penale e poi, promuovendo un'interpretazione estensiva del concetto di famiglia e convivenza sostenuta anche in via pretorile, si sono individuati i criteri risolutivi del concorso apparente di norme in caso di condotte poste in essere dal partner in corso di relazione affettiva.

Dopodiché, ci si è limitati a rilevare che, alla stregua di quei criteri:

1) le condotte descritte in imputazione devono ritenersi, per la loro gravità, quelle tipiche del delitto di maltrattamenti;

2) uno dei due eventi descritti in imputazione e qualificato giuridicamente dall'accusa come «modifica delle abitudini di vita» *ex art. 612-bis* del codice penale deve ritenersi, sebbene correttamente descritto in fatto, come elemento ascrivibile all'area delle condotte, o, al più può costituire uno dei fatti oggettivi — unitamente a tutte le altre condotte — da cui tratta la prova dell'evento psichico di maltrattamenti;

3) gli eventi menzionati(30) in imputazione quali eventi psichici del delitto di atti persecutori, tenuto conto della gravità delle condotte e della dirompenza dell'evento di lesioni, devono ritenersi quelli tipici dell'evento psichico del delitto di maltrattamenti.

3.3. Non sfugge peraltro a questo giudice che i criteri illustrati, che pure sono soddisfatti nel caso in specie, sono incomparabilmente più restrittivi di quelli utilizzati dalla giurisprudenza di legittimità in tema di riqualificazione giuridica del fatto (*cfr.* Cassazione, Sezioni unite 19 giugno 1996, Di Francesco, in Cassazione penale 1997, p. 367), alla stregua dei quali non v'è dubbio alcuno che il caso di specie si annoveri tra i mutamenti di nomen iuris.

(28) Non solo in dottrina, ma anche in giurisprudenza, proprio in occasione di un dubbio di legittimità costituzionale simile — sebbene diversamente prospettato nell'epilogo -: «l'esercizio di tale potere non può [...] prescindere da una verifica volta ad accertare in concreto, cioè con riferimento alla fattispecie in esame, se il fatto sia diverso da quello descritto nell'imputazione». (Corte costituzionale, 10 marzo 2010, n. 103 del 2010, in Giur. Cost. 2010, 1159).

(29) Come peraltro impone l'*art. 178*, lettera c) del codice di procedura penale, che sanziona con la nullità una prassi accusatoria di tal sorta.

(30) Nel menzionare gli eventi psichici di paura, stress, timore, che attengono alla dimensione soggettiva/interiore, l'accusa non può che limitarsi a parafrasare il contenuto della disposizione, spostandosi il nucleo dei diritti difensivi dalla descrizione del fatto alla prova del fatto, parimenti a quanto accade per il dolo.



Secondo la giurisprudenza di legittimità, il fatto ritenuto in sentenza è diverso ed obbliga all'epilogo di cui all'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale, solo (i) quando sia radicalmente trasformato e logicamente incompatibile rispetto a quello contestato, restando irrilevanti variazioni che non incidono sul nucleo della condotta (Cassazione 6 febbraio 2014, M., in CEDCass, m. 260156; Cassazione 16 dicembre 2015, Addio, in CEDCass, m. 265946); o addirittura, secondo la c.d. teoria funzionale del fatto (ii) quando sul fatto diverso da quello oggetto di imputazione, la difesa non abbia potuto esercitare il diritto al contraddittorio (Cassazione 18 giugno 2013, Crescioli, in CEDCass, m. 257015). La teoria, argutamente, inverte l'ordine logico tra diversità del fatto e lesione del diritto di difesa: il fatto non lede il contraddittorio perché è diverso; ma è diverso perché lede il contraddittorio.

Frontalmente contrastata dalla dottrina, questa prassi consentirebbe quello che viene dalla dottrina definito il c.d. «doppio scarto dall'accusa»(31), sia in punto di fatto che di diritto, metodo col quale la giurisprudenza amplierebbe irreparabilmente lo spazio di applicazione della riqualificazione giuridica, a detrimento del diritto di difesa. Senza pretendere di esaurire il lungo — e ben più autorevolmente sostenuto — dibattito sul tema, sarà utile, nei paragrafi che seguono, tenere ben presente la *vis espansiva* che il potere riqualificatorio del giudice conosce nella prassi.

3.4. Va infine segnalato che, in numerosi casi analoghi ma riferiti all'*ex coniuge*, la giurisprudenza di legittimità ha ammesso la riqualificazione del fatto nell'ipotesi di cui all'art. 572 del codice penale anche in sede decisionale, ritenendo che l'imputato avesse piena consapevolezza, fin dall'origine del procedimento, dei fatti storici ascrittigli, sebbene gli stessi andassero squalificati — restando il nucleo fattuale identico — e sussunti, in ragione della clausola di assorbimento prevista dallo stesso art. 612-bis del codice penale, sotto il regime della fattispecie speciale dei maltrattamenti in famiglia (sul punto, Cassazione, Sezione quinta, Sentenza n. 4166 del 4 maggio 2016 Ud. (dep. 4 ottobre 2016).

4. La preclusione per l'imputato all'accesso al rito abbreviato, in caso di riqualificazione giuridica del fatto operata in sede di decisione

Chiarito che il fatto emerso all'esito dell'istruttoria non sia diverso dal fatto oggetto di imputazione e che, cionon-dimeno, debba essere riqualificato nell'ipotesi incriminatrice di cui all'art. 572 del codice penale, deve escludersi che la richiesta difensiva di restituzione degli atti all'Ufficio di Procura strumentale alla rivalutazione dell'accesso al rito abbreviato formulata in sede di conclusioni — allorquando le parti venivano interpellate ad esprimersi in merito alla riqualificazione giuridica — possa trovare applicazione poiché si è fuori dal paradigma previsto dall'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale.

La disciplina processuale prevista in caso di riqualificazione giuridica del fatto, in ossequio al principio *iura novit curia*, è quella prevista dall'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale, a norma del quale «il giudice può dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione, purché il reato non ecceda la sua competenza né risulti attribuito alla cognizione del tribunale in composizione collegiale anziché monocratica».

In tale contesto, neppure può trovare accoglimento la richiesta difensiva di ammissione al rito abbreviato, che va ritenuta tardiva e inammissibile, poiché, a norma dell'art. 458 del codice di procedura penale, la richiesta di rito abbreviato nel giudizio immediato deve essere formulata, a pena di decadenza, entro quindici giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato. Tale termine nel caso di specie è ampiamente spirato, né vi sono disposizioni normative che consentano, in questa ipotesi, di restituire l'imputato nel termine per formulare la richiesta.

Orbene, questo giudice — per le ragioni che si illustreranno — dubita della tenuta costituzionale della norma di cui all'art. 521 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere il rito abbreviato relativamente all'ipotesi riqualificata; e — per le ragioni illustrate — ritiene altresì che la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione sia rilevante nel presente giudizio, dal momento che, ove questa venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, l'imputato sarebbe giudicato nel giudizio *a quo* nelle forme del rito abbreviato.

NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione nel caso di specie, ritiene questo giudice che la disposizione di cui all'art. 521 del codice di procedura penale violi gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione per i motivi che nei paragrafi che seguono si esporranno.

(31) Prassi per la quale il giudice inserirebbe nella fattispecie riqualificata un elemento fattuale non contestato, ma su cui la difesa ha esercitato il diritto al contraddittorio.



I. Premessa

Come noto, il potere attribuito al giudice, ai sensi dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale di operare direttamente in sentenza la riqualificazione giuridica del fatto, purché sia immutato, è storicamente ispirato al principio *iura novit curia*.

Tale ampio potere del giudice sul *nomen iuris* si fonda, storicamente, sull'assunto per il quale l'attività di susseguizione del fatto nella fattispecie astratta, a differenza dell'attività di accertamento del fatto(32), è neutra e meccanistica, scervia da valutazioni e apprezzamenti, fondata su criteri di pura logicità e operante su un universo normativo governabile, lineare, comprensibile, ponderato.

Corollario di questo assunto è l'inutilità del contraddittorio *in iure*, o meglio la sua rinunciabilità in nome di esigenze ritenute ad esso sovraordinate; e sembrerebbe essere proprio questa la *ratio* dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale.

Senonché questa premessa, ispirata al positivismo giuridico, ha offerto il fianco a una critica, ampiamente condivisa, che ritiene l'attività interpretativa ontologicamente creativa: complice un universo normativo polisemico(33), multilivello, talora irrazionale, l'interpretazione del giudice, non improntata per natura a criteri di scienza «forte» e irrimediabilmente guidata dal suo sistema valoriale e da condizionamenti più o meno consapevoli, sarebbe un'attività non prevedibile, né univoca.

Posta in tali termini, la riqualificazione giuridica — sebbene irrinunciabile in quanto corollario del principio di legalità sostanziale e del suo rovescio processuale, ossia la soggezione del giudice alla legge — operata addirittura in decisione «a sorpresa» ai sensi dell'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale, è tutt'altro che un evento neutro ed appare piuttosto una vicenda traumatica per tutte le parti.

Il legislatore del 1988 ben conosceva il potenziale impatto che la riqualificazione aveva sulle posizioni delle parti, ma, per il timore che la prerogativa riqualificatoria del giudice ne uscisse indebolita, si scelse di sacrificare le garanzie difensive(34).

1.1. E' stata necessaria una decisa spinta della Corte europea dei diritti dell'uomo per chiarire che il costo di questa scelta, si categorica, fosse troppo alto in termini di sacrificio dei diritti di difesa: la giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha infatti chiarito, con il noto caso Drassich(35), che il mutamento della qualifica giuridica rappresenta una frattura nel processo, al ricorrere della quale il diritto di difesa deve essere garantito quantomeno nella declinazione di diritto al contraddittorio argomentativo e probatorio.

In estrema sintesi, si è stabilito che l'art. 6, 1 e 3, lettere *a* e *b*) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come enucleati in via interpretativa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, riconosce all'imputato il diritto di essere informato, in termini dettagliati, non solo dei «fatti materiali» addebitatigli, ma anche della «qualificazione giuridica» degli stessi e di ogni possibile loro modificazione nel corso del giudizio. Tale diritto è funzionale a quello previsto all'art. 6, lettera *b*), cioè a consentire all'imputato di disporre di un tempo sufficiente per preparare la propria difesa sull'elemento mutato, sia esso in fatto sia in diritto.

Il contenuto del diritto peraltro appare ripreso nell'art. 111 della Costituzione.

1.2. A fronte di una restituzione di dignità più piena al diritto di difesa, progressivamente delineatasi nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo(36), forte è stata la tentazione di cercare nei principi sovrazionali i criteri guida per eliminare ogni residuo ostacolo all'estrinsecazione del diritto di difesa, in tutte le sue declinazioni, ivi compresa la richiesta di riti alternativi, nei fenomeni di mutamento dell'imputazione.

(32) Accertamento che rientra nel potere dispositivo delle parti e sul quale il giudice non ha il medesimo dominio; per cui, laddove accerti che il fatto accertato è diverso o nuovo rispetto a quello contestato, dovrà ai sensi dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale restituire gli atti all'Ufficio di Procura.

(33) Anche a causa delle tecniche utilizzate dal legislatore per la redazione della fattispecie, quali la tecnica casistica o l'abuso di clausole generali, ma si pensi anche al frequente utilizzo di elementi valutativi, di fattispecie aperte.

(34) Nei lavori preparatori del progetto di codice di procedura, era stata proposta per le modifiche in iure l'adozione di una disciplina analoga a quella prevista per la contestazione del fatto diverso, oppure «la previsione di un dovere del giudice di rendere nota preventivamente la decisione di modificare la qualificazione giuridica, consentendo la discussione sul punto». Il legislatore, però, ritenne di non adottare né l'una né l'altra soluzione, in quanto entrambe avrebbero comportato un «dispendio di attività probabilmente eccessivo e il rischio, in pratica, di indurre il giudice a conformarsi in ogni caso al *nomen iuris* contestato».

(35) Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 11 dicembre 2007, Drassich contro Italia.

(36) La giurisprudenza della Corte europea ha rafforzato nel tempo lo spessore del diritto di difesa, mutando il parametro di giudizio circa la violazione del diritto di difesa in caso di riqualificazione giuridica dell'accusa. Nella sentenza 25 marzo 1999, Pélissier e Sassi, dopo aver constatato che la mutatio in iure non era stata comunicata ai ricorrenti, per stabilire se ci fosse violazione, aveva anche valutato se le argomentazioni impiegate dalla difesa avrebbero potuto essere in concreto diverse a fronte della possibilità di un mutamento del titolo del reato, e, ritenendolo probabile, aveva accolto il ricorso. Successivamente, invece (dapprima nella sentenza 20 aprile 2006, I. H. contro Austria e, nella stessa sentenza 11 dicembre 2007, Drassich contro Italia) ha ritenuto di prescindere da una tale verifica, valorizzando il principio secondo il quale ogni diversità relativa alla qualificazione giuridica attribuita al fatto, ove non sia stata oggetto di contraddittorio, lede comunque l'art. 63, lettera *a*), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



È da ascriversi a tale tentativo, approdato tuttavia nell'ambito del diritto dell'Unione Europea, la recente ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea proposta dal Tribunale di Brindisi(37), il quale ha dubitato che l'art. 521 del codice di procedura penale, nella misura in cui disciplina diversamente *quaestio facti e iuris* ed impedisce, solo nella modifica *in iure*, l'accesso al patteggiamento, sia compatibile con gli articoli 2, 3, par. 1, lettera c), e 6, par. 1-3 della direttiva n. 2012/13/UE e con l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CdfUE), riguardanti il diritto all'informazione delle persone indagate e imputate.

