

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

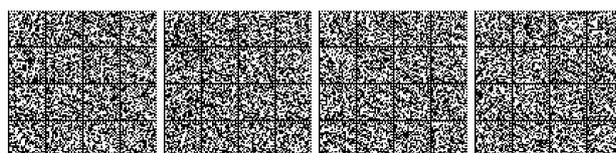
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 gennaio 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

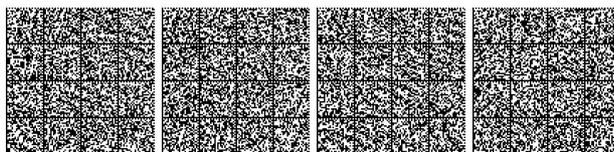




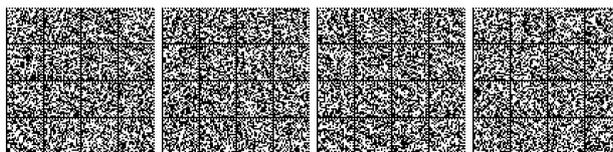
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **9.** Sentenza 11 novembre 2021 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Stabilizzazione di personale precario - Inclusione, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, del personale assunto con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al 50% di quelli banditi, riservati al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* abrogativo della norma impugnata, *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**  
**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari - Requisiti - Pregressa esperienza almeno quinquennale di direzione in enti, aziende, strutture di media o grande dimensione, anche private - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9.
  - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. . . . . Pag. 1
- N. **10.** Sentenza 25 novembre 2021 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Patrocinio a spese dello Stato - Ambito di applicazione - Estensione alla mediazione obbligatoria conclusa col raggiungimento di un accordo - Omessa previsione - Autorità competente a liquidare il compenso - Giudice che sarebbe stato competente a decidere la controversia - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza sostanziale e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 24, terzo comma, e 36, primo comma. . . . . Pag. 8
- N. **11.** Sentenza 25 novembre 2021 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Energia - Norme della Regione Toscana - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione degli impianti di produzione geotermici - Immediata efficacia della relativa delibera consiliare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione nonché della competenza statale esclusiva in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali e dei principi, anche comunitari, a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**  
**Energia - Norme della Regione Toscana - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione geotermici - Immediata efficacia della relativa delibera consiliare - Estensione anche ai c.d. impianti geotermici pilota - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.**
- Legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73, art. 2.
  - Costituzione, artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo; direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001. . . . . Pag. 17



- N. 12. Sentenza 30 novembre 2021 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Determinazione della base imponibile - Criteri di calcolo - Denunciata violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**  
 - Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 6, comma 1, lettera a).  
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 27
- N. 13. Sentenza 2 dicembre 2021 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Straniero - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione - Conferimento, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato - Conseguente onere di certificazione, da parte del difensore, della data di rilascio della procura - Inosservanza dell'onere - Effetti - Inammissibilità del ricorso, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, quale diritto vivente - Denunciata irragionevolezza, illogicità, violazione del principio di eguaglianza e del principio, anche convenzionale e comunitario, del giusto processo, dei diritti di asilo e di difesa - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 35-bis, comma 13.  
 -  
 Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47; direttiva 2013/32/UE, artt. 28 e 46; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 14..... Pag. 38
- N. 14. Ordinanza 12 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento dei Comitati della Croce Rossa di Airasca, di Bergamo Hinterland, di Bologna, di Macerata, di Nichelino, di Pesaro, di Peschiera del Garda, di Pordenone, di Susa e di Trieste nel giudizio in via incidentale avente ad oggetto la disciplina per l'assegnazione dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali - Inammissibilità dell'intervento.**  
 - Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, art. 76.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma..... Pag. 53
- N. 15. Ordinanza 19 - 20 gennaio 2022  
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Parlamento - Misure urgenti, adottate mediante decreto-legge, per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 - Previsione che dal 10 gennaio al 31 marzo 2022 l'accesso ai mezzi di trasporto e il loro utilizzo è consentito esclusivamente ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (c.d. green pass rafforzato) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'onorevole Pino Cabras e da altri quattro parlamentari, residenti nelle Regioni Sicilia o Sardegna - Lamentata lesione delle loro prerogative parlamentari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Governo adottare il decreto-legge contenente l'obbligo del green pass rafforzato e di annullare, previa sospensiva, gli atti lesivi e ogni altro atto presupposto - Inammissibilità del conflitto.**  
 - Decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229, art. 1, comma 2.  
 - Costituzione, artt. 1, 3, 16, 32, 67, 70, 71, 72 e 117..... Pag. 56



- N. 16. Sentenza 16 dicembre 2021 - 21 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Competenza e giurisdizione - Giudice per le indagini preliminari - Rigetto della richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante - Incompatibilità a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso - Omessa previsione - Disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**  
 - Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.  
 - Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 59
- N. 17. Sentenza 2 dicembre 2021 - 24 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Proroga del termine di realizzazione degli interventi straordinari di ampliamento e di demolizione e ricostruzione su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte - Estinzione parziale del processo.**  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT con oneri finanziari a carico del fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli standard qualitativi omogenei a tutela della salute - Non fondatezza della questione.**  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT con oneri finanziari a carico del fondo sanitario regionale - Violazione del principio dell'equilibrio della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35, art. 15 e 27.  
 - Costituzione, artt. 3, 9, 32, 81, 97, 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo. . . . . Pag. 64
- N. 18. Sentenza 2 dicembre 2021 - 24 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Sottoposizione a visto di censura della corrispondenza - Limiti - Corrispondenza indirizzata ai difensori - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**  
 - Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*).  
 - Costituzione, artt. 3, 15, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. . . . . Pag. 70
- N. 19. Sentenza 10 - 25 gennaio 2022  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti necessari - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché del permesso unico lavoro o del permesso di soggiorno di almeno un anno - Denunciata irragionevolezza, violazione di diritto individuale essenziale e del principio, anche convenzionale, di non discriminazione - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1).  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art.14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21. . . . . Pag. 78



N. 20. Sentenza 30 novembre 2021 - 25 gennaio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Permessi premio - Concessione ai condannati detenuti per i c.d. reati ostativi (art. 4-bis, comma 1, ord. penit.) - Condizione - Collaborazione con la giustizia - In alternativa, laddove la collaborazione risulti impossibile o inesigibile: accertamento dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, anziché anche dell'assenza del pericolo del loro ripristino - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-bis.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 90

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Procedimento di nomina.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Vacanza dell'ufficio di direttore generale dell'azienda USL - Possibilità per la Giunta regionale di procedere al commissariamento dell'azienda.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario - Composizione della commissione regionale - Previsione della partecipazione di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore sanitario.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni transitorie - Vacanza dell'ufficio di direttore generale senza che, alla data di entrata in vigore degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 9 della legge regionale n. 31 del 2021, stabilita nel 1° gennaio 2022, sia stata avviata la procedura di nomina - Avvio della procedura di nomina, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2021, entro trenta giorni dalla medesima data.**