L'apprezzabile tentativo, come noto, non ha condotto ai risultati sperati, non perché la premessa giuridica di fondo difettasse di fondatezza, ma perché, secondo la Corte di Giustizia(38), garantire il diritto di difesa in ogni sua declinazione — anche quindi nella scelta del rito — a fronte dei mutamenti dell'imputazione, sia in fatto che in diritto, è una scelta che svetta al di sopra di quegli *standard minimi* di tutela delle garanzie, fissati nel diritto dell'Unione Europea, e, indirettamente, dal diritto convenzionale(39). Le fonti sovranazionali, operando su un'eterogeneità di sistemi ordinamentali, si limitano a fissare *standard minimi* inderogabili, che sta poi al singolo legislatore interpretare e declinare secondo le proprie direttive costituzionali. Con riferimento al caso esaminato, la Corte osserva che, in caso di mutamento dell'imputazione, il riconoscimento del diritto di accedere al rito alternativo è una componente del diritto di difesa non disciplinata dal diritto dell'Unione né tutelata in modo specifico in sede convenzionale, e che evidentemente si colloca al di sopra degli standard minimi.

1.3. Da questo complesso quadro, si desume che, in caso di mutamento *in iure*:

a) è riconosciuto il diritto di difesa nella dimensione del diritto al contraddittorio argomentativo e probatorio. È, infatti, già possibile per il giudice operare un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 521 del codice di procedura penale (alla luce degli articoli 24, 111 della Costituzione, 117 della Costituzione, norma interposta integrata dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) nel senso che essa imponga al giudice, prima della deliberazione della sentenza(40), di instaurare il contraddittorio argomentativo e probatorio della difesa in ordine alla riqualificazione giuridica del fatto(41).

b) non è riconosciuto il diritto di difesa nella declinazione di diritto alla scelta del rito, nonostante esso costituisca «una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa» (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995, n. 76 del 1993, n. 237 del 2012, n. 141 del 2018; e di recente, in un caso di straordinario interesse per il tema della *mutatio in iure*, la n. 131 del 2019(42)).

(37) Tribunale di Brindisi, ord. 20 ottobre 2017, proc. n. 1607/15 R.G.N.R., Giud. Biondi, imp. Moro.

(38) Corte giust. UE, sentenza 13 giugno 2019, causa C-646/17, Moro.

(39) Come noto, la direttiva 2012/13/UE, utilizzata come parametro dal Tribunale brindisino, e il diritto convenzionale operano in stretta sinergia: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali agisce sulla direttiva a livello normativo, integrando il contenuto delle garanzie procedurali previste dall'atto europeo; le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo agiscono sulla direttiva a livello interpretativo, poiché, delimitando il significato e la portata del testo convenzionale, integrano indirettamente significato e portata delle disposizioni della direttiva.

(40) L'informazione sulla possibile riqualificazione giuridica del fatto non mette in dubbio l'imparzialità del giudice e l'utilità del contraddittorio (cfr. Cassazione penale, Sezione terza, Sentenza n. 6211 dell'11 novembre 2014 Cc. (dep. 11 febbraio 2015) Rv. 264820 — 01).

(41) Non si vuole qui ignorare che la nostra giurisprudenza di legittimità, nell'interpretazione del diritto al contraddittorio sulla riqualificazione in iure, abbia nondimeno teso ad assestarsi sugli *standard minimi* fissati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella misura in cui ha ritenuto che il diritto di difesa, secondo i parametri della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sia garantito (i) anche quando il contraddittorio sia consentito nel grado di giudizio successivo, e quindi per la riqualificazione operata in prime cure, in sede di appello (cfr. Cassazione 11 aprile 2014, Salsi, in CED Cassazione, m. 259564; Cassazione 7 novembre 2012, Manara, in CP 2014, 1019; Cassazione 24 settembre 2012, Jovanovic, in CEDCass, m. 254649; Cassazione 14 febbraio 2012, Vinci, ivi, m. 251961); e per la riqualificazione operata in appello, innanzi alla Corte di Cassazione (cfr. Cassazione 4 marzo 2015, Bu, in CEDCass, m. 262778; Cassazione 11 aprile 2014, Salsi, ivi, m. 259564; Cassazione 15 maggio 2015, Drassich, ivi, m. 256652; Cassazione 7 maggio 2013, Maiuri, ivi, m. 255735; Cassazione 13 novembre 2012, Tirella, ivi, m. 254357; Cassazione 25 maggio 2012, Saviolo, ivi, m. 254055; Cassazione 9 maggio 2012, D.D., in CP 2013, 1975); e (ii) anche quando la riqualificazione giuridica sia stata resa nota attraverso qualunque atto, ivi compreso quello cautelare (cfr. Cassazione penale 18 febbraio 2010, di Gati). Secondo queste interpretazioni restrittive, animate evidentemente dagli stessi timori del legislatore del 1988, sarebbe necessario stimolare il contraddittorio — argomentativo — solo nel giudizio di legittimità e non è chiaro come sia poi garantito il diritto al contraddittorio probatorio in sede di giudizio di rinvio. Non si dubita che ciò possa corrispondere ai principi convenzionali (cfr. in tal senso, C. eur., 1 marzo 2001, Dallos contro Ungheria, § 52; C. eur., 21 febbraio 2002, Sipavicius contro Lituania, §§ 32-33; C. eur., 6 giugno 2002, Feldman contro Francia; C. eur., 20 aprile 2006, I.H. e altri contro Austria, § 36; C. eur. 9 marzo 2013, Zhupnik contro Ucraina, § 43); tuttavia va ribadito che tali principi fissano *standard minimi*, dai quali è possibile discostarsi prevedendo tutele più piene ove ciò sia imposto dai principi costituzionali di uno Stato Membro: sicuramente garantire il contraddittorio sin dalle prime cure, senza privare l'imputato di un grado di giudizio, dargli la possibilità di difendersi nella fase processuale più adeguata per le garanzie istruttorie, è una regola improntata all'art. 24 della Costituzione nella dimensione processuale fissata dall'art. 111. Si direbbe, in definitiva, che, su questo profilo — non rilevante nel caso di specie —, sia auspicabile un sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 521 del codice di procedura penale in relazione agli articoli 24 e 111 della Costituzione, nonostante la possibilità di un'interpretazione conforme — quale infatti si è operata nel caso di specie — e quindi un verosimile rigetto per infondatezza, anche al sol fine di ottenere una sentenza interpretativa di rigetto con cui il Giudice delle leggi indichi, una volta e per tutte, quale sia l'unica interpretazione conforme alla Costituzione e fissi a chiare lettere a quale livello il contraddittorio, in caso di riqualificazione, debba essere assicurato — secondo un metodo fatto proprio dalla Corte proprio nella recente sentenza n. 131 del 2019, in cui si sono delineati i rapporti tra riqualificazione giuridica e probation.

(42) Con riferimento a tale pronuncia sembra potersi osservare che, a dispetto dell'esito di infondatezza, la Corte costituzionale, nell'indicare una strada interpretativa conforme a Costituzione, abbia ritenuto implicitamente che l'accesso ai riti alternativi fosse un'alternativa che — sebbene già possibile in via interpretativa — intanto è da garantire in quanto rispondente ai parametri costituzionali indicati dal giudice a quo.)



Il diritto di difesa, in caso di *mutatio in iure*, è inteso solo come diritto all'argomentazione contraria e alla controprova: la concessione di un termine al difensore — che la sentenza Drassich suggerisce — è strumentale alla riorganizzazione della difesa nel dibattimento, attraverso l'instaurazione di un contraddittorio argomentativo o probatorio(43).

Si sottovaluta, in altre parole, la vocazione ancipite del diritto di difesa, da intendersi sia come diritto al riassestamento della strategia difensiva nel dibattimento, sia come diritto alla rivisitazione della scelta del dibattimento.

Questa visione è contraria sia agli articoli 24 e 111 della Costituzione, che all'art. 3 della Costituzione, secondo i profili che si illustreranno.

L'essenza dell'incostituzionalità non sta, invece, nella irragionevolezza *ex se* della distinzione tra *questio facti* e *questio iuris*(44), che — a parere di chi scrive — ha una *ratio* costituzionale ben precisa, poiché racconta la fisionomia dei rapporti tra giudice terzo e accusatore, padrone del fatto è solo l'accusa (e il giudice ne è vincolato, per cui, se ritiene che il fatto sia diverso, deve restituirlgli gli atti *ex art. 521*, comma 2, del codice di procedura penale), padrone del diritto è solo il giudice (e il giudice è libero per cui, se ritiene il fatto diversamente qualificato, può decidere *ex art. 521*, comma 1, del codice di procedura penale). Tuttavia, questo bilanciamento nei poteri, questo «gioco delle parti» non può risolversi in un detimento per la difesa, né nel primo né nel secondo caso.

Riconoscere, in casi siffatti, la dimensione piena del diritto di difesa, anche nella declinazione della scelta del rito, è una conquista in termini di garanzie di libertà nel processo, che sembra svettare al di sopra degli standard minimi fissati dal diritto convenzionale e comunitario(45). Non sembra, pertanto, potersi attingere a questa fonte per trarre principi guida utili.

Cionondimeno, questo *best standard* sembra essere stato già ampiamente raggiunto dal Giudice delle leggi, nella sua trentennale riflessione condotta sui rapporti tra mutamento del fatto e diritto di difesa: da questo autentica miniera di principi — pur nella diversità sopra delineata, e che si riprenderà, tra *questio iuris* e *quaestio facti* — è possibile trarre importanti linee guida, che spiegano in quale modo la scelta normativa di precludere il rito abbreviato anche in caso di *dimutatio in iure* leda diritti di difesa, le regole del giusto processo e il principio di uguaglianza.

2. Violazione dell'art. 24 della Costituzione e dell'art. 111 della Costituzione.

La riflessione sull'atteggiarsi dei rapporti tra mutamento del *nomen iuris* e diritto di difesa, è fibrillata, soprattutto in dottrina, in seguito al menzionato caso Drassich e il pregio dell'approfondimento è stato quello di offrire una lucida analisi, con incredibile ricchezza di spunti, della dinamica traumatica con cui questo evento processuale si riverbera sul diritto di difesa; e su come il diritto di difesa vada tutelato nella sua dimensione diacronica, secondo i dettami dell'art. 111 della Costituzione.

Si è già discusso di quali siano i criteri che una teoria più rigorosa e garantista adopera per delimitare il potere del giudice di mutare la veste giuridica, senza operare surrettiziamente un mutamento del fatto; ma si è anche vista la vis espansiva che a tale potere viene attribuita, nell'interpretazione della giurisprudenza di legittimità.

Quale che sia il confine fissato all'operazione di mutamento officioso della veste giuridica, essa rappresenta ontologicamente una frattura nel processo che non può ritenersi ridotta ad un'operazione di esegezi della fattispecie astratta: attribuire un diverso *nomen iuris* all'esito del dibattimento, all'esito cioè della costruzione ultimata dei rispettivi, contrapposti, fatti processuali, disorienta le parti, poiché sposta non l'impalcatura, ma le fondamenta di quei fatti, modifica la lente attraverso cui guardarli, valorizza elementi che in imputazione vi erano, ma restavano nell'ombra.

Secondo un'opinione largamente condivisa, nell'operazione di interpretazione, la *questio facti* e *quaestio iuris*, sebbene distinte(46), si porrebbero in una relazione di reciproca dipendenza e il risultato decisivo, nel dipanarsi processuale del ragionamento del giudice, deriverebbe dal progressivo raffronto tra la norma e il fatto: in altre parole, il

(43) Come indicato nella nota precedente, ove il contraddittorio fosse instaurato — come si ritiene corretto — già dal primo grado ove qui operi la riqualificazione, non si comprende se sui nuovi temi emersi si instauri un contraddittorio limitato negli angusti dell'art. 507 del codice di procedura penale, con l'esercizio di un potere peraltro già previsto in quella fase, ovvero pieno *ex art. 187* del codice di procedura penale nei limiti ordinari di pertinenza e rilevanza.

(44) Sembra essere questa invece la strada seguita dal Tribunale brindisino per sollecitare la pronuncia della Corte di giustizia sull'art. 521 del codice di procedura penale sopra menzionata, ma anche la strada seguita dal giudice a quo nella sentenza n. 103 del 2010 della Corte costituzionale.

(45) Come osservato dalla Corte di Giustizia nel caso sollevato dal Tribunale di Brindisi, il diritto di difesa di fronte all'evento di mutamento, nel diritto convenzionale e comunitario, si esplica solo come diritto all'informazione e al contraddittorio. Sebbene non si ignori che la Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe approdare a conclusioni diverse e maggiormente garantiste, disattendendo l'interpretazione della Corte di Giustizia, è innegabile che il diritto convenzionale fissi standard minimi ed è parere di chi scrive — se sia consentito esprimelerlo — che, allo stato, l'unica dimensione del diritto di difesa riconosciuta in quella sede sia questa.