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31 (“Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale”), artt. 1, 2, 5 e 9. . . . . Pag. 101

N. 221. Ordinanza del Giudice di pace di Sondrio del 22 ottobre 2021

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Previsione che commina la sanzione accessoria della revoca della patente nei confronti di chi abbia violato l'obbligo custodiale.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8. . . . . Pag. 110



- N. **222.** Ordinanza della Corte di appello di Potenza del 12 novembre 2021  
**Stato civile - Cognome del figlio legittimo - Assunzione del cognome paterno salva la facoltà dei genitori, di comune accordo, di trasmettere anche il cognome materno - Preclusione per i coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, alla nascita, il solo cognome materno.**  
 – Codice civile, artt. 237, 262 e 299; regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), art. 72, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), artt. 33 e 34..... Pag. 113
- N. **223.** Ordinanza della Corte d'assise di Bologna del 17 novembre 2021  
**Processo penale - Giudizio abbreviato - Divieto per gli imputati di delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Mancata previsione che l'imputato infermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo.**  
 – Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis..... Pag. 117
- N. **224.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Puglia del 14 dicembre 2021  
**Impiego pubblico - Pensioni - Funzionari della Polizia di Stato - Riscatto del periodo di studi universitari - Previsione che non contempla il computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali degli altri corpi militari.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), artt. 13 e 32..... Pag. 121
- N. **3.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Napoli del 22 novembre 2021  
**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Dimora abituale e residenza anagrafica del possessore e del suo nucleo familiare - Applicazione dell'esenzione dall'imposta per l'abitazione adibita a dimora principale del nucleo familiare nel caso in cui uno dei componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in un altro Comune - Omessa previsione.**  
 – Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2..... Pag. 130





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

*Sentenza 11 novembre 2021 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Stabilizzazione di personale precario - Inclusione, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, del personale assunto con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al 50% di quelli banditi, riservati al personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* abrogativo della norma impugnata, *medio tempore* non applicata - Cessazione della materia del contendere.**

**Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari - Requisiti - Pregressa esperienza almeno quinquennale di direzione in enti, aziende, strutture di media o grande dimensione, anche private - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera c), e 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sabrina Azzolini, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 92 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, lettera *c*), e 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione.

2.- L'art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, nel modificare il comma 10 dell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), autorizza la Provincia, fino al 31 dicembre 2022, ad estendere la riserva di posti, prevista nei concorsi banditi per il personale assunto con contratti a tempo determinato, al personale assunto con contratto di lavoro flessibile.

La difesa dello Stato ha impugnato la norma per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 20 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», poiché quest'ultima disposizione, alla data di presentazione del ricorso, prevedeva un diverso orizzonte temporale per superare il precariato e, a tal fine, consentiva la stabilizzazione del personale assunto con contratto a tempo determinato fino al 31 dicembre 2021 e l'avvio di procedure concorsuali riservate, per il personale titolare di un contratto di lavoro flessibile, per il triennio 2018-2020.

3.- Con lo stesso ricorso è impugnato l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 che, per il conferimento di una peculiare figura dirigenziale, quella di direttore di «articolazione organizzativa fondamentale» dell'Azienda sanitaria, prevede un'esperienza almeno triennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, difformemente da quanto previsto dalle disposizioni statali che attribuiscono, invece, rilievo all'esperienza maturata nel settore privato solo se equiparata a quella maturata nel settore pubblico.

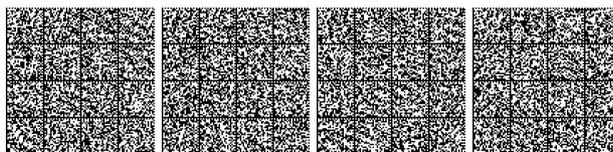
3.1.- In particolare, secondo la difesa statale, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale), che viene in rilievo per effetto dell'esplicito rinvio ad esso operato dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e che, per la definizione dei requisiti per l'accesso agli incarichi di direzione di struttura complessa, fissa il principio dell'equiparazione dell'esperienza maturata nel settore privato rispetto a quella maturata nel settore pubblico.

3.2.- Inoltre, la difesa dello Stato denuncia il contrasto della norma impugnata con le seguenti disposizioni: l'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità per il triennio 2016-2018, che, nel disciplinare il conferimento dei menzionati incarichi, prevede che nel computo dell'anzianità di servizio necessaria rientrano i periodi di effettiva anzianità maturata in qualità di dirigente, anche a tempo determinato, anche presso altri enti e strutture del Servizio sanitario nazionale ovvero presso ospedali e strutture pubbliche dei paesi dell'Unione europea, ma non anche le esperienze maturate presso enti e strutture private; l'art. 3-sexies, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede che l'incarico di direttore di distretto è attribuito ad un dirigente d'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e una formazione nella loro organizzazione, o a un medico convenzionato da almeno dieci anni; l'art. 7-quater, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992, che prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione è scelto tra i direttori di struttura complessa del dipartimento con cinque anni di anzianità di funzione.

Pertanto, l'incarico di direttore di «articolazione organizzativa fondamentale» non potrebbe essere conferito a soggetti che abbiano maturato la propria esperienza solo in enti o strutture private e le sostanziali deroghe alla disciplina recata dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal CCNL Area sanità, determinate dalla legge provinciale oggetto di impugnazione, avrebbero determinato un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, e al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

4.- Inoltre, poiché l'intervento normativo provinciale avrebbe esorbitato dalle competenze statutarie, incidendo sulla disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie che reca principi fondamentali in materia di tutela della salute, l'art. 18 della legge prov. Trento n. 6 del 2020 sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, deducendo l'inammissibilità delle questioni per mancata considerazione delle competenze statutarie; quanto all'art. 9, comma 1, lettera *c*), della legge prov. Trento n. 6



del 2020, la Provincia autonoma, con successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha rappresentato che la disposizione è stata abrogata dalla legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 15 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021), e che non ha mai avuto alcuna applicazione, così che sussisterebbero i presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

6.- Quanto all'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, la Provincia autonoma osserva che la norma è intervenuta sul comma 2 dell'art. 31 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), senza innovare la precedente disciplina; il suddetto art. 31, infatti, mediante il rinvio all'art. 28, comma 5, lettera *b*), della stessa legge richiedeva, tra i requisiti per la nomina a direttore generale di articolazione organizzativa fondamentale, una «esperienza almeno quinquennale di direzione in enti, aziende, strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, in posizione dirigenziale con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, svolta nei dieci anni precedenti l'attivazione delle procedure per la nomina»; la norma impugnata avrebbe solo inglobato tale previsione nell'art. 31 della legge prov. Trento n. 16 del 2010, riducendo l'esperienza maturata a tre anni e confermando per il resto quanto stabilito dal citato art. 28, comma 5, lettera *b*), della legge prov. Trento n. 16 del 2010.

Non vi sarebbe, quindi un interesse attuale e concreto all'impugnativa da parte dello Stato, perché dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale deriverebbe la reviviscenza della precedente normativa.