(46) Parte non trascurabile della dottrina, come noto, contesta in radice, non solo il pregio della distinzione, ma finanche la possibilità logica di distinguere i piani. Ora — senza addentrarsi in tematiche che trovano altrove riflessioni ben più strutturate — vale la pena di rimarcare che il principio che stabilisce il dominio del giudice sulla *quaestio* (tenendola implicitamente distinta dalla *quaestio facti*) oltre ad essere largamente condiviso nella giurisprudenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rappresenta fra l'altro un corollario del principio di legalità, e trova attuazione, oltre che nell'art. 521 del codice di procedura penale, anche art. 530 del codice di procedura penale nella selezione delle formule assolutorie, e nell'art. 5 del codice penale.



giudice guarderebbe al fatto, non come entità nuda, ma attraverso la «lente» del diritto. Anche nelle modifiche in *iure* rigidamente intese e «non mascherate» esisterebbe quindi un «movimento circolare» tra il piano del diritto e il piano del fatto, tale per cui ogni modifica dell'uno si riverbera in qualche misura anche sull'altro.

Questa acuta riflessione ha il pregio di far comprendere per quale ragione, sebbene il mutamento riguardi il solo piano del diritto, la difesa (*rectius*, tutte le parti) debba essere ammessa non solo ad argomentare la scelta in *iure* (quale sia la norma applicabile al caso concreto e quale sia la sua corretta interpretazione), ma altresì a portare nuove prove(47).

Il mutamento del *nomen iuris* presuppone la scomposizione del fatto ad opera del giudice e la selezione e valorizzazione di elementi che, sebbene presenti, erano secondari o impliciti nella imputazione. Ciò comporta l'esigenza per la difesa, oltre che di discutere dell'approdo in diritto, di ricomporre gli elementi fattuali dell'imputazione, di rivisitare le operazioni selettive compiute dal giudice e, non da ultimo, di contraddirre quei fatti secondari o comunque inesplorati, portando nuove prove contrarie che mettano in discussione la fonte da cui il fatto secondario è stato tratto, ovvero facciano emergere fatti incompatibili con quel fatto secondario.

E allora, se uno spazio per questo diritto al contraddittorio probatorio è imprescindibile ed è infatti garantito ai sensi degli articoli 24 della Costituzione e 111 della Costituzione — quest'ultimo inteso come principio che impone di verificare, costantemente, la chiarezza della relazione tra imputato e imputazione —, non si vede perché non debba essere garantito, ai sensi delle medesime coordinate costituzionali, il diritto della difesa di rinunciare a quel contraddittorio, restituendole la possibilità di rivisitare, alla luce dell'avvenuta frattura, la sua strategia anche nella scelta del rito, che — vale la pena di ripeterlo — è una modalità, tra le più qualificanti, di esercizio del diritto di difesa (da ultimo, Corte costituzionale n. 131 del 2012).

Ben potrebbe la difesa ritenere che sui fatti, secondari, impliciti o diversamente valutati, alla luce del nuovo *nomen* proposto dal giudice, non vi siano i medesimi spazi per contraddirre nel dibattimento che aveva inizialmente valutato, allorquando quando aveva, sulla scorta dell'imputazione, operato la scelta del rito; spazi che nel dibattimento la difesa ha peraltro sfruttato solo per contraddirre gli elementi della fattispecie originaria, secondo strategie che potrebbero addirittura risultare irreparabili alla luce del fatto come interpretato dal giudice in funzione della nuova fattispecie.

Ma vi è di più.

La *mutatio in iure*, oltre a operare uno spostamento, nel modo descritto più o meno ampio, dei temi di prova — fattore condizionante essenziale nella scelta del rito, perché il tema di prova condiziona la sostenibilità del contraddittorio orale (sollecitando considerazioni inerenti alla componente propriamente deflattiva del rito abbreviato) — può operare anche e soprattutto uno stravolgimento nella risposta sanzionatoria — fattore che, parimenti, esercita un potere condizionante fortissimo sulla scelta del rito (perché sollecita considerazioni inerenti alla componente propriamente premiale del rito abbreviato).

2.1. Per rendere concreta la riflessione, vale la pena di osservare che, ad esempio, nel caso di specie, come si è già detto, questo giudice, senza giudicare fatti diversi o nuovi, si è limitato a valorizzare un fatto secondario nell'imputazione, ossia il rapporto tra vittima e reo, che era peraltro indicato espressamente come elemento nella contestazione dell'aggravante.

Si è poi valorizzato il grado di dirompenza delle condotte — anche esse contestate.

Si è, infine, approfondito nel merito, nel corso dell'istruttoria, come le condotte contestate avessero avuto impatto sulla vittima, producendo in lei un evento psichico di paura, timore, asservimento e prostrazione. Di tale evento — anch'esso implicito nell'imputazione — si è tratta prova, più che dall'istruttoria — né più né meno che — dalle stesse condotte con testate.

Ora, la difesa, interpellata sulla riqualificazione, avrebbe potuto, oltre che contrastare in diritto l'interpretazione offerta da questo giudice dell'art. 572 del codice penale e dei rapporti in astratto con la fattispecie contestata di cui all'art. 612-bis, comma 2, del codice penale, anche contrastare nel merito il fatto, implicito, secondario, o diversamente valorizzato da questo giudice nella contestazione.

(47) La stessa Corte di Cassazione, pure nell'oscillante e talora insoddisfacente rielaborazione dei principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha mostrato sensibilità su queste implicazioni. Nella sentenza 23 giugno 2017, n. 49054, si legge «che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 521 del codice di procedura penale impone di ritenere che il potere di attribuire alla condotta addebitata all'imputato una nuova e diversa qualificazione giuridica non possa essere esercitato “a sorpresa” ma solo a condizione che vi sia stata una preventiva promozione, ad opera del giudice, del contraddittorio fra le parti sulla “questio iuris” relativa; e ciò anche nel caso in cui la nuova e diversa qualificazione risulti più favorevole per il giudicabile, atteso che la difesa ben può diversamente atteggiarsi (quanto alle opzioni strategiche) e modularsi (sul piano tattico) in rapporto alla differente qualificazione giuridica della condotta, rispetto alla quale, oltre tutto, le emergenze processuali assumono, a loro volta, diversa rilevanza, dovendo la garanzia del contraddittorio in ordine alle questioni inerenti alla diversa qualificazione giuridica del fatto essere concretamente assicurata all'imputato sin dalla fase di merito in cui si verifica la modifica dell'imputazione».



Tuttavia, la difesa, che nel dibattimento aveva, evidentemente in chiave strategica, già portato prove dichiarative e documentali volte a dimostrare proprio che la relazione tra le parti, per la sua intensità e per la solidità del legame, sfuggisse alla fattispecie tipica del delitto di cui all'art. 612-bis del codice penale, si è trovata invece spiazzata. Le prove portate, se da un lato le hanno consentito di difendersi da almeno uno dei fatti costitutivi della fattispecie contestata — la carenza dell'evento pratico e materiale di modifica delle abitudini di vita — hanno cionondimeno scontato l'effetto indesiderato di arricchire e porre luce su un fatto implicito dell'imputazione, che ha attratto il fatto, complessivamente ricomposto secondo la lente utilizzata da questo giudice, verso una fattispecie diversa e ben più grave.

Ben pochi spazi di contraddittorio probatorio ha evidentemente rivenuto la difesa alla luce della riqualificazione proposta, ed infatti, interpellata sulla prospettiva riqualificatoria, si è limitata a chiedere di poter essere messa in condizioni di rivedere la sua scelta nella selezione del rito adeguato, essendone cambiati in modo importante due fattori condizionanti: il *thema probandum* e, anche, la pena applicabile (portata, nel minimo — con la recidiva contestata — da due anni a quattro anni e sei mesi, quindi oltre il doppio) e quindi anche il *quantum* della sua riduzione.

2.2. Non si vuole, qui, ignorare l'esistenza di argomenti contrari al riconoscimento di un diritto di difesa così pieno — inteso sia come diritto al riassestamento della strategia difensiva nel dibattimento, sia come diritto alla rivisitazione della scelta del dibattimento — innanzi a un'eventualità necessaria e fisiologica del processo, quale è la riqualificazione del fatto operata dal giudice all'esito del giudizio.

Anzi, vale la pena di sviscerare questi argomenti per dimostrarne la debolezza.

In primis, vi è il binomio premialità/deflazione, autentica *ratio* del rito alternativo, che potrebbe apparire mortificata dall'ammissione dell'imputato al rito premiale in una fase non fisiologica, a dibattimento già svolto: l'avvenuto dipanarsi dell'istruttoria sembrerebbe disintegrale il corrispettivo della premialità, che non avrebbe più ragion d'essere(48).

Come noto, questo argomento ha rappresentato un ostacolo anche nel graduale, trentennale processo di riconoscimento del diritto di difesa in tutte le sue declinazioni, in caso di mutamento della contestazione in fatto.

Senza alcuna pretesa di esaustività sulla riflessione trentennale, va ricordato che il codice del 1988 non prevedeva che il mutamento dell'imputazione in fatto, avvenuto attraverso la contestazione suppletiva di un fatto nuovo, di un fatto diverso o di una circostanza aggravante, producesse nel diritto di difesa una tensione tale da rendere doveroso restituirla nel termine per rivalutare la sua strategia, anche attraverso la richiesta di un rito alternativo. La tensione — si badi bene — era pacificamente riconosciuta(49), ma il diritto di difesa era garantito solo come diritto alla controprova: la concessione di un termine per riorganizzare la difesa era strumentale alla difesa nel dibattimento, attraverso l'instaurazione di un contraddittorio probatorio — inizialmente limitato negli angusti spazi dell'art. 507 del codice di procedura penale e poi divenuto(50) — pieno.

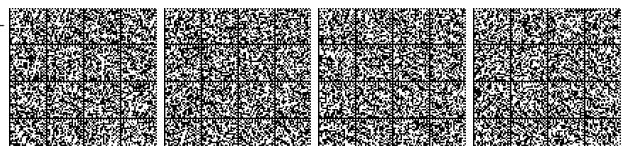
Sono state necessarie numerose pronunce additive della Corte costituzionale, per riconoscere progressivamente, per ogni tipo di mutamento *in factu* — fatto nuovo, fatto diverso, nuova circostanza — imposto dalle risultanze già agli atti o emerso per la prima volta in dibattimento — contestazione patologica o fisiologica — il diritto di accedere a qualunque rito alternativo.

Non sfuggono le assonanze con l'evoluzione dei rapporti tra *mutatio in iure* e diritto di difesa.

(48) L'argomento è stato, sinteticamente, utilizzato nella sentenza della Corte di Cassazione n. 5546/92 Sezione quinta, Sentenza n. 5546 del 5 marzo 1992 Ud. (dep. 12 maggio 1992) Rv. 190092 — 01, per negare l'accesso al patteggiamento in caso di riqualificazione. Nella sentenza si legge: «In caso di accordo delle parti sulla pena ai sensi dell'art. 444 del Nuovo Codice di procedura penale il controllo relativo alla qualificazione giuridica del reato ed alla inesistenza di cause di non punibilità ex art. 129 stesso codice deve essere effettuato dal giudice ex ufficio, allo stato degli atti, e non a seguito di una fase dibattimentale comprendente la discussione da parte dei difensori e del P.M. di una tesi principale al cui accoglimento venga subordinata la richiesta di patteggiamento. Una trattazione, infatti, della causa implicante esposizione di tesi e decisione sulle stesse darebbe luogo ad un vero e proprio giudizio dibattimentale incompatibile col rito del patteggiamento. (Nella specie questa Corte ha rigettato il ricorso dell'imputato che lamentava la mancata ammissione da parte del Tribunale della discussione sulla qualificazione giuridica dei fatti, pur avendo le parti chiesto in via principale la derubricazione del reato di falso in atto pubblico in falso in certificazione e solo, subordinatamente, l'applicazione della pena patteggiata).»

(49) Le nuove contestazioni sono definite dalla stessa Corte costituzionale un meccanismo anomalo (o comunque derogatorio rispetto alle ordinarie cadenze procedurali) che diventa patologico allorquando si consente di inserire nel dibattimento fatti che, sebbene risultassero già dalla lettura degli atti, non erano stati inseriti in imputazione per errore o malizia, o inesattezza nelle scelte del pubblico ministero. Nonostante l'anomalia o la patologia, il meccanismo era ritenuto necessario per garantire flessibilità al dibattimento ed evitare che, per ogni fatto diverso o nuovo — per il fatto nuovo, entro i noti limiti normativi — , il processo dovesse riprendere da capo il suo corso (cfr. Corte costituzionale 237 del 2012).

(50) Corte costituzionale 3 giugno 1992, n. 241 e 20 febbraio 1995, n. 50.



Ebbene, con riferimento al binomio deflazione-premialità, a chiare lettere, la Corte costituzionale ne ha sancito la assoluta sub-valenza rispetto ai principi costituzionali di cui all'art. 24 e all'art. 3 della Corte(51), riconoscendo che la logica dello «scambio» fra sconto di pena e risparmio di energie processuali debba comunque cedere di fronte all'esigenza di ripristinare la pienezza delle garanzie difensive e l'osservanza del principio di egualianza.

Del resto, nel caso *dimutatio in iure* all'esito dell'istruttoria, non vi sarebbe neppure una completa rinuncia alla deflazione, giacché, come si è detto, l'imputato, posto di fronte alla riqualificazione giuridica, sarebbe chiamato ad operare una scelta tra l'integrazione del contraddittorio probatorio sui nuovi temi e la rinuncia al contraddittorio con l'acquisizione, altresì, di tutti gli atti del fascicolo ampliando la piattaforma probatoria con atti meno garantiti di cui aveva inizialmente valutato la sconvenienza; ragion per cui la premialità troverebbe un corrispettivo nell'evitamento dell'ulteriore approfondimento istruttorio(52).

2.3. Altro argomento contrario al riconoscimento del diritto al rito alternativo in caso di mutamento *in iure* è quello per il quale la modifica della veste giuridica dovrebbe considerarsi un rischio del dibattimento che l'imputato si addossa allorquando opta per il rito ordinario.

Siffatto argomento ha rappresentato, come noto, un ostacolo anche per il riconoscimento del diritto di accesso ai riti alternativi in caso di contestazioni suppletive: si osservava che, se l'imputato voleva porsi al riparo dal rischio delle contestazioni suppletive, ben avrebbe fatto a tenere una condotta diligente optando per il rito alternativo, dal momento che l'art. 441, comma 1, del codice di procedura penale — che, nell'estendere al giudizio abbreviato le norme che disciplinano lo svolgimento dell'udienza preliminare, esclude esplicitamente l'applicazione degli articoli 422 e 423 del codice di procedura penale — impedisce, in caso di rito abbreviato secco(53) le contestazioni suppletive. Se l'imputato invece optava per il rito ordinario, ogni novità incidente sull'imputazione emersa in dibattimento, sebbene sottoponesse a tensione i suoi diritti, doveva considerarsi «un rischio a suo carico», addebitabile alla sua «inerzia» (nel non aver optato per il rito alternativo)(54). Era, in altre parole, un costo che avrebbe dovuto iscrivere a bilancio allorché avesse optato per il rito ordinario.

La tesi dell'assunzione del rischio, come noto, è stata ampiamente superata con riferimento alle contestazioni suppletive e ritenuta inidonea ad offrire una soluzione appagante al problema delle interferenze tra diritto di difesa e mutamento dell'imputazione. Come noto, la Corte costituzionale, dapprima, rilevò, con riferimento alle contestazioni patologiche, che la condotta processuale «anomala» del pubblico ministero (il quale, cadendo in errore, non avesse contestato fatti che già risultavano *ex actis*) avesse sviato, inquinato, compromesso la capacità dell'imputato di scegliere il rito adeguato ed ostacolato l'assunzione libera del rischio dibattimentale, imponendo in tali casi la rimessione in termini per la scelta del rito alternativo(55) (Corte costituzionale n. 265 del 1994). E, in un secondo momento, accantonò del tutto il criterio della distribuzione del rischio, con il riconoscimento del diritto ai riti alternativi anche in caso di contestazioni fisiologiche, in cui nessun profilo di addebitabilità era ascrivibile al pubblico ministero: la Corte in quella sede rinunciava definitivamente alla ricerca di un colpevole su cui far ricadere le conseguenze dall'evento modificativo e semplicemente affermava che, se la contestazione suppletiva è un evento necessario per garantire la flessibilità del rito dibattimentale (e il principio di non dispersione delle prove), cionondimeno tale eventualità deve bilanciarsi con il diritto di difesa e il principio di uguaglianza (Corte costituzionale n. 237 del 2012).

2.4. Il discorso impone innanzitutto una precisazione per le modifiche *in iure*.

(51) In Corte costituzionale n. 273 del 2014, si osserva «Come già in precedenza rilevato, d'altra parte, se pure è indubbia, in una prospettiva puramente "economica", che più si posticipa il termine utile per la rinuncia al dibattimento e meno il sistema ne "guadagna", resta comunque assorbente la considerazione che l'esigenza della "corrispettività" fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di egualianza né tantomeno sul diritto difesa, dichiarato inviolabile dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione». In passato si era affermato invece che «L'interesse dell'imputato ai riti alternativi trova tutela solo in quanto la sua condotta consenta l'effettiva adozione di una sequenza procedimentale che, evitando il dibattimento, permetta di raggiungere l'obiettivo di una rapida definizione del processo» (sentenza n. 129 del 1993, n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanze n. 107 del 1993 e n. 213 del 1992).

(52) Si vuole comunque ribadire che, se questo piccolo spazio di corrispettività era di fatto salvaguardato anche nelle contestazioni suppletive di cui agli articoli 516 e 517 del codice di procedura penale, la Corte costituzionale, nel riconoscere l'accesso ai riti alternativi anche in caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante, ha definitivamente abbandonato il binomio premialità/deflazione. È infatti diritto dell'imputato accedere al rito alternativo finanche in caso di contestazione suppletiva della recidiva — poiché essa è una circostanza — sebbene, in tal caso, l'imputato non goda del diritto al termine a difesa né al contraddittorio probatorio: la premialità non trova corrispettivo in alcuna deflazione.

(53) Diversa la disciplina del giudizio abbreviato a prova integrata, su cui di recente Cassazione, Sezioni unite, 20 febbraio 2020 (ud. 18 aprile 2019), n. 5788, Pres. Carcano, Rel. De Crescienzo.

(54) «Se, per l'inerzia dell'imputato (che abbia omesso di chiedere il rito alternativo nei termini con riguardo all'originaria imputazione), tale scopo [la deflazione, n.d.r.] non può più essere raggiunto — essendosi ormai pervenuti al dibattimento — sarebbe irrazionale che si addivenga egualmente al rito speciale in base alle contingenti valutazioni dell'imputato stesso nell'andamento del processo» (sentenza n. 129 del 1993, n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanze n. 107 del 1993 e n. 213 del 1992).

(55) Si può dire che, quasi come se la scelta del rito ordinario fosse in sé una condotta processuale colposa, l'errore del pubblico ministero introduceva un elemento, in grado di escludere la prevedibilità della colpa dell'imputato nella scelta del rito ordinario e pertanto l'evento non appariva all'imputato ascrivibile.



Ritenere che la modifica della veste giuridica — della cui natura traumatica per il diritto di difesa in relazione ai principi del giusto processo si è già detto — debba considerarsi, per la difesa, un rischio del dibattimento, è una teoria che — oltre a tradire un'anacronistica dimensione punitiva del rito ordinario(56) — apparirebbe fuorviante. Come noto, la *mutatio in iure* non rappresenta, infatti, un rischio proprio del dibattimento ma, a ben vedere, un rischio proprio del processo, dal momento che, per giurisprudenza costante, il giudice può operare la riqualificazione anche direttamente in sede di rito abbreviato, e non necessariamente all'esito del dibattimento (*cfr.* da ultimo, Cassazione penale, Sezione quarta, sentenza 18793/2019).

Quindi, a voler adoperare la tesi dell'assunzione del rischio — già ampiamente superata con riferimento alla *mutatio in factio* — se ne dovrebbe operare un correttivo e affermare che il mutamento *in iure* è un rischio che sempre e comunque deve ricadere sull'imputato, a prescindere dal rito prescelto e dal quale nessuna condotta diligente può porlo al riparo(57).

Per giustificare questa rigida, inderogabile distribuzione del rischio in danno dell'imputato si potrebbe sostenere che la *mutatio in iure* è un rischio che deve andare a suo carico perché è un evento per natura prevedibile. A tal proposito, corre l'obbligo di rilevare che, nell'unica sentenza in cui la Corte di Cassazione ha affrontato in modo diretto il rapporto tra modifica *in iure* e rito abbreviato(58), è proprio questo della prevedibilità(59) l'argomento adoperato per ritenere che la modifica *in iure imputet sibi*, precludendo il rito.

La tesi appare insostenibile per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, una siffatta teoria appare confondere la fisiologia della riqualificazione con la prevedibilità in concreto di quella riqualificazione. Che il giudice abbia la prerogativa, posta a presidio del principio di legalità, di riqualificare il fatto in sentenza è un evento ineliminabile, irrinunciabile del processo, perché, da un lato, ribadisce che il giudice ha l'ultima parola in diritto, e dall'altro impedisce, che, ove si imponga la necessità di riqualificare, il processo debba ripartire dall'inizio, vanificando il principio di non dispersione della prova.

In questa logica, l'evento riqualificazione è sicuramente fisiologico, poiché è il processo a prevederlo quale possibile epilogo decisionale. Ben diverso è ritenere che sia prevedibile, «nella confusa e sterminata boscaglia» normativa, identificare i possibili reati cui un medesimo fatto sia riconducibile. Affermare che la riqualificazione sia un evento prevedibile in concreto, nel risultato, nei suoi approdi è una petizione di principio; e non si comprende poi perché la riqualificazione dovrebbe essere prevedibile nei risultati per l'imputato, e non per il pubblico ministero — che infatti, proprio non prevedendola, ha commesso un errore a monte — e ricadere quindi a carico del primo. Ritenere prevedibile il mutamento di *nomen* nella direzione ipotizzata dal giudice — e in tutte le altre possibili — pone la difesa in una sorta di paradosso: il difensore, infatti, se argomentasse molto, prevedendo diligentemente tutti i possibili esiti riqualificatori, rischierebbe di suggerire egli stesso una via alla quale il giudice non aveva neppure pensato, con qualche forzatura del

(56) Non a caso questa teoria fu utilizzata per negare il diritto al rito alternativo in caso di contestazione suppletive all'indomani dell'entrata in vigore del codice di procedura penale. Emerge in questo approccio tutta la difficoltà con cui il legislatore aveva accettato contraddittorio orale quale normale metodo di formazione della prova e la sua resistenza a rinunciare al modello inquisitorio. Era quindi nella forma mentis dell'epoca — oggi ampiamente superata — ostacolarne l'accesso appesantendolo di rischi, calcolabili e non, e al contempo offrire detenenti alla scelta dei riti alternativi.

(57) Sembra questa la ratio che ha ispirato, per la verità, la sentenza della Cassazione penale n. 5493/1997 nel ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 446 in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di accedere al rito di cui all'art. 444 del codice di procedura penale nei casi di condanna per reato diverso.

(58) Sezione quinta, Sentenza n. 13597 del 12 marzo 2019 ud. (dep. 12 aprile 2010) Rv. 246719 — 01 in cui la Corte afferma «La diversa qualificazione giuridica del fatto all'esito del processo o il proscioglimento da taluna o da tutte le imputazioni non costituiscono la dimostrazione che l'imputato è stato sottoposto ad un processo ingiusto ma esattamente il contrario, e cioè che la istruttoria dibattimentale e il contraddittorio delle parti hanno parlato, proprio per la esistenza e il rispetto di regole processuali, alla acquisizione di una verità che non ha permesso di confermare in toto la ipotesi di accusa, istituzionalmente spettante, quanto alla individuazione del fatto penalmente rilevante, al rappresentante dell'Ufficio del Pubblico ministero e quanto alla qualificazione giuridica, al verdetto finale del giudice. La emersione in termini per la scelta di riti alternativi, d'altra parte, è evenienza non estranea all'ordinamento vigente ma con riferimento alla contestazione di fatti miopi (art. 516 del codice di procedura penale) e non anche alla diversa qualificazione giuridica. Quest'ultima, a differenza della contestazione suppletiva che è evento processuale eccezionale e non prevedibile, è invece espressione della discrezionalità tecnica del giudice il quale è sempre tenuto a ricondurre la fattispecie nell'esatto perimetro normativo, nel rispetto della contestazione dei fatti. La parte, pertanto, ha il dovere di esercitare tutte le proprie opzioni nella previsione che tale eventualità di verifichi.»

(59) L'argomento della prevedibilità era stato speso, come noto, anche per negare il diritto al rito alternativo in caso di nuova contestazione: si sosteneva che, siccome l'emersione in dibattimento di un evento già risultante dagli atti, era un'eventualità che l'imputato ben poteva prevedere, la concretizzazione di quel rischio — ossia la contestazione patologica — dovesse risultare a suo carico, inibendogli la scelta di un rito diverso. Nella sentenza n. 316 del 1992 si leggeva infatti: «L'esclusione di tale possibilità [di accesso al rito alternativo, n.d.r.] è, giustificata dal rilievo che la contestazione è evenienza, per un verso, non infrequente in un sistema processuale imperniato sulla formazione della prova in dibattimento (cfr. ordinanza n. 213 del 1992), e ben prevedibile, dato lo stretto rapporto intercorrente tra l'imputazione originaria e il reato connesso» ed anche «il relativo rischio rientra naturalmente nel calcolo in base al quale l'imputato si determina a chiedere o meno tale rito, onde egli non ha che da addebitare a se medesimo le conseguenze della propria scelta». L'argomento fu ben presto superato, già nel 1994 n. 265 — tanto che le prime contestazioni rispetto alle quali fu ammesso il rito alternativo furono proprio le contestazioni patologiche — innanzitutto nella sua verificabilità, ritenendo opinabile qualificare come prevedibili le modifiche dell'imputazione — sia fisiologiche che patologiche —; e poi ritenendo che il criterio in sé fosse comunque inidoneo a giustificare la compressione di diritti di difesa (lo osserva la Corte costituzionale n. 237 del 2012).



principio *nemo tenetur se detegere*; se mantenesse invece un profilo basso, argomentando nei limiti della fattispecie contestata — che, per definizione, dovrebbero essere incompatibili con le altre immaginabili —, lascerebbe delle zone inesplorate che, se pur lo conducessero al risultato rispetto alla fattispecie originaria, lo inchioderebbero su una delle altre possibili, tra l'altro con un'anomala inversione dell'onere della prova, poiché finirebbe per essere condannato per non essersi difeso su un'ipotesi non argomentata dall'accusa.