7.- Nel merito, la resistente ha illustrato la disciplina provinciale in materia di incarichi strategici per l'efficacia dell'Azienda sanitaria provinciale e ha precisato che, in base sia alla legge prov. Trento n. 16 del 2010 sia alla precedente legge della Provincia autonoma di Trento 1° aprile 1993, n. 10 (Nuova disciplina del servizio sanitario provinciale), gli incarichi di direzione di articolazione organizzativa fondamentale sono conferiti dal direttore generale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari sulla base di una scelta fiduciaria. Il rapporto di lavoro che si instaura con i direttori è esclusivo e regolato da un contratto a tempo determinato quinquennale, rinnovabile, in osservanza delle previsioni codicistiche.

7.1.- Peraltro -prosegue la resistente - la scelta di conferire l'incarico direttivo strategico nell'Azienda sanitaria provinciale anche a soggetti con esperienza maturata presso enti o strutture private di media o grande dimensione era già stata assunta dalla legge prov. Trento n. 10 del 1993 ed è stata confermata dalla legge prov. Trento n. 16 del 2010, del resto solo riprodotta dalla norma impugnata, in coerenza con quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 per l'incarico di direttore sanitario e amministrativo.

7.2.- La possibilità di individuare il direttore nell'ambito privatistico sarebbe prevista dall'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, oggetto di impugnazione solo per le tre articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda sanitaria della Provincia di Trento, individuate dall'art. 31, comma 1, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, mentre per gli altri incarichi di preposizione a strutture complesse rimarrebbero fermi i requisiti previsti dalla legge statale, a cui quella legge provinciale fa espresso rinvio.

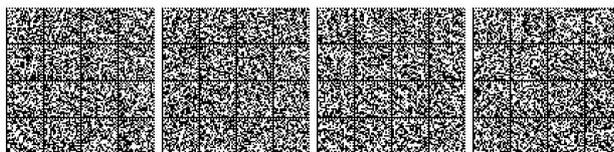
8.- Sulla scorta di ciò, la resistente ritiene non fondata la questione, in quanto la norma censurata sarebbe espressione della competenza provinciale in materia di organizzazione delle strutture sanitarie, risultante dagli artt. 8, comma 1, numero 1), e 9, comma 1, numero 10), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che attribuiscono alla Provincia, rispettivamente, potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» e potestà secondaria in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera».

Peraltro, la potestà autorganizzativa provinciale risulterebbe rafforzata sia dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol la competenza a disciplinare il modello di organizzazione di enti e strutture sanitarie e alle Province autonome le competenze legislative e amministrative per il funzionamento e la gestione delle istituzioni e degli enti sanitari, sia dall'autonomia finanziaria in materia sanitaria, non essendo previsti in tale materia oneri a carico del bilancio statale.

9.- In ogni caso, vertendosi in materia di competenza legislativa secondaria, la Provincia ha eccepito l'inidoneità dell'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 quale parametro interposto, in ragione della sua natura di atto regolamentare, e l'impossibilità di applicare in via diretta il d.lgs. n. 502 del 1992, la cui opponibilità alle autonomie speciali è limitata ai principi fondamentali da esso desumibili.

10.- In subordine, la resistente ha dedotto che le norme interposte non escludono la rilevanza del servizio prestato presso strutture sanitarie private ai fini del conferimento degli incarichi apicali sanitari.

Infatti, il Capo I del d.P.R. n. 484 del 1997, nell'indicare i requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale, include l'esperienza quinquennale in enti e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre il requi-



sito dell'equiparazione di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997, citato dalla difesa dello Stato, è richiesto solo dal Capo II, in relazione all'accesso al secondo livello della dirigenza sanitaria.

Pertanto, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore provinciale prevedere per il conferimento degli incarichi direttivi delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari una disciplina analoga a quella statale per gli incarichi relativi alla direzione sanitaria aziendale, riguardando, appunto, l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 il solo accesso al secondo livello della dirigenza sanitaria.

11.- Analoghe considerazioni vengono formulate dalla resistente in relazione al contrasto con gli artt. 3-*sexies*, comma 3, e 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, relativi, rispettivamente, ai requisiti per la nomina del direttore del distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, mentre non verrebbe in rilievo l'art. 18 del CCNL Area sanità, poiché i requisiti per il conferimento di incarichi direttivi sono definiti da norme primarie e il contratto collettivo non può costituire norma interposta per il legislatore provinciale.

12.- Infine, in riferimento alla violazione del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la Provincia resistente sottolinea che la scelta organizzativa di conferire gli incarichi di direzione a soggetti scelti nell'ambito di strutture private non accreditate presenta meno possibilità di conflitto di interessi rispetto al caso in cui la scelta ricada su soggetti che hanno prestato l'attività presso strutture private accreditate.

13.- Con successiva memoria il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa provinciale, ritenendole non fondate poiché la natura fondamentale del principio di cui all'art. 3 Cost. non richiede la considerazione delle competenze statutarie, imponendosi in maniera eguale a tutti i soggetti dell'ordinamento.

13.1.- Inoltre, la difesa dello Stato afferma di aver adeguatamente argomentato in ordine alla violazione di tutti i parametri sollevati e, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sottolinea che la mancata considerazione delle competenze statuarie deriva dall'assoluta estraneità ad essa della materia del contendere.

14.- La Provincia autonoma di Trento ha replicato con ulteriore memoria, nuovamente rappresentando l'avvenuta abrogazione dell'impugnato art. 9 della legge provinciale n. 6 del 2020 ad opera della successiva legge provinciale n. 15 del 2020, e che esso non ha avuto alcuna applicazione, così che sussisterebbero i presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

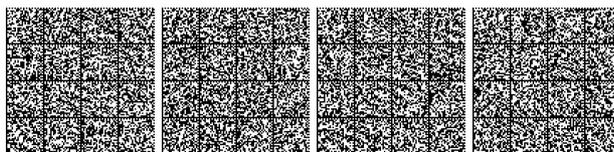
14.1.- Inoltre, la Provincia resistente evidenzia che anche l'impugnato art. 18 della legge provinciale n. 6 del 2020 è stato modificato dalla legge provinciale n. 15 del 2020, che ha elevato da tre a cinque anni il requisito esperienziale richiesto per la nomina a direttore delle articolazioni organizzative fondamentali, e che tuttavia non è stato soppresso l'autonomo e sufficiente requisito dell'esperienza maturata in strutture private.

14.2.- Infine, la difesa provinciale insiste sulla reviviscenza della precedente normativa, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18 censurato, e reitera le difese già proposte.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra gli altri, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che, aggiungendo il comma 10 all'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018-2020), ha incluso, in via transitoria fino al 31 dicembre 2022, il personale con contratto di lavoro flessibile nella riserva di posti, pari al cinquanta per cento di quelli banditi, riservati al personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato. Il ricorrente deduce il contrasto della suddetta disposizione provinciale con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 20 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, nella versione vigente al momento della proposizione del ricorso, consentiva la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione, mediante assunzione del personale con contratto a tempo determinato, solo fino al 31 dicembre 2021, e del personale con contratto di lavoro flessibile, solo nel triennio 2018-2020.