Francamente, si fatica a comprendere perché quella che è semplicemente un'evenienza processuale — ossia la riqualificazione del fatto ad opera del giudice — debba essere guardata come un rischio da scaricare su una delle parti, adoperando criteri elaborati in temi di responsabilità civile, e non possa piuttosto essere studiato come uno scenario fisiologico, al manifestarsi del quale i diritti delle parti vanno riorganizzati e ripristinati secondo le direttive costituzionali(60).

In secondo luogo, ove si voglia insistere nel guardare l'evento modificativo *in iure* come un rischio da distribuire, non può non rilevarsi che la *mutatio in iure* altro non è che la correzione operata dal giudice di un errore del pubblico ministero. Partecipa quindi, in tal senso, della stessa natura della contestazione patologica: è un errore di selezione della veste giuridica addebitabile all'accusa, cui era possibile porre rimedio già *ex actis*, attraverso una lettura corretta del fatto oggetto di imputazione (poiché, è chiaro che, se il fatto risultasse diverso da quello contestato, neppure si potrebbe operare la riqualificazione). Non si comprende quindi perché un errore di valutazione dell'Ufficio di Procura nella selezione del *nomen iuris* debba risolversi in un documento delle prerogative proprie del diritto di difesa, sconfessando una conquista sul tema delle libertà processuali che si è raggiunta quasi un trentennio fa con riferimento alla *mutatio in factu* (*cfr.* Corte costituzionale n. 265 del 1994).

2.5. Superati gli argomenti contrari al riconoscimento del diritto di difesa inteso come diritto alla scelta del rito alternativo in ogni caso di mutamento dell'imputazione — conformemente come deve essere inteso un diritto di difesa pieno *ex art. 24* della Costituzione garantito costantemente nelle dinamiche modificative dell'imputazione *ex art. 111* della Costituzione — una riflessione va infine dedicata alle conseguenze dirompenti che la riqualificazione *in peius* ha sull'aspettativa di pena. L'aspettativa di pena è un parametro alla cui variazione non può non connettersi la possibilità di rivedere la scelta del rito e seguire la premialità.

Sul punto, di particolare aiuto appaiono le riflessioni che la Corte costituzionale ha offerto in tema di contestazione suppletiva della circostanza aggravante e rimessione in termini per la scelta del rito alternativo, approdando ad una nuova pronuncia additiva che ha esteso anche a questa ipotesi il diritto di accesso al rito alternativo(61). Con riferimento alle interazioni tra contestazione suppletiva della circostanza aggravante e riti alternativi, la Corte osserva: «La motivazione della sentenza [la n. 265 del 1994] può ugualmente riferirsi al caso di contestazione “tardiva” di una o più circostanze aggravanti, in quanto anche la trasformazione dell'originaria imputazione in un'ipotesi circostanziata (o plurircostanziata) determina un significativo mutamento del quadro processuale. Le circostanze in questione possono incidere sull'entità della sanzione, anche in modo rilevante, laddove il legislatore contempla la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base, o, talvolta, sullo stesso regime di procedibilità del reato o, ancora, sull'applicabilità di alcune sanzioni sostitutive»(62).

La Corte appare in queste pronunce fare un passo ulteriore: nel descrivere il modo in cui il mutamento incida concretamente sull'imputazione, non considera più nodale il problema del *thema probandum*, ma il problema del rischio sanzionatorio non calcolato. Implicitamente, la Corte sembra sganciare l'esigenza di garanzia difensiva dall'interesse della difesa alla controprova del fatto nuovo o diverso: la Corte non si interroga se sia necessario garantire alla difesa, sul fatto diversamente circostanziato, la possibilità di valutare la convenienza del rito contratto con riferimento al profilo deflattivo, del contraddirittorio probatorio. La Corte non sembra prendere più in considerazione lo smacco difensivo attinente al *thema probandum* (ossia la necessità che la difesa possa riorganizzarsi sulla prova della diversa porzione di fatto) e si concentra, valorizzandolo, sul secondo parametro condizionante la scelta del rito abbreviato, ossia lo sconto di pena (la componente puramente premiale).

A riprova di ciò, si ponga mente al fatto che vi è un caso — la contestazione suppletiva di recidiva, che in quanto circostanza aggravante è partecipa delle conseguenze delle pronunce costituzionali additive — in cui l'imputato, pur non godendo del diritto al termine a difesa né del contraddirittorio probatorio, ha diritto alla premialità, senza deflazione.

(60) Il ragionamento è parallelo a quello che la Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2012 segue per le modifiche in fatto: se le contestazioni suppletive sono un ineliminabile meccanismo per consentire la flessibilità e il funzionamento del dibattimento, ciò non può risolversi in una compromissione delle garanzie difensive; per cui, in tale evenienza, in chiave di bilanciamento, va riconosciuta al diritto di difesa la sua massima espansione, anche nel formulare richiesta di riti alternativi.

(61) Le pronunce n. 184 del 2014 con riferimento al patteggiamento, la n. 139 del 2015 con riferimento al giudizio abbreviato e la n. 141 del 2018 con riferimento alla sospensione del procedimento con messa alla prova.

(62) Sentenza n. 184 del 2014.



Si coglie in questi passaggi la necessità di tutelare l’aspettativa di pena dell’imputato da qualunque sopravvenienza sfavorevole, sia che essa dipenda da un mutamento in fatto sia che essa dipenda dalla riconduzione dell’immutato fatto ad una diversa fattispecie. All’imputato va garantito sempre il diritto di mutare la sua scelta in direzione premiale, anche solo ed esclusivamente in relazione all’aggravato rischio sanzionatorio, per garantire che il suo pieno diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) sia tenuto in considerazione in ogni momento di variazione dell’addebito (art. 111 della Costituzione).

3. Violazione dell’art. 3 della Costituzione.

Molti sono, per altro verso, i profili che evidenziano la contrarietà della preclusione all’accesso al rito alternativo rispetto al principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione.

3.1. Innanzitutto, l’imputato destinatario, sin dal principio, dell’imputazione corretta avrà accesso al rito abbreviato; diversamente l’imputato — che abbia commesso il medesimo fatto — in relazione al quale il pubblico ministero abbia commesso un errore di valutazione, perderà del tutto la possibilità di vagliare il rito premiale rispetto al medesimo titolo di reato.

L’errore del pubblico ministero nella scelta della contestazione, o comunque la correttezza della sua impostazione, non appare un criterio ragionevole per trattare diversamente imputati che, commesso il medesimo reato, si vedono invece dinanzi scenari processuali ben diversi. L’imputato viene così irragionevolmente discriminato, ai fini dell’accesso ai procedimenti speciali, in dipendenza dalla esattezza della discrezionale valutazione in diritto delle risultanze delle indagini operata dal pubblico ministero nell’esercitare l’azione penale alla chiusura delle indagini stesse.

3.2. In secondo luogo, va ricordato che il potere di riqualificazione del giudice incontra un unico limite normativo invalicabile: l’art. 521 del codice di procedura penale stabilisce che «nella sentenza il giudice può dare al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell’imputazione, purché il reato non ecceda la sua competenza né risulti attribuito alla cognizione del tribunale in composizione collegiale anziché monocratica». Nel caso in cui il reato ritenuto rientri nella competenza di un giudice superiore, ovvero risulti attribuito al tribunale in composizione collegiale, il giudice dovrà restituire gli atti al pubblico ministero e il processo dovrà ricominciare il suo corso.

Da ciò emerge un’irragionevole fonte di disparità di trattamento poiché l’imputato potrebbe vedersi restituito nella facoltà di accedere al rito per circostanze in qualche modo «occasionali»(63), non prevedibili *ex ante*: il recupero della facoltà di accesso al rito alternativo viene infatti a dipendere dalla circostanza che la riqualificazione approdi in concreto a un reato di competenza superiore o collegiale. Il tendenziale criterio di maggiore gravità del reato che presidia le ipotesi — che comunque non sente di coprire tutte le ipotesi di riqualificazione *in peius* — siccome opera su un risultato non prevedibile *ex ante* non è comunque elemento idoneo a giustificare la disparità di trattamento, poiché non è in rado di orientare le scelte in punto di rito che vengono compiute quando la riqualificazione è ben di là da venire.

3.3. Va infine osservato che, sebbene vi sia differenza sistematica tra *quaestio iuris* e *quaestio facti*, che impone di attribuire al giudice il diritto di stabilire, al termine del procedimento, la veste corretta, tale differenza — come detto in precedenza — racconta la dinamica dei rapporti tra giudice e pubblico ministero, nulla dicendo — o meglio nulla imponendo — in merito alla compressione dei diritti della difesa. Essa non appare, sul piano ontologico, filosofico e scientifico, idonea a giustificare una così macroscopica diffidenza di trattamento.

Va allora considerato che non appare adeguatamente indicato quale sia il parametro che consenta di trattare diversamente imputati che subiscano, nel corso del procedimento, modifiche in fatto della contestazione e modifiche in diritto. Non è chiara la ragione che consenta di trattare diversamente, da un lato, l’imputato che, anche a fattispecie incriminatrice ferma, subisca la nuova contestazione di una circostanza aggravante, quale è la recidiva, che neppure lo rimette in termini per il contraddittorio probatorio, al quale viene attribuito il diritto, in *limine litis*, di accedere al rito abbreviato; e dall’altro, l’imputato che si veda, all’esito della sua costruzione strategica del processo, minato nelle fondamenta, e con una prospettiva sanzionatoria stravolta, pur godendo di un potenziale spazio probatorio, al quale viene precluso il diritto di rivedere le sue scelte in tema di rito.

3.4. Resta in ultima analisi il dubbio di un ulteriore spazio di disegualanza.

Parte della dottrina ritiene che, sebbene sia vero che il giudice ha l’ultima parola sul *nomen iuris* ed in questa scelta non ha limiti purché il fatto sia invariato, cionondimeno non sembrerebbe precluso al pubblico ministero, in corso di procedimento, un potere di rivisitazione autonomo del *nomen iuris*. È opinione condivisa che tale modifica debba inten-

(63) Negli stessi termini si esprimeva la Corte con riferimento al simile parametro che disciplinava le contestazioni suppletive, in relazione alle quali il divieto operativo di contestazione per il caso in cui il reato rientrasse tra quelli per i quali era prevista l’udienza preliminare, consentendo indirettamente l’accesso ai riti alternativi, introduceva una disparità irragionevole, fondata su un parametro casuale (cfr., Cost. 237/2012: «L’impossibilità di definire con giudizio abbreviato gli addebiti oggetto delle nuove contestazioni “fisiologiche” risulta, peraltro, irragionevole e fonte di ingiustificate disparità di trattamento anche sotto un altro profilo: vale a dire, in ragione del fatto che, in taluni casi, l’imputato potrebbe recuperare detta facoltà per circostanze puramente “occasionali”, che determinino la regressione del procedimento»).



dersi esercitata nell'ambito dei poteri di mutamento dell'imputazione di cui all'art. 516 del codice di procedura penale: sembrerebbe così emergere uno scenario di ampia discriminazione, poiché, se fosse il pubblico ministero a rivedere *in iure* l'imputazione, si entrerebbe nell'ambito dell'art. 516 del codice di procedura penale e l'imputato sarebbe rimesso in termini per la scelta del rito alternativo; se fosse il giudice ad operare la medesima modifica, nell'esercizio del potere di cui all'art. 521, comma 1, del codice di procedura penale, ciò sarebbe precluso.

È una regola che, se ritenuta percorribile, oltre a mostrare debolezza in termini di idoneità a giustificare il trattamento diverso di imputati che si trovano nella medesima situazione, appare facilmente aggirabile nella prassi.

4. Assenza di discrezionalità legislativa sul tema per carenza di un'alternativa normativa compatibile con la Costituzione

Venendo alle battute conclusive, non può essere ignorata in questa sede la sentenza n. 103 del 2010 della Corte costituzionale(64), ove la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul tema della legittimità del potere di riqualificazione d'ufficio del giudice e dei suoi rapporti con le garanzie difensive. Da più parti, si è interpretata questa pronuncia come momento di arresto della riflessione sulla tutela piena dei diritti di difesa in caso di mutamento della qualificazione giuridica, poiché la Corte, pur non affrontando il merito della questione proposta e arrestandosi all'inammissibilità per insufficiente motivazione in punto di rilevanza della questione(65), operava un passaggio ulteriore(66) in cui rilevava l'appartenenza della tematica al terreno della discrezionalità legislativa.

Interrogata sulla possibilità di prevedere con una pronuncia additiva — strumentale alla tutela del diritto di difesa e al principio di uguaglianza — la parificazione della disciplina tra *quaestio iuris* e *quaestio facti*, la Corte rilevava che le garanzie difensive potevano trovare tutela attraverso soluzioni diverse da quella proposta, che tra l'altro mirava «ad ottenere la parificazione di situazioni processuali tra loro non omogenee, quali l'accertamento che un fatto debba essere diversamente qualificato e la constatazione che il fatto è differente da quello descritto nel decreto che dispone il giudizio». In questa pronuncia, prendendo le distanze dalle operazioni additive già operate in riferimento alla disciplina della nuove contestazioni (vi erano già state la pronuncia del 19194 e quella del 2009), la Corte aggiungeva anche che «la decisione richiesta, dunque, coinvolgendo scelte relative alla conformazione della disciplina processuale, rientra nella discrezionalità del Parlamento».

Alla luce di questo monito, va esaminato con puntualità se, pur dimostrata la necessità costituzionale di garantire l'accesso al rito abbreviato in caso di mutamento *in iure* officioso operato all'esito della decisione, vi siano tuttavia altre strade normative costituzionalmente compatibili con questo risultato, diverse dalla rimessione nei termini della difesa per la formulazione della richiesta. Se tali strade vi fossero, lo spazio per garantire questo *test standard* del diritto di difesa non rientrerebbe nelle competenze operative del Giudice delle leggi e si collocherebbe sul terreno di discrezionalità legislativa, poiché — secondo quanto ribadito nella citata pronuncia del 2010 — spetterebbe al legislatore decidere quale sia l'opzione meglio rispondente alla complessiva disciplina codicistica.

4.1. Sul punto, potrebbe ritenersi che la strada alternativa per garantire l'accesso al rito abbreviato in caso di mutamento *in iure*, sia proprio quella indicata dal giudice *a quo* nel procedimento approdato alla sentenza n. 103 del 2010 Corte costituzionale, ossia la parificazione tra *quaestio iuris* e *quaestio facti*: se il giudice restituisse gli atti al pubblico

(64) Ove si è dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 424, 429 e 521, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione «nella parte in cui consentono al GUP di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato in relazione ad un fatto qualificato, di ufficio, giuridicamente in maniera diversa, senza consentire il previo ed effettivo sviluppo del contraddittorio sul punto, chiedendo al PM di modificare la qualificazione giuridica del fatto e, in caso di inerzia dell'organo dell'accusa, disponendo la trasmissione degli atti al medesimo P.M.»

(65) «(...) dal momento che il giudice a quo ha trascurato di precisare perché, nella fattispecie sottoposta al suo giudizio, il fatto debba ritenersi diversamente qualificato e non si tratti, piuttosto di un fatto diverso rispetto a quello originariamente contestato»

(66) Per la sua preziosità, si ritiene di riportare integralmente il passaggio: «il rimettente sollecita una pronuncia additiva, non avente carattere di soluzione costituzionalmente obbligata, ma rientrante nell'ambito di scelte discrezionali riservate al legislatore. Tale profilo, del resto, è desumibile dalla stessa ordinanza di rimessione, nella parte in cui si sofferma sulle diverse possibili procedure adottabili dal giudice dell'udienza preliminare, al fine di far cadere i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina censurata. Invero, da un lato, il rimettente prospetta la possibilità di pronunciare un'apposita ordinanza attraverso cui informare le parti della diversa qualificazione giuridica attribuita al fatto, così da consentire un contraddittorio anche sulla nuova qualificazione giuridica; dall'altro, prospetta l'applicazione in via analogica dell'art. 521, comma 2, del codice di procedura penale. Entrambe le soluzioni, poi, sono ritenute inadeguate dalla citata ordinanza, che prospetta come indispensabile l'intervento di questa Corte mediante una pronuncia additiva che preveda la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari, attraverso la restituzione degli atti all'organo dell'accusa. Risulta evidente, quindi, che la pronuncia richiesta postula una soluzione che non è l'unica possibile. Deve, altresì, rilevarsi che la soluzione prospettata dal giudice a quo tende ad ottenere la parificazione di situazioni processuali tra loro non omogenee, quali l'accertamento che un fatto debba essere diversamente qualificato e la constatazione che il fatto è differente da quello descritto nel decreto che dispone il giudizio. La decisione richiesta, dunque, coinvolgendo scelte relative alla conformazione della disciplina processuale, rientra nella discrezionalità del Parlamento. Al riguardo, si deve osservare che il legislatore si è già espresso sul punto, in sede di relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988; in tale occasione, con riferimento al tema della non obbligatorietà della correlazione tra la decisione sul tema giuridico dell'accusa e le conclusioni del pubblico ministero», era stata proposta l'adozione di una disciplina analoga a quella prevista per la contestazione del fatto diverso, oppure «la previsione di un dovere del gradire di rendere nota preventivamente la decisione di modificare la qualificazione giuridica, consentendo la discussione sul punto». Il legislatore, però, ha ritenuto di non adottare né l'una, né l'altra soluzione, in quanto entrambe avrebbero comportato un dispendio di attività probabilmente eccessivo e il rischio, in pratica, di indurre il giudice a conformarsi in ogni caso al nomen iuris contestato».



ministero, in ogni caso di riqualificazione, l'imputato sarebbe posto, infatti, nella condizione di valutare la scelta di accedere al rito. Una scelta siffatta avrebbe, peraltro, il pregio di abolire appunto (quella che da taluni si ritiene essere) una scomoda e superabile distinzione.

Questa strada non è solo un'alternativa normativa sovradimensionata rispetto al risultato da garantire, peraltro estranea agli stessi principi convenzionali(67), ma è costituzionalmente impraticabile.

4.2. Si è, infatti, correttamente osservato che precludere al giudice il potere di modificare la connotazione giuridica dell'imputazione, ove ritenga errata quella proposta dalle parti, trovandosi costretto in tal caso a restituire gli atti al pubblico ministero, condurrebbe ad una violazione del principio di legalità sostanziale e del principio di soggezione del giudice alla legge.

Introdurre un potere dispositivo delle parti processuali sul *nomen iuris* depriverebbe il giudice dell'ermeneutica giuridica, che è l'unica libertà intangibile di cui gode nel processo, in cui si incarna la ragione del suo potere e che esprime anche una funzione di presidio di tutte le parti, poiché il giudice applica le norme secondo criteri prestabiliti, ispirati se non ad una scienza esatta ad una scienza sociale; ed è soggetto solo a tali criteri e affrancato da poteri altri(68).

Riconoscere questo spazio interpretativo intangibile del giudice non esclude, ma anzi rinforza, l'urgenza di fissare i confini chiari all'esercizio concreto di questa libertà

In altre parole, la presa d'atto delle difficoltà ontologiche di garantire l'esattezza e la razionalità della decisione *in iure* e delle difficoltà operative, riscontrate nella prassi legislativa, di rendere il *corpus* normativo un apparato intellegibile e razionale, non può condurre ad abdicare a questo prezioso principio di legalità sostanziale. Vale invece la pena di recuperare le acute riflessioni di coloro i quali coglievano del processo la dimensione corale, nella quale la fattispecie processuale si consegna alle mani del giudice dopo essersi dipanata a più voci; e di recuperare anche le riflessioni di coloro i quali suggeriscono di ritrovare nella disciplina del processo — ispirata all'art. 111 della Costituzione — quegli spazi di libertà sostanziale inevitabilmente perduti in ragione di quelle difficoltà antologiche e operative sopra evidenziate.

Da ultimo, si coglie nell'opzione di restituzione degli atti una logica completamente contraria al principio di economia processuale e di non dispersione dei mezzi di prova, di recente recuperato dalla Corte costituzionale, proprio nella dimensione del processo penale(69).

Non vi sono quindi alternative normative possibili e la scelta costituzionalmente obbligata appare essere quella della rimessione in termini dell'imputato per la scelta del rito alternativo.

4.3. Del resto, l'obbligo costituzionalmente imposto di suscitare il contraddittorio delle parti allorquando il giudice dissentà dalla costruzione dei fatti processualizzati presentata dalle parti, è in sintonia con quella dimensione corale e a più voci del processo che deve essere recuperata.

Si è già osservato che l'interlocuzione del giudice non equivale ad una anticipazione di giudizio(70): va, anzi, tenuto presente che il giudice in tanto suscita il contraddittorio sul *nomen iuris*, in quanto su quel tema non ha ancora esaurito il suo potere, né il suo dubbio ermeneutico.

Il giudice non presenta la sua decisione, ma uno scenario possibile che, per la prima volta, catalizza le attenzioni delle parti. Mantenendo la sua imparzialità, il giudice si pone ancora in una dimensione di ricerca della collaborazione delle parti nella costruzione dell'edificio decisorio; una dimensione collaborativa dalla quale si allontanerà definitivamente solo in camera di consiglio e solo all'esito dell'ulteriore tassello argomentativo e probatorio apposto dagli attori processuali.

Il giudice, con la proposta di riqualificazione, ipotizza che il reato contestato non vi sia, ma che vi siano spazi applicativi per un reato diverso.

(67) Non si è pone in discussione, nei principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il dominio del giudice sulla qualificazione giuridica, ma si impone esclusivamente, in tal caso, un rinforzamento delle garanzie difensive.

(68) Anche attraverso un esercizio congruo del potere legislativo per esempio nella redazione delle fattispecie incriminatrici.

(69) Corte costituzionale n. 132 del 2019.

(70) Fra le altre, Cassazione penale, Sezione terza, Sentenza n. 6211 del 11 novembre 2014 Cc. (dep. 11 febbraio 2015) Rv. 264820 — 01, per cui «In tema di riebusazione, non costituisce indebita anticipazione di giudizio il provvedimento con il quale il giudice invita, in qualsiasi fase del procedimento, le parti ad interloquire sulla qualificazione giuridica del fatto, trattandosi di una prerogativa rientrante nell'esercizio delle sue funzioni e non di una manifestazione indebita del proprio convincimento sui fatti oggetto di imputazione, posto che siffatta interlocuzione è imposta dall'art. 4, paragrafi 1 e 3, lettere a) e b) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Fattispecie in cui, all'esito delle conclusioni delle parti, il giudice aveva pronunciato ordinanza invitando le stesse ad interloquire sulla configurabilità di una diversa e più grave qualificazione giuridica del fatto contestato).»



Superfluo appare precisare che gli scenari possibili, nel momento dell'interlocuzione, sono ancora plurimi, e possibilmente diversi dalla proposta illustrata dal giudice. In sede di interlocuzione il difensore:

1) potrebbe decidere di argomentare in punto di norma giuridica applicabile, sostenendo che il giudice correttamente ha proposto di escludere la norma originariamente contestata, ma cadrebbe in errore nel ritenere che vi siano spazi interpretativi per il *nomen* proposto, sia alla luce della normativa applicabile sia alla luce di quanto già emerso in dibattimento;

e/o in subordine

2a) potrebbe optare per una resa in punto di *nomen iuris*, convenendo che gli spazi applicativi per il nuovo reato vi siano, ma contrastare questi spazi in punto di fatto, nel merito, portando prova di fatti con essi incompatibili.

2b) in questa seconda ipotesi, la difesa, nondimeno potrebbe — *rectius*, dovrebbe avere il diritto di — ritenere conveniente optare per la rinuncia alla possibilità di portare prove nuove di fatti incompatibili (perché ad esempio non ve ne siano) ed, anzi, decidere di cedere in punto di arricchimento della piattaforma probatoria del giudice, offrendogli per la sua decisione anche gli atti raccolti dal pubblico ministero che sino a quel momento non aveva acconsentito ad acquisite, poiché senza contraddittorio, in modalità meno garantita(71).

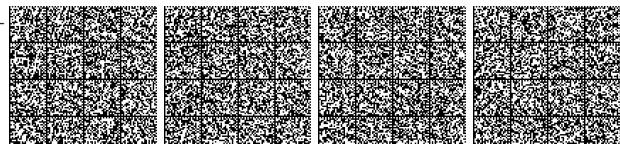
Se in camera di consiglio il giudice, alla luce delle eventuali argomentazioni delle parti espresse in sede interlocuzione, si determinerà a ricordurre il fatto oggetto di contestazione nell'alveo della diversa fattispecie, e se tale fatto risulterà provato, alla luce della valutazione congiunta delle risultanze istruttorie formate nel contraddittorio delle parti con i meno garantiti atti di indagine, il giudice condannerà per il reato riqualificato, applicando lo sconto di pena del terzo secco(72).

4.4. Chiaramente, il riconoscimento di questo modello operativo presupporrebbe che all'imputato, nel medesimo giudizio in cui viene per la prima volta operata la riqualificazione, sia riservato uno spazio interlocutorio poiché è in questo spazio che dovrebbe trovare posto la sua richiesta di accesso al rito abbreviato.