1.1.- Va dato atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, è intervenuto l'art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 15 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale



2021), che ha soppresso l'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 12 della legge prov. Trento n. 15 del 2018, introdotto dall'impugnato art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020; la Provincia autonoma, con la memoria del 19 ottobre 2021, ha depositato una nota del dirigente generale del dipartimento organizzazione, personale e affari generali attestante la mancata applicazione della norma censurata.

1.2.- La soppressione della modifica arrecata dalla norma impugnata e la sua mancata applicazione medio tempore comportano la declaratoria di cessazione della materia del contendere (*ex multis*, sentenze n. 287 e n. 56 del 2019, n. 238, n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

2.- Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020, deducendone il contrasto con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione agli artt. 3-*sexies*, comma 3, 7-*quater*, comma 1, e 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484 (Regolamento recante la determinazione dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale) e all'art. 18, comma 4, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dell'Area sanità, sottoscritto il 19 dicembre 2019, per il triennio 2016-2018.

3.- Resta riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

4.- La difesa dello Stato rileva che l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 individua, quale requisito per la nomina a direttore di un'articolazione organizzativa fondamentale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, l'aver maturato un'esperienza triennale (diventa quinquennale per effetto delle modifiche successivamente apportate dall'art. 8, comma 4, della legge prov. Trento n. 15 del 2020) di direzione in enti, aziende e strutture pubbliche o private di media o grande dimensione, mentre l'art. 12 del d.P.R. n. 484 del 1997 e l'art. 18 del CCNL Area sanità, ai fini del conferimento di incarichi nelle strutture sanitarie, attribuiscono rilievo all'esperienza acquisita nel settore privato solo se maturata presso strutture private equiparate alle pubbliche o accreditate.

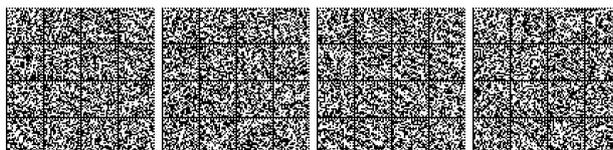
4.1.- Inoltre, la disposizione provinciale impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3-*sexies*, comma 3, e 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, con specifico riferimento alla figura del direttore di distretto e del direttore del dipartimento di prevenzione, richiedono, rispettivamente, una specifica esperienza nei servizi territoriali (direttore del distretto) o la qualifica di direttore di struttura complessa del dipartimento (direttore del dipartimento di prevenzione).

4.2.- Le sostanziali deroghe della disciplina provinciale alle disposizioni statali e al contratto collettivo nazionale determinerebbero la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile»; inoltre, venendo in rilievo la disciplina della «governance» delle Aziende sanitarie, riconducibile ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- La Provincia autonoma ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancata considerazione della competenza legislativa statutaria primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto e di quella concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; avendo, tuttavia, lo Stato dedotto la violazione delle disposizioni in materia di «governance» delle Aziende sanitarie di cui agli artt. 3-*sexies*, comma 3, e 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, precisando che tali disposizioni integrano principi fondamentali della materia «tutela della salute», la motivazione è sufficiente a dar conto delle ragioni per cui si ritengono superati i limiti dettati dalle competenze statuarie.

6.- Nemmeno può accogliersi l'eccezione della Provincia resistente di carenza di interesse dello Stato al ricorso, formulata sul presupposto che la caducazione dell'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 comporterebbe la reviviscenza della precedente normativa, in pratica solo riprodotta dalla norma impugnata.

Secondo la prospettazione della Provincia autonoma la norma impugnata si sarebbe limitata a fissare un requisito già richiesto dalla normativa provinciale pregressa, per mezzo del richiamo, operato dall'art. 31, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), all'art. 28, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 16 del 2010, che già lo prescriveva. Pertanto, la declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la reviviscenza dell'art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010 nella versione anteriore alle modifiche di cui alla legge prov. Trento n. 6 del 2020, con conseguente carenza di interesse attuale e concreto al ricorso.



6.1.- L'eccezione non è fondata, poiché «[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate», fra le quali rientra l'abrogazione di «disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo» e così facendo, in sostanza, il legislatore assume «per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata» (sentenza n. 13 del 2012)» (sentenza n. 255 del 2019).

Nella specie l'art. 18, comma 9, della legge prov. Trento n. 6 del 2020 oggetto di impugnazione non integra una disposizione meramente abrogativa, avendo invece sostituito il testo dell'art. 31, comma 2, della legge prov. Trento n. 16 del 2010; peraltro, l'art. 28, comma 5, lettera *b*), della medesima legge prov. Trento n. 16 del 2010, a cui il suddetto art. 31 faceva espresso rinvio, è stato, a propria volta, sostituito dal comma 5 dell'art. 18 della legge prov. Trento n. 6 del 2020, così che la declaratoria di illegittimità costituzionale non comporterebbe in nessun caso la reviviscenza della precedente disciplina.

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non è fondata.

Invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientrano nella materia «ordinamento civile» i soli «interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto), che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità (sentenza n. 63 del 2012).

I requisiti per l'accesso all'incarico di direttore sanitario di una struttura organizzativa complessa non incidono, però, sulla disciplina del singolo rapporto di diritto privato, relativo all'incarico conferito in favore di uno specifico soggetto, ma intervengono a monte del conferimento, in una fase pubblicistico-organizzativa afferente l'organizzazione amministrativa; la materia dell'ordinamento civile è, dunque, estranea alla disposizione impugnata, né vi può essere ricondotta dalle disposizioni del CCNL che, per le tipologie di incarichi conferibili ai dirigenti dell'area sanitaria, fa salvi i requisiti previsti dalle disposizioni legislative.

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

8.1.- Le norme provinciali di organizzazione, oggetto di impugnazione, intervengono in un settore peculiare quale quello sanitario e «tale ambito «neppure può essere invocato come 'materia' a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della 'materia' costituita dalla 'tutela della salute' di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.» (sentenza n. 371 del 2008)» (sentenza n. 54 del 2015), in ragione dell'idoneità dell'organizzazione sanitaria ad incidere sulla salute dei cittadini, «costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (sentenza n. 207 del 2010).

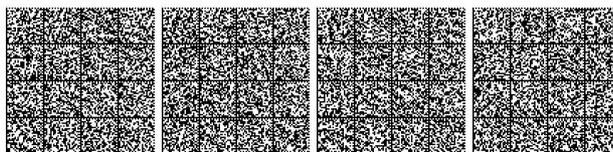
8.2.- La materia in cui rientra la disposizione impugnata è, quindi, quella, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle Regioni a statuto ordinario dalla riforma del 2001, che, in quanto più ampia di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera, comporta l'operatività della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e spetta anche alle Province autonome, con conseguente facoltà per lo Stato di porre solo i principi fondamentali della disciplina (*ex multis* sentenza n. 231 del 2017).

9.- La difesa della Provincia autonoma si basa sull'assunto per cui i requisiti per l'accesso all'incarico di direttore delle tre articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda provinciale corrispondono a quelli previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992 e dal d.P.R. n. 484 del 1997 per gli incarichi di alta dirigenza sanitaria, tra cui andrebbero compresi gli incarichi di direttore del dipartimento di prevenzione, di direttore dei distretti sanitari e di direttore del servizio ospedaliero provinciale.

10.- Il d.lgs. n. 502 del 1992 reca la disciplina di riordino in materia sanitaria, prevedendo l'articolazione del territorio regionale in unità sanitarie locali costituite in aziende pubbliche dotate di autonomia imprenditoriale ed organizzate in base ad un atto aziendale di diritto privato, che individua le singole articolazioni interne dell'Azienda, distinte in dipartimenti e unità operative semplici e complesse, la cui gestione è affidata ai dirigenti del ruolo medico.

10.1.- Organo di vertice dell'Azienda sanitaria è il direttore generale, che è responsabile della gestione complessiva dell'azienda e che, nell'esercizio delle sue funzioni, è coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario (art. 3, comma 1-*quater*, del d.lgs. n. 502 del 1992).

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede specifici requisiti per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario, stabilendo che quest'ultimo è un medico, mentre il direttore amministrativo è un laureato in



discipline giuridiche o economiche; entrambi devono avere una qualificata esperienza quinquennale di direzione in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione.

10.2.- Con specifico riferimento ai due incarichi, quello di direttore del distretto e quello di direttore del dipartimento di prevenzione, vengono in rilievo specifiche previsioni della normativa statale.

Il distretto corrisponde ad un'articolazione territoriale dell'unità sanitaria locale che assicura i servizi di assistenza primaria e il coordinamento delle attività con quella dei dipartimenti e dei servizi aziendali, inclusi i presidi ospedalieri (art. 2, comma 2-*sexies*, lettera c, e art. 3-*quater*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992); ai sensi dell'art. 3-*sexies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 l'incarico di direttore del distretto è attribuito ad un dirigente dell'Azienda che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione oppure a un medico convenzionato.

Il dipartimento di prevenzione trova collocazione funzionale nel distretto e svolge attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica (artt. 3-*quinqies*, comma 3, e 7-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992); l'art. 7-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore del dipartimento di prevenzione sia conferito ai direttori di struttura complessa del dipartimento che abbiano almeno cinque anni di anzianità di funzione.

11.- La normativa statale esprime, dunque, un principio fondamentale, idoneo a vincolare la potestà legislativa regionale o provinciale concorrente, secondo cui, al fine della nomina a direttore, è richiesta l'esperienza specifica nel settore pubblico.

12.- La legge provinciale oggetto di censura assimila, invece, il direttore del dipartimento di prevenzione, quello del distretto sanitario e quello dei servizi ospedalieri ai direttori sanitario e amministrativo, per i quali non è richiesta un'esperienza nel settore pubblico.

Se si può riconoscere alla Provincia autonoma il potere di articolare diversamente la struttura degli uffici con la previsione di contratti quinquennali per posizioni di alta dirigenza, certamente non può riconoscersi la possibilità di derogare al principio che i direttori delle articolazioni organizzative fondamentali dell'Azienda possiedano anche un'esperienza nel settore della sanità pubblica, essendo tale requisito di accesso all'incarico di direzione funzionale ad «assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento» (da ultimo, sentenza n. 179 del 2021).

Pertanto, seppure non può censurarsi la scelta della Provincia di scegliere per gli incarichi dirigenziali a termine, di cui alla legge provinciale impugnata, figure estranee alla compagine aziendale, ciò deve avvenire, però, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla normativa statale, tra cui quello per cui va previsto anche il possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

La norma impugnata, in particolare, contrasta con l'art. 3-*sexies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che l'incarico di direttore del distretto è attribuito a un dirigente dell'Azienda con una specifica esperienza nell'organizzazione dei servizi territoriali, oppure ad un medico convenzionato da almeno dieci anni.

Analogo contrasto si verifica con l'art. 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede che il direttore del dipartimento di prevenzione sia scelto dal direttore generale tra i direttori di struttura complessa del dipartimento.

Infine, anche il direttore del servizio ospedaliero provinciale, in ragione della sua specifica preposizione all'organizzazione di tutti gli ospedali pubblici della Provincia, non può non essere in possesso di un'esperienza nel settore della sanità pubblica.

L'esperienza maturata nel settore della sanità pubblica, quale requisito per la nomina a direttore delle predette articolazioni organizzative fondamentali, al di là di quanto specificamente previsto dal d.P.R. n. 484 del 1997, trova, dunque, la propria ragione giustificatrice in un principio fondamentale che si ricava direttamente nella normativa statale e che non può non caratterizzare la posizione relativa alle articolazioni organizzative fondamentali previste dalla legge provinciale impugnata, la quale, per contro, prevede che il requisito suddetto possa essere soddisfatto anche da un'esperienza nel settore privato.

13.- L'accoglimento della questione per contrasto della norma impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi e con particolare riferimento agli artt. 3-*sexies*, comma 3, e 7-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, comporta l'assorbimento della questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), limitatamente alle parole «o private»;*

2) *dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge prov. Trento n. 6 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 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, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220009

N. 10

*Sentenza 25 novembre 2021 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato - Ambito di applicazione - Estensione alla mediazione obbligatoria conclusa col raggiungimento di un accordo - Omessa previsione - Autorità competente a liquidare il compenso - Giudice che sarebbe stato competente a decidere la controversia - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza sostanziale e del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 24, terzo comma, e 36, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promossi dal Tribunale ordinario di Oristano con ordinanza dell'8 luglio 2020 e dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 17 marzo 2021, iscritte, rispettivamente, al n. 188 del registro ordinanze 2020 e al n. 115 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 1 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 luglio 2020 (reg. ord. n. 188 del 2020), il Tribunale ordinario di Oristano ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 24, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 83, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)».

L'art. 74, comma 2, t.u. spese di giustizia prevede che sia «assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate».

Il successivo art. 83, comma 2, dispone, per quanto qui interessa, che la liquidazione del compenso spettante al difensore «è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all'atto della cessazione dell'incarico, dall'autorità giudiziaria che ha proceduto».

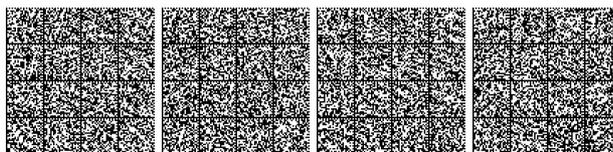
La prima norma è censurata nella parte in cui non prevede che il patrocinio a spese dello Stato in favore dei non abbienti sia assicurato anche in relazione all'attività difensiva svolta nell'ambito della mediazione obbligatoria di cui all'art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), quando il successivo giudizio non viene instaurato per l'intervenuta conciliazione delle parti. La seconda è denunciata nella parte in cui non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione del compenso spettante al difensore provveda il giudice che sarebbe stato competente a conoscere della causa.