D'altra parte, riservare questo spazio ad un momento antecedente alla riqualificazione risponde già a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 521 del codice di procedura penale. In questo senso, si è già detto in precedenza, che — almeno ad avviso di chi scrive — la questione di costituzionalità dell'art. 521 del codice di procedura penale con i parametri di cui agli articoli 111, 24, 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice che intenda operare la riqualificazione susciti un contraddittorio argomentativo e probatorio, apparirebbe infondata poiché è praticabile un'interpretazione conforme. Cionondimeno, la questione meriterebbe uno scrutinio — oltre che per leggere sul punto voci ben più autorevoli di chi scrive — anche solo per suscitare una sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale che, indicando la corretta interpretazione, *a) uniformi la disciplina; b) chiarisca se — come si ritiene — tale interlocuzione debba necessariamente essere stimolata obbligatoriamente già nel giudizio di prime cure; e c) entro quali spazi sia consentito il contraddittorio probatorio.*

(71) La difesa potrebbe operare una scelta simile, o valutando in un'ottica strategica la sola componente premiale dello sconto di pena, oppure anche — sebbene questa rappresenti un'ipotesi più remota — immaginando che l'accesso del giudice agli atti di indagine possa inquinare il suo giudizio, ad esempio in punto di attendibilità delle fonti dichiarative. L'ipotesi è per vero affatto remota, poiché, quando la scelta per l'abbreviato si inserisce in una fase non fisiologica, a dibattimento già svolto, in limine litis, la sua funzione strategica — cioè finalizzata comunque all'approdo assolutorio — appare depotenziata, come si è già sperimentato d'altronde nella prassi, in caso di rito abbreviato in limine litis sulla contestazione mutata in *facto* (cfr. Sezione quinta, Sentenza n. 21133 del 25 marzo 2019 Ud. (dep. 15 maggio 2019) Rv. 275315 — 01) -. In queste ipotesi, difficilmente l'abbreviato in limine litis sarà autenticamente utilizzato quale strategia per smentire i fatti descritti nell'imputazione, perché la difesa aveva a disposizione quegli atti sin dal principio e, se avesse voluto, ben prima avrebbe potuto farli acquisire ex art. 493, comma 3, del codice di procedura penale. Peraltro, se avesse voluto smentire la fonte dichiarativa avrebbe potuto sia far transitare gli atti di indagine, sia illuminarne le contraddizioni del narrato in controlesame, attraverso la formulazione delle contestazioni. Ad ogni modo, vale la pena di considerare questa ipotesi sul campo come ipotesi che può concretamente condurre ad un approdo assolutorio, perché è importante ricordare che l'abbreviato, neppure in queste ipotesi, è una resa incondizionata: la richiesta, formulata in sede di interlocuzione, non è avanzata in un momento in cui il giudizio decisivo in punto di riqualificazione sia stato già concluso, come puro pretesto per l'applicazione dello sconto di pena; né, soprattutto, si innesta su una decisione già presa in anticipo, perché la decisione stessa troverà sede in camera di consiglio e dovrà comunque relazionarsi anche col materiale di indagine per verificare la sua fondatezza. Se il fatto non troverà conferma negli atti di indagine, perché ad esempio, le fonti dichiarative ne usciranno travolte o emergeranno risultanze in grado di smentirlo, si verserà in ipotesi assolutoria. È peraltro questa riflessione che conduce a ritenere nel caso di specie niente affatto esaurito — ed anzi interrotto — il giudizio, né presa la decisione, perché l'eventuale decisione nelle forme del rito abbreviato comporterebbe un ulteriore vaglio, allo stato non operato.

(72) È opinione di chi scrive che, conformemente a quanto accade per l'abbreviato in caso di contestazioni suppletive, che, pur comportando l'acquisizione dell'intero fascicolo in ottica deflattiva, resta comunque — nei suoi effetti premiali — limitato al nuovo fatto-reato, si potrebbe ipotizzare che, allorché il giudice, dall'analisi congiunta delle risultanze istruttorie e degli atti di indagine, evinca elementi in grado di giustificare la scelta del titolo operata dal pubblico ministero, escludendo quello scenario riqualificatorio che aveva prospettato, condanni senza applicare lo sconto di pena, per evitare di riconoscere effetti premiali ultronei. D'altra parte, la scelta del rito abbreviato da parte della difesa, richiesta solo al momento dello scenario riqualificatorio, dovrebbe coerentemente essere strumentale non solo ad un mero sconto di pena, ma anche ad evitare uno scenario siffatto; quindi, nel caso in cui il giudice, proprio alla luce della lettura degli atti di indagine, escluda la correttezza dell'opzione riqualificatoria, la finalità difensiva dell'acquisizione avrebbe già raggiunto l'alto obiettivo di scongiurare il rischio prospettato; a quel punto, riconoscere lo sconto di pena, sulla base di una prospettazione non realizzata, sarebbe un ingiustificato ed irrazionale effetto premiale.



Non è questa la sede per porre in via diretta un simile quesito, poiché, essendosi riconosciuto questo spazio interlocutorio, la questione non si è neppure potuta sollevare per difetto di rilevanza. Tuttavia, se le riflessioni illustrate appaiano convincenti, il modulo operativo in cui inserire la richiesta di rito abbreviato in caso di modifica in iure sembrerebbe essere il giudizio in cui la riqualificazione viene operata per la prima volta —, poiché la richiesta del rito è presupposto logico — e verrebbe prima — della decisione di condanna per la fattispecie riqualificata.

Nell'ipotesi in cui si accogliesse la visione prospettata, sarebbe auspicabile modificare l'art. 521 del codice di procedura penale nel senso che lo stesso imponga di offrire uno spazio interlocutorio, collocato in un momento che sia determinato con precisione, entro cui poter esercitare tutti i diritti difensivi, sia quelli che sia già possibile riconoscere con un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 521 del codice di procedura penale — contraddittorio argomentativo e probatorio — sia quelli oggetto di eventuale pronuncia additiva — accesso al rito abbreviato.

P.Q.M.

Dichiara d'ufficio rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 521 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato, allorquando sia invitato dal giudice del dibattimento ad instaurare il contraddittorio sulla riqualificazione giuridica del fatto, di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diversamente qualificato dal giudice in esito al giudizio, per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione nei termini di cui in motivazione;

Sospende il giudizio;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al precedente capoverso.

Dà atto che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5, del codice di procedura penale.

Torre Annunziata, 9 giugno 2020

Il Giudice: AMBROSINO

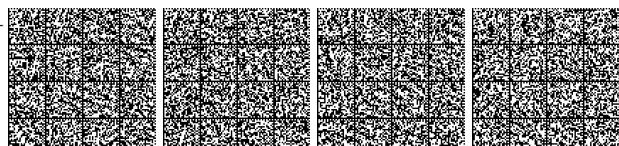
20C00284

N. 169

*Ordinanza del 24 settembre 2020 della Corte d'appello di Palermo nel procedimento civile
promosso da Mazzara Marianna e altri sei contro il Comune di Palermo*

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Siciliana - Interventi per il centro storico di Palermo - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Previsione che per i fabbricati, in mancanza di coacervo dei fitti, l'indennità è determinata sulla media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio.

- Legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), art. 124, comma 4, come sostituito dall'art. 29 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum).



LA CORTE DI APPELLO DI PALERMO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dai signori magistrati:

dott. Antonino Di Pisa, presidente;
dott. Maria Letizia Barone, consigliere;
dott. Angelo Piraino, consigliere relatore.

Riunita in camera di consiglio ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nella causa scritta al n. 1279 dell'anno 2015 del Ruolo generale degli affari civili contenziosi, promossa nel presente grado di giudizio da Mazzara Marianna (codice fiscale MZZMNN18A41G273T), nata a Palermo in data 1° gennaio 1918, Somma Gaspare (codice fiscale SMMGPR51P09G273B), nato a Palermo in data 9 settembre 1951, Mazzara Giuseppe (codice fiscale MZZGPP20A06G273G), nato a Palermo in data 6 gennaio 1920, Mazzara Elena (codice fiscale MZZLNE21L55G273Y), nata a Palermo in data 15 luglio 1921, Mazzara Francesco Paolo (codice fiscale MZZFNC23E28G273A), nato a Palermo in data 28 maggio 1923, Coco Angela (codice fiscale CCONGL-48S58G273F), nata a Palermo in data 18 novembre 1948 e Coco Biagio (codice fiscale CCOBGI45E03G273T), nato a Palermo in data 3 maggio 1945, rappresentati e difesi dall'avv. Sergio Agrifoglio e dall'avv. Luca Giardina Cannizzaro, con elezione di domicilio in Palermo, via Brunetto Latini n. 34, presso lo studio del primo difensore, attori in riassunzione.

Contro il Comune di Palermo (codice fiscale 80016350821), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni, Airò Farulla e domiciliato presso la sede dell'avvocatura comunale, sita in Palermo, piazza Marina n. 39, convenuto in riassunzione.

Oggetto: espropriazione.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Conclusioni gli attori in riassunzione:

«Voglia l'Ecc.ma Corte di appello di Palermo:

rejectis adversis;

in via preliminare, ritenere non manifestamente infondate e irrilevanti nel presente giudizio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 124, quarto comma, legge regionale n. 25/1993, come modificato dall'art. 29, primo comma della legge regionale n. 15/2004 nonché, ove occorra, dell'art. 13, terzo comma della legge n. 2892/1885 per violazione degli articoli 2, 117 e 42, comma 3 della Costituzione nonché per violazione dell'art. 1 del primo protocollo addizionale della C.E.D.U. e per violazione dell'art. 6 della C.E.D.U., e pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale, disponendo la sospensione del presente giudizio in attesa che venga depositata la sentenza della Corte costituzionale;

in ogni caso, scendendo nel merito, disporre il rinnovo della C.T.U. al fine di quantificare la reale consistenza dei beni espropriati ai ricorrenti i quali, come precisato fin dall'atto introduttivo del presente giudizio, sono stati quantificati in mq 580,82 a fronte degli appena 228,74 mq presi in considerazione dal C.T.U. nella relazione tecnica d'ufficio, e prendendo comunque a base del valore da quantificare la data del decreto di espropriazione, intervenuto nel 2006, e la circostanza che lungi dall'essere inesistente era viceversa estremamente vivo a Palermo un mercato degli immobili da ristrutturare, mercato al quale il C.T.U. deve comunque rifarsi;

conseguentemente, ritenere e dichiarare che i ricorrenti hanno diritto a ricevere l'indennità di occupazione di urgenza e di espropriazione, in via principale alla stregua dei criteri che vorrà dettare la Corte costituzionale, e soltanto in via subordinata alla stregua dei criteri dettati in sede di rinvio dalla S.C., in entrambi i casi previa nuova C.T.U., il tutto con le dovute maggiorazioni a titolo di rivalutazione ed interessi monetari a far data dall'insorgenza del credito e



fino all'effettivo soddisfo, oltre agli interessi sugli interessi scaduti a far data dalla domanda introduttiva del presente giudizio ai sensi dell'art. 1283 del codice civile, oltre alla rivalutazione monetaria e con imputazione dei pagamenti prima agli interessi e poi al capitale ai sensi dell'art. 1194 del Codice civile.

Con vittoria di spese e compensi difensivi di tutti i gradi del presente giudizio.».

Conclusioni per il Comune di Palermo:

«Voglia l'On.le Corte d'appello:

reiectis adversis, preliminarmente ritenere e dichiarare la carenza di legittimazione attiva del sig. Somma Gaspare.

Successivamente, nel merito, quantificare l'indennità di espropriazione e quella di occupazione temporanea che spetta ai rimanenti attori in relazione all'esproprio dei due immobili per cui è causa nella misura di euro 57.056,05 per IEP ed euro 8.661,58 per IOT o nella misura minore che la Corte riterrà più opportuna, riconoscendo in capo al Comune di Palermo il diritto a svincolare solo le somme che la corte riterrà effettivamente dovute ed a richiedere la restituzione delle ulteriori somme già depositate. In ogni caso riconoscere il diritto del Comune di Palermo ad ottenere la restituzione da parte degli odierni attori della somma pari ad euro 5.402,60 da esso pagata a titolo di spese legali relative alla sentenza di Corte d'appello cassata nonché della somma di euro 1261,70 (1.051,42 + IVA al 20%) corrisposta a titolo di liquidazione CTU.

Rigettare la questione di costituzionalità sollevata da controparte [... *omissis* ...].

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.».

MOTIVI DELLA DECISIONE IN FATTO E IN DIRITTO

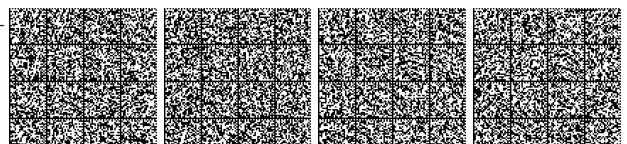
1. Con citazione del 24 giugno 2003, Marianna, Giuseppe, Elena e Francesco Paolo Mazzara, nonché Angela e Biagio Coco, convenivano in giudizio dinanzi a questa Corte di appello il Comune di Palermo, proponendo opposizione alla stima con riguardo alle indennità di espropriazione e di occupazione temporanea conseguenti all'occupazione temporanea dell'immobile di loro proprietà, individuati in catasto al foglio di mappa n. 131 dalle particelle n. 1091/27 e n. 1091/25, consistente in una porzione di circa 580 mq del palazzo Gulì, residenza nobiliare del Cinquecento sita in Palermo, corso Vittorio Emanuele, disposta con determinazioni dirigenziali del 19 novembre 2001 e del 13 marzo 2002, in esecuzione di un progetto di recupero architettonico approvato con delibera dell'8 novembre 2001.

2. Il Comune di Palermo si costituiva in giudizio, eccependo l'inammissibilità dell'opposizione, in quanto avente ad oggetto l'indennità determinata in via provvisoria, e contestando, nel merito, la sua fondatezza.

3. Con sentenza n. 452/2001 dei 14 marzo-7 aprile 2008, questa Corte di appello accoglieva l'opposizione proposta, determinando, rispettivamente, in euro 108.005,00 e in euro 12.929,43, oltre accessori, l'indennità di espropriazione e l'indennità di occupazione legittima del predetto immobile, dovuta in virtù del decreto di esproprio pronunciato in data 5 maggio 2006, applicando il criterio del valore venale, previsto in via generale dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865, e condannava il Comune di Palermo al pagamento delle spese processuali.

4. Con sentenza n. 448/2015 dei 16 dicembre 2014-5 marzo 2015, la Corte di cassazione, accogliendo il ricorso del Comune di Palermo, cassava con rinvio la predetta sentenza di questa Corte, rilevando che nelle more tra la dichiarazione di pubblica utilità e la pronuncia del decreto di espropriazione era intervenuto l'art. 29, primo comma, della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2004, che, modificando l'art. 124, quarto comma, della legge della Regione Sicilia n. 25 del 1993, il quale aveva sostituito il criterio di determinazione dell'importo dell'indennità di espropriazione nel caso di espropriazione di fabbricati, stabilendo l'applicabilità della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della legge n. 2892 del 1885, ossia il criterio della media tra il valore venale e il coacervo dei fitti dell'ultimo decennio, con l'ulteriore previsione che, in mancanza di fitti, l'indennità deve essere determinata in misura pari alla media tra il valore venale dell'immobile e il coacervo delle rendite catastali rivalutate dell'ultimo decennio.