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente espone di essere chiamato a decidere sull'istanza di liquidazione presentata dal difensore nominato dall'amministratore di sostegno di P.O., ammessa al patrocinio a spese dello Stato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, per l'attività svolta nel corso di un procedimento di mediazione obbligatoria durante il quale le parti hanno raggiunto un accordo per la composizione bonaria della lite, sicché il processo non è stato poi introdotto.

L'accoglimento dell'istanza sarebbe, pertanto, precluso dalle norme denunciate, dal momento che queste non prevedono la possibilità di liquidare il compenso a carico dello Stato qualora l'attività difensiva sia stata espletata esclusivamente in sede di mediazione, senza dunque che sia stato instaurato il giudizio. D'altra parte, precisa il giudice *a quo*, nella specie sussisterebbero i requisiti stabiliti dalla legge per il conseguimento del diritto al patrocinio a spese dello Stato, con la conseguenza che, se le norme sospettate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'istanza di cui è investito potrebbe essere accolta.

1.2.- In merito alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Oristano preliminarmente esclude la possibilità di un'interpretazione *secundum Constitutionem* delle disposizioni censurate, ponendo in rilievo che queste, nel riconoscere il patrocinio a spese dello Stato e nel disciplinare la competenza ad adottare il decreto di liquidazione del compenso, fanno espresso riferimento al «processo» e all'autorità giudiziaria «che ha proceduto». La «necessità del processo» troverebbe poi conferma sul piano sistematico, avuto riguardo, tra l'altro, al disposto dell'art. 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, a mente del quale «[l']ammissione al patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse» al processo stesso.

In sostanza - conclude il rimettente anche sulla scorta della giurisprudenza di legittimità e di merito - affinché le attività difensive svolte al di fuori del processo possano essere considerate giudiziali, sarebbe pur sempre necessaria l'instaurazione del giudizio.



La liquidazione del compenso a carico dello Stato, pertanto, potrebbe avere ad oggetto l'attività espletata nel corso del procedimento di mediazione obbligatoria soltanto se questo abbia avuto esito negativo, mentre al medesimo risultato non si potrebbe giungere nell'ipotesi opposta, ostandovi la lettera delle disposizioni sospettate.

1.2.1.- Tale esito ermeneutico conduce il giudice *a quo* a dubitare della compatibilità con il dettato costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 83, comma 2, t.u. spese di giustizia.

In proposito, dopo avere rammentato che il legislatore, nell'introdurre forme di giurisdizione condizionata è tenuto a non rendere eccessivamente difficoltosa la tutela giurisdizionale, il rimettente innanzitutto sottolinea come le norme denunciate escludano dall'ambito di applicazione del patrocinio a spese dello Stato il procedimento di mediazione con l'assistenza del difensore, benché il suo esperimento sia imposto, in determinate materie, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Quindi, aggiunge che sarebbe «incongruo» che a impedire la liquidazione dei compensi a carico dello Stato sia l'intervento della conciliazione, ovvero proprio dell'evento che evita la celebrazione del processo e soddisfa così la finalità deflattiva del contenzioso a cui è preordinata la mediazione obbligatoria.

Peraltro, prosegue il giudice *a quo*, la disciplina normativa denunciata disincentiverebbe il raggiungimento dell'accordo tra le parti, giacché i non abbienti, nella consapevolezza di dovere in tal caso sostenere le spese difensive, potrebbero preferire agire o resistere in giudizio.

Essa, pertanto, produrrebbe effetti opposti rispetto alla suddetta finalità deflattiva e al contempo comporterebbe maggiori oneri per la finanza pubblica, poiché lo Stato, in conseguenza della instaurazione del giudizio, dovrebbe sopportare le spese sia per la mediazione, sia per il successivo processo.

Rileva poi il rimettente che le norme censurate, non tenendo conto delle condizioni economiche dei non abbienti, ne limiterebbero di fatto l'uguaglianza nell'accesso alla mediazione e comprimerebbero l'effettività del loro diritto di difesa. Sotto quest'ultimo aspetto osserva altresì che i non abbienti, non essendo in grado di sostenere le spese per l'attività difensiva, potrebbero finanche essere indotti a rinunciare del tutto a far valere le proprie ragioni oppure a concludere l'accordo conciliativo a condizioni più onerose di quelle che avrebbero ottenuto ove dette spese fossero state poste a carico dello Stato.

Per le ragioni ora esposte, infine, le disposizioni denunciate determinerebbero anche un'ingiustificata disparità di trattamento tra abbienti e non abbienti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, risulterebbero in definitiva lesi, secondo il Tribunale di Oristano, gli artt. 3 e 24, terzo comma, Cost.

1.2.2.- Sotto un diverso profilo, peraltro, le disposizioni censurate sarebbero generatrici di un'irragionevole disparità anche all'interno della stessa categoria dei non abbienti, a seconda che questi siano o meno parti di una controversia transfrontaliera.

Soltanto in relazione a tali controversie, infatti, l'art. 10 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 116 (Attuazione della direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie), estende il patrocinio a spese dello Stato anche ai procedimenti stragiudiziali, qualora, per quanto qui interessa, questi siano obbligatori. Siffatta disposizione, tuttavia, risponderebbe all'esigenza, comune alle controversie domestiche, di garantire l'effettività del diritto di difesa, sicché la sola natura transfrontaliera delle liti non costituirebbe un elemento idoneo a differenziare ragionevolmente i non abbienti che non ne siano parte.

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

2.1.- Il giudice *a quo*, infatti, non avrebbe adeguatamente motivato l'asserita impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Interpretazione, questa, che sarebbe invece praticabile alla luce dell'art. 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, che contempla il patrocinio a spese dello Stato anche per le procedure «connesse» al processo, quale dovrebbe ritenersi il procedimento di mediazione pure se concluso con successo.

La prospettata soluzione ermeneutica sarebbe del resto conforme ai principi costituzionali perché, tra l'altro: a) risulterebbe coerente con la necessità di individuare un punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa e l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, comportando minori costi per lo Stato, il quale dovrebbe infatti sostenere soltanto le spese connesse alla mediazione e non anche quelle inerenti al successivo giudizio; b) risponderebbe alla necessità che l'introduzione di forme di giurisdizione condizionata non renda eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto di difesa; c) sarebbe in armonia con lo scopo deflattivo della mediazione.



Osserva, infine, l'Avvocatura generale che tale interpretazione troverebbe conforto nell'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'attività difensiva funzionale al successivo esercizio dell'azione giudiziaria dovrebbe considerarsi giudiziale ai fini della liquidazione del compenso a carico dello Stato (è citata, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 aprile 2013, n. 9529).

Né tale conclusione sarebbe smentita dalla sentenza (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 31 agosto 2020, n. 18123) con la quale i giudici di legittimità hanno disatteso il ricorso avverso la statuizione di rigetto della domanda di liquidazione per l'attività difensiva svolta nella fase della mediazione obbligatoria: si tratterebbe, infatti, di una decisione inerente a una fattispecie «non del tutto sovrapponibile a quella in esame».

3.- Con successiva ordinanza del 17 marzo 2021 (reg. ord. n. 115 del 2021), il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, terzo comma, e 36, primo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia assicurato anche per l'attività difensiva espletata nel corso del procedimento di mediazione obbligatoria di cui all'art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010, quando il processo non viene poi introdotto per intervenuta conciliazione fra le parti.

3.1.- Riferisce il rimettente di essere investito dell'istanza di liquidazione del compenso avanzata - in relazione alle prestazioni rese nell'ambito di un procedimento di mediazione obbligatoria concluso con un accordo conciliativo - dal difensore di G. D.B. e V. C., nella qualità di esercenti la potestà genitoriale sul minore A. D.B., ammessi al patrocinio a spese dello Stato dal Consiglio dell'ordine degli avvocati.

3.2.- La suddetta istanza non potrebbe, secondo il giudice *a quo*, trovare accoglimento alla luce del tenore letterale delle norme denunciate e della menzionata sentenza della Corte di cassazione n. 18123 del 2020, nella quale i giudici di legittimità avrebbero affermato che gli artt. 74 e 75 t.u. spese di giustizia escludono dal novero delle attività difensive suscettibili di liquidazione a carico dello Stato quelle svolte nel corso della mediazione non seguita dalla instaurazione del giudizio, precisando poi che tale limitazione non potrebbe essere superata in via interpretativa.

3.2.1.- Su tale premessa, il giudice palermitano ritiene che i citati artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, t.u. spese di giustizia ledano, innanzitutto, gli artt. 3 e 24 Cost.

Considerato il favor legislativo per la soluzione stragiudiziale delle controversie, sarebbe del tutto irragionevole precludere l'accesso al patrocinio a spese dello Stato quando la controversia è stata definita in sede di mediazione obbligatoria e consentirlo invece in caso di esito infruttuoso della mediazione stessa, con la conseguente necessità di instaurare il processo.

Le norme denunciate, d'altro canto, minerebbero la funzione deflattiva della mediazione, che sarebbe infatti destinata ad essere affrontata dai difensori «come una mera formalità prodromica all'instaurazione» del giudizio, giacché solo in questa sede essi otterrebbero la liquidazione del compenso a spese dello Stato. Ciò che, peraltro, comporterebbe una lievitazione degli oneri a carico dell'erario, i quali, anziché essere limitati alle spese difensive per la mediazione stessa, sarebbero aggravati dai costi connessi allo svolgimento del processo.

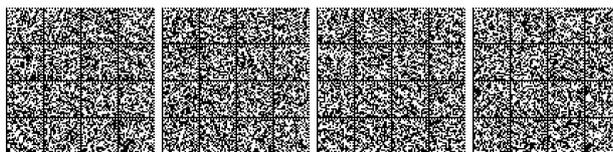
A parere del rimettente, sarebbe vulnerato anche il diritto di agire in giudizio e, con esso, il principio di uguaglianza sostanziale. Il rischio di dover sopportare le spese difensive per il procedimento di mediazione obbligatoria, infatti, risulterebbe «disincentivante (e perciò pregiudizievole nella prospettiva della piena realizzazione del diritto di difesa presidiato anche dall'istituto del patrocinio a spese dello Stato)» per i non abbienti e lederebbe, pertanto, il loro diritto di accedere alla tutela giurisdizionale in condizioni di uguaglianza rispetto a quanti dispongono di mezzi economici adeguati.

3.2.2.- Secondo il Tribunale di Palermo, l'art. 3 Cost. sarebbe altresì violato in riferimento al principio di uguaglianza formale, sotto un duplice aspetto.

Le disposizioni censurate darebbero luogo a una ingiustificata disparità di trattamento, sia tra i non abbienti, in relazione alla disciplina riservata dal citato art. 10 del d.lgs. n. 116 del 2005 alla mediazione obbligatoria concernente le controversie transfrontaliere, sia tra i difensori dei non abbienti, i quali, pur avendo effettuato prestazioni identiche in sede di mediazione, riceverebbero, «sul piano del compenso» dovuto loro per tali attività, un trattamento differenziato a seconda del raggiungimento o meno dell'accordo.

3.2.3.- Il rimettente dubita, infine, della compatibilità delle disposizioni denunciate con l'art. 36, primo comma, Cost., che sarebbe lesa in quanto, per effetto della preclusione da esse derivante, i difensori presterebbero «attività lavorativa obbligatoria gratuitamente».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità delle questioni sollevate.



Ritiene la difesa dello Stato, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle addotte in relazione all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Oristano, che neanche il Tribunale di Palermo abbia compiutamente motivato in merito all'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme.

4.1.- La dedotta violazione dell'art. 36, primo comma, Cost. sarebbe inoltre insussistente, in quanto l'assunzione della difesa della parte ammessa al patrocinio non sarebbe obbligatoria e, comunque, perché la relativa attività sarebbe svolta dall'avvocato solo occasionalmente.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza dell'8 luglio 2020 (reg. ord. n. 188 del 2020), il Tribunale ordinario di Oristano dubita della legittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 83, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», i quali, rispettivamente, dispongono che è «assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate» e, per quanto qui rileva, che la liquidazione del compenso spettante al difensore della parte non abbiente «è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all'atto della cessazione dell'incarico, dall'autorità giudiziaria che ha proceduto».

2.- La prima disposizione è censurata nella parte in cui non prevede che il patrocinio a spese dello Stato in favore dei non abbienti sia assicurato anche in relazione all'attività difensiva svolta nell'ambito della mediazione obbligatoria di cui all'art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), quando il successivo giudizio non viene instaurato per l'intervenuta conciliazione delle parti. La seconda è denunciata laddove non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione del compenso spettante al difensore provveda il giudice che sarebbe stato competente a conoscere della causa.

2.1.- Sul presupposto che le norme sospettate non consentano di liquidare tale compenso indipendentemente dalla instaurazione del giudizio - e quindi nel caso in cui la mediazione obbligatoria si sia conclusa con successo, in virtù del raggiungimento dell'accordo conciliativo - e che non siano suscettibili di una interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente sostiene che tale preclusione violerebbe, sotto plurimi profili, gli artt. 3 e 24, terzo comma, della Costituzione.

Il dedotto contrasto sarebbe apprezzabile, innanzitutto, in considerazione del fatto che il procedimento di mediazione è escluso dalla sfera di applicabilità del patrocinio a spese dello Stato benché sia imposto, in determinate materie, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

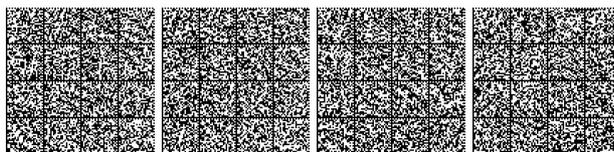
Sarebbe quindi irragionevole che la liquidazione del compenso sia impedita proprio dall'evento che evita la celebrazione del processo e realizza la finalità deflattiva perseguita dal legislatore con l'introduzione della mediazione obbligatoria.