5. Con citazione del 3-4 giugno 2015 Marianna, Giuseppe, Elena e Francesco Paolo Mazzara, Angela e Biagio Coco e Gaspare Somma hanno riassunto la controversia dinanzi a questa Corte di appello, sollevando, in via preliminare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, quarto comma, della legge della Regione Sicilia n. 25 del 1993, come modificato dall'art. 29, primo comma, della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2004, per violazione degli articoli 3, 42 e 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 1 del primo protocollo addizionale della C.E.D.U. e dell'art. 6 della C.E.D.U. e chiedendo, comunque, nel merito che le indennità oggetto di opposizione vengano determinate in misura corrispondente al valore di mercato dell'immobile espropriato.



6. Con comparsa del 23 ottobre 2015, si è costituito in giudizio il Comune di Palermo, eccependo la carenza di legittimazione attiva di Gaspare Somma e chiedendo che l'indennità di espropriazione e quella di occupazione legittima venissero determinate secondo i criteri indicati dalla Corte di cassazione, tenendo conto del giudicato interno formatosi sulla individuazione del valore venale del bene espropriato.

7. Gli attori in riassunzione dubitano della legittimità costituzionale della disciplina regionale che la Corte di cassazione, con indicazione vincolante stante la natura del presente giudizio di rinvio, ha individuato quale preposta alla determinazione della misura dell'indennità di espropriazione e della connessa indennità di occupazione legittima.

8. In particolar modo evidenziano che l'art. 29, primo comma, della legge della Regione Sicilia n. 15 del 2004 ha reintrodotto il criterio di determinazione previsto dall'art. 13, terzo comma, della legge n. 2892 del 1885 (c.d. legge di risanamento della città di Napoli), peraltro integrato con la previsione, nel caso di assenza di fitti cui parametrare la seconda componente del calcolo, della media tra il valore venale e il coacervo delle rendite catastali rivalutate dell'ultimo decennio, così introducendo, di fatto, un metodo di calcolo sovrapponibile a quello già previsto dall'art. 5-bis, comma 4 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, già dichiarato illegittimo costituzionalmente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 348 dei 22-24 ottobre 2007.

9. Hanno rilevato, ulteriormente, che l'introduzione del predetto criterio di calcolo per la determinazione dell'indennità di espropriazione relativamente a fabbricati darebbe luogo a una ingiustificata disparità con la disciplina delle procedure espropriative realizzate nel restante territorio nazionale aventi a oggetto fabbricati legittimamente edificati, nelle quali, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, l'indennità è determinata nella misura pari al valore venale.

10. A fronte di ciò, l'amministrazione convenuta in riassunzione contesta la fondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata, rilevando che i principi enunciati dalla Corte costituzionale per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 159/1994 non sarebbero applicabili al caso in esame, giacché i predetti principi, dettati in tema di aree edificabili, non sarebbero applicabili in tema di fabbricati, e poiché la legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, costituirebbe una legge speciale a tutela del patrimonio storico-artistico della città di Palermo, nel perseguimento del preminente interesse pubblico, previsto dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

11. Ciò posto, questa Corte rileva che la procedura espropriativa oggetto del presente giudizio ha ad oggetto un fabbricato legittimamente edificato, e che, secondo la pronuncia resa *inter partes* dalla Corte di cassazione, vincolante per questa Corte, la conseguente indennità di espropriazione deve essere liquidata ai sensi dell'art. 124, quarto comma, della legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 del 1993, come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, a mente del quale:

«4. Le opere relative agli interventi che dovranno essere realizzati dal comune per il recupero del centro storico di Palermo, sono dichiarate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti. Alle espropriazioni previste dalla presente legge si applicano le norme del titolo della legge 2 ottobre 1971, n. 865, e riguardo alla determinazione delle indennità:

a) per le aree libere, quelle di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359;

b) per i fabbricati, quelle di cui al comma 3 dell'art. 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892. In mancanza di coacervo dei fitti, l'indennità è determinata sulla media tra il valore venale del fabbricato ed il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio;

c) per le aree sulle quali insistono ruderi, quelle di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, sostituendo al reddito dominicale rivalutato il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio.».

12. Ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, poi, «l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione.».

13. In applicazione della predetta normativa, nel caso in esame, alla luce dell'istruttoria espletata mediante l'esperimento di apposita consulenza tecnica d'ufficio, in assenza di fitti da valutare ai fini della determinazione dell'indennità, l'indennità dovrebbe essere determinata operando il riferimento, quanto alla seconda parte del calcolo, al coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio (cf. relazione di consulenza tecnica del 22 aprile 2016 in atti).

14. Ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel caso concreto va evidenziato, pertanto, che nel presente giudizio, sia in virtù del *dictum* vincolante della Corte di cassazione derivante dalla sentenza n. 448/2015 dei 16 dicembre 2014-5 marzo 2015, che in virtù del concreto quadro di fatto, conseguente all'istruttoria



svolta, si impone l'applicazione dell'art. 124, quarto comma, della legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 del 1993, come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, nella parte in cui prevede che l'indennità di espropriazione, e la connessa indennità di occupazione in via di urgenza, vengano determinate sulla media tra il valore venale e il coacervo della rendita catastale, rivalutata, dell'ultimo decennio.

15. Ciò posto, rileva questa Corte che la questione sollevata dagli attori in riassunzione deve ritenersi non manifestamente infondata, in virtù delle seguenti considerazioni.

16. Sussistono, infatti, fondati motivi per ritenere che la disciplina che questa Corte è tenuta ad applicare nel caso concreto si ponga in insanabile contrasto con l'art. 1 del primo protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, in quanto i criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari dei fabbricati espropriati per motivi di pubblico interesse condurrebbero alla corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione, e che da ciò consegue un contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

17. La Corte costituzionale ha evidenziato, con la nota sentenza n. 348/2007 dei 22-24 ottobre 2007, che l'art. 117, primo comma della Costituzione, condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

18. La medesima pronuncia ha chiarito, inoltre, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma della Costituzione, se da una parte rende inconfondibile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza del giudice delle leggi, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale.

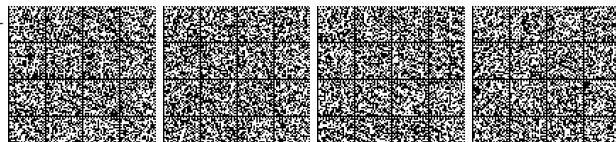
19. Lo scrutinio di legittimità costituzionale, alla luce dei principi illustrati dalla Consulta, deve essere condotto in modo da verificare innanzitutto se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della Convenzione E.D.U., come interpretate dalla Corte europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione, e quindi se le norme della Convenzione E.D.U. invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano.

20. Con particolare riferimento alla valutazione di legittimità dei criteri nel tempo adottati dal legislatore per la determinazione dell'indennità di espropriazione, ai fini della valutazione della compatibilità con l'art. 42 della Costituzione, la Corte costituzionale, per un verso, sin dalla sentenza n. 5 del 1980 ha fissato il principio del c.d. «serio ristoro», che non comporta la necessaria equivalenza tra l'indennità e il valore venale del bene espropriato, ma che impone, comunque, una correlazione significativa tra i due valori.

21. La medesima Corte costituzionale, tuttavia, per altro verso ha chiarito (cf. sent. n. 283 del 1993) che l'adeguatezza dei criteri di calcolo deve essere valutata nel contesto storico, istituzionale e giuridico esistente al momento del giudizio, giacché, né il criterio del valore venale, né alcuno dei criteri «mediati» prescelti dal legislatore possono avere i caratteri dell'assoluzza e della definitività e la loro collocazione nel sistema e la loro compatibilità con i parametri costituzionali subiscono variazioni legate al decorso del tempo o al mutamento del contesto istituzionale e normativo, che non possono restare senza conseguenze nello scrutinio di costituzionalità della norma che li contiene.

22. La Corte E.D.U., con la nota sentenza della *Grande Chambre* del 29 marzo 2006, resa nel caso Scordino contro Italia, ha fissato i principi generali per la compatibilità della normativa degli Stati membri in materia di espropriazione con la Convenzione E.D.U., statuendo, tra l'altro, che l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene», che se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla CEDU una riparazione integrale e che, in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene, mentre «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo».

23. Alla luce di tale rilevante mutazione del quadro normativo, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 348/2007 dei 22-24 ottobre 2007, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 1 e 2 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, le cui disposizioni sono pressoché sovrapponibili a quelle della legge regionale in esame nel presente giudizio.



24. Nell'ambito di tale valutazione la Consulta ha rilevato che l'originario criterio previsto dalla legge n. 2892 del 1885 (c.d. legge di risanamento della città di Napoli), essendo mirata al risanamento di una grande città, prevedeva coerentemente il ricorso, ai fini della media, alla somma risultante dai «fitti coacervati» dell'ultimo decennio, poiché perseguitava la finalità di indennizzare i proprietari di fabbricati ricadenti nell'area urbana, tenendo conto che gli stessi erano per lo più degradati, ma densamente abitati da inquilini che pagavano alti canoni di locazione. Si intendeva, in tal modo, indennizzare i proprietari per il venir meno di un reddito concreto costituito dai fitti che gli stessi percepivano e l'indennizzo così calcolato poteva essere anche più alto del valore venale del bene in sé e per sé considerato.

25. Nel caso in esame, in modo del tutto simile alla fattispecie già giudicata dalla Corte costituzionale con la citata sentenza, la sostituzione dei fitti coacervati con la rendita catastale comporta una rilevante diminuzione dell'indennità, rispetto a quella prevista dalla legge per il risanamento di Napoli, con il risultato pratico che, nella generalità dei casi, la somma ottenuta in base alla media prevista dalla legge è di circa il 50 per cento del valore venale del bene.

26. Tale assunto trova piena conferma negli elementi istruttori acquisiti nell'ambito del presente giudizio, laddove a fronte di un valore di mercato del bene espropriato, stimato dal C.T.U. in euro 217.649,00, l'indennità di espropria-zione, calcolata in applicazione dei criteri dettati dalla normativa regionale sospettata di illegittimità, è stata quantificata pari a euro 112.577,15 (cf relazione di CTU del 22 aprile 2016).

27. Non sussistono elementi, poi, per ritenere che la procedura espropriativa di cui si controverte sia parte di una più ampia riforma economica o di giustizia sociale, tale da giustificare la previsione di un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo, dal momento che la legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25, risulta prevedere un insieme molto eterogeneo di interventi, qualificati come «interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia», che non sono unificati da un unico filo conduttore o da una specifica e coerente finalità di riforma economica o di giustizia sociale, intesa nell'accezione illustrata dalla Corte E.D.U. con la citata sentenza del 29 marzo 2006.

28. A ciò deve, ulteriormente, aggiungersi che la disciplina originariamente prevista dall'art. 124 della predetta legge regionale prevedeva l'applicabilità dei criteri di determinazione delle indennità di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e che, pertanto, con specifico riferimento alle indennità dovute per l'espropriazione dei fabbricati, l'indennità si calcolava in base al criterio del valore venale, previsto in via generale dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865.

29. Solo oltre dieci anni dopo l'entrata in vigore della predetta legge, a seguito della approvazione della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, recante «Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di *referendum*», con l'art. 29 sono stati modificati i criteri di determinazione dell'indennità per l'espropriazione di fabbricati, mediante l'adozione della disciplina precedentemente illustrata.

30. Non sussistono, del pari, elementi che consentano di pervenire a una risoluzione della questione in via interpretativa, con l'adozione di una lettura *secundum constitutionem* dell'art. 124, quarto comma, della legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 del 1993, come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, giacché il rinvio operato dalla normativa regionale alla disciplina di cui al comma 3 dell'art. 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, non può ritenersi integrare un rinvio dinamico, attesa l'espressa integrazione della disciplina statale oggetto di rinvio con la previsione della sostituzione del coacervo dei fitti con quello della rendita catastale, e tenuto conto delle evidenti finalità di contenimento della spesa sottese all'intervento legislativo regionale, incompatibili con una modifica dell'impegno di spesa conseguente all'effettuazione di un rinvio di diversa natura alla disciplina statale.

31. Le considerazioni sin qui svolte conducono a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, quarto comma della legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 del 1993, come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, prevedendo un trattamento indennitario lesivo del diritto di proprietà, viola i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

32. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza nel giudizio e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la remissione della causa sul ruolo, la sospensione del giudizio, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

La Corte di appello di Palermo, Prima sezione civile, sentiti i procuratori delle parti:

dispone rimettersi la causa sul ruolo;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, quarto comma della legge della Regione Sicilia 1° settembre 1993, n. 25 del 1993, come sostituito dall'art. 29 della legge della Regione Sicilia 5 novembre 2004, n. 15, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al presidente della Regione Siciliana, e sia comunicata al presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della Corte di appello, il 4 settembre 2020.

Palermo, 24 settembre 2020

Il Presidente: Di Pisa

Il consigliere relatore: PIRAINO

20C00285

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-049) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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 e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*	- annuale € 302,47
(di cui spese di spedizione € 74,42)*	- semestrale € 166,36

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTI 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 1 2 0 2 *

€ 11,00