Altro profilo di irragionevolezza risiederebbe nel rilievo che i non abbienti, anziché conciliare, potrebbero essere indotti a privilegiare la scelta di agire o resistere in giudizio, per vedersi riconosciute in questa sede le spese difensive; ciò che finirebbe per frustrare la suddetta finalità e comporterebbe maggiori oneri per lo Stato.

D'altra parte, le norme censurate, non prevedendo il patrocinio nonostante l'obbligatorietà della mediazione al fine di accedere al giudizio e potendo finanche indurre i non abbienti a rinunciare a far valere le proprie ragioni, minerebbero l'effettività del loro diritto di difesa, ledendo altresì il principio di uguaglianza sia in senso sostanziale che in senso formale, tra abbienti e non abbienti.

Il principio di parità sarebbe compromesso anche all'interno della stessa categoria dei non abbienti, poiché l'art. 10 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 116 (Attuazione della direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie), ingiustificatamente li ammetterebbe a fruire del patrocinio a spese dello Stato in relazione ai procedimenti stragiudiziali obbligatori solo ove, tuttavia, questi siano inerenti a una controversia transfrontaliera.

3.- Con successiva ordinanza del 17 marzo 2021 (reg. ord. n. 115 del 2021), il Tribunale ordinario di Palermo dubita della legittimità costituzionale del già denunciato art. 74, comma 2, nonché dell'art. 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia assicurato anche per l'attività difen-



siva espletata nel corso del procedimento di mediazione obbligatoria di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010 quando il processo non viene poi introdotto per intervenuta conciliazione fra le parti.

Il suddetto art. 75, comma 1, dispone che l'ammissione al patrocinio «è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse».

3.1.- Anche il giudice palermitano esclude la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, il cui tenore testuale precluderebbe, nella lettura della giurisprudenza di legittimità, la liquidazione del compenso al difensore allorché al procedimento di mediazione non abbia fatto seguito l'instaurazione del giudizio.

Su questo assunto, egli ritiene che le suddette norme violino, innanzitutto, gli artt. 3 e 24, terzo comma, Cost.

Sarebbe, infatti, contrario al canone della ragionevolezza consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato in caso di esito infruttuoso della mediazione obbligatoria, con la conseguente introduzione del processo, ed escluderlo invece proprio quando la mediazione stessa ha raggiunto il suo scopo; ciò che, peraltro, comprometterebbe la finalità deflattiva della procedura in parola e causerebbe un aggravio degli oneri a carico dell'erario, in quanto la mediazione sarebbe destinata ad essere affrontata dai difensori dei non abbienti «come una mera formalità prodromica all'instaurazione» del giudizio.

Ritiene, inoltre, il rimettente, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente analoghe a quelle spese dal Tribunale di Oristano, che le norme denunciate rechino un vulnus al diritto di agire in giudizio dei non abbienti e al principio di uguaglianza sostanziale.

L'art. 3 Cost. sarebbe leso anche sul versante della uguaglianza formale, per la ingiustificata disparità che le disposizioni censurate determinerebbero, non soltanto all'interno della stessa categoria dei non abbienti, a seconda che essi siano o meno parte di una controversia transfrontaliera, ma anche tra difensori, i quali, pur avendo effettuato prestazioni identiche nel corso del procedimento di mediazione, avrebbero diritto al compenso a carico dello Stato solo in caso mancato raggiungimento dell'accordo.

A tale ultimo rilievo è, infine, connesso il lamentato contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost., che sarebbe violato in quanto i difensori presterebbero «attività lavorativa obbligatoria gratuitamente».

4.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni per inadeguato esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Nel giudizio che trae origine dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Palermo, inoltre, la difesa dello Stato ha dedotto la non fondatezza della censura formulata in riferimento all'art. 36, primo comma, Cost.

5.- Le questioni sollevate con le due ordinanze di rimessione sono basate su argomenti in larga parte sovrapponibili e sono comunque connesse, per la parziale coincidenza delle norme denunciate e dei parametri evocati.

I relativi giudizi vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

6.- Preliminarmente, va rilevato che il giorno stesso della deliberazione della presente sentenza è stata definitivamente approvata la legge 26 novembre 2021, n. 206 (Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), con la quale viene conferita al Governo una delega legislativa per quanto qui interessa recante, tra i principi e criteri direttivi, quello dell'estensione del patrocinio a spese dello Stato alle procedure di mediazione e di negoziazione assistita (art. 1, comma 4, lettera a).

Tale previsione non spiega, però, effetti negli odierni incidenti, dal momento che la sua entrata in vigore non vale a escludere l'applicazione delle disposizioni censurate.

7.- Ancora in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale sulla scorta dell'asserita carenza di un'adeguata motivazione in ordine all'impossibilità di interpretare le norme denunciate *secundum Constitutionem*.

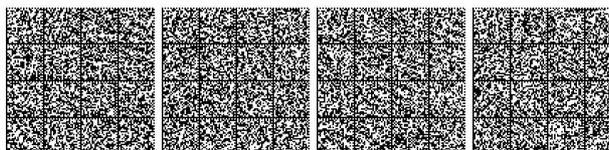
I rimettenti, infatti, hanno escluso la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice alla luce del dato letterale e per ragioni sistematiche, non mancando di confrontarsi con la posizione della giurisprudenza di legittimità.

Da tanto consegue il rigetto dell'eccezione in esame, giacché attiene al merito, e non all'ammissibilità delle questioni, la condivisione o meno del presupposto interpretativo delle norme censurate (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2021 e n. 230 del 2020).

8.- Presupposto esegetico che, venendo appunto al merito, questa Corte ritiene condivisibile.

Esso è, infatti, innanzitutto coerente con il tenore testuale delle disposizioni denunciate.

L'art. 74, comma 2, t.u. spese di giustizia, invero, assicura ai non abbienti il beneficio in discussione facendo esclusivo riferimento al «processo». Nella medesima direzione, l'art. 75, comma 1, del citato testo unico delimita poi



l'ambito di validità dell'ammissione al patrocinio a ogni grado e fase «del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse» al processo stesso, di cui, pertanto, presuppone l'introduzione. Il successivo art. 83, comma 2, infine, nel suo primo periodo attribuisce la competenza a provvedere in ordine alla liquidazione del compenso all'autorità giudiziaria «che ha proceduto», in tal modo ribadendo, senza possibilità di equivoco, l'esigenza dell'instaurazione di un giudizio di cui l'autorità giudiziaria sia stata, per l'appunto, investita.

Il patrocinio a spese dello Stato è stato quindi contemplato dalle norme censurate in chiave eminentemente processuale: ciò che trova ulteriore conferma nella circostanza che lo stesso legislatore, con la legge delega innanzi citata, ha avvertito l'esigenza di introdurre specifiche disposizioni volte espressamente a estenderlo, a prescindere dal loro esito, anche alle procedure di mediazione.

Va peraltro precisato che la sentenza richiamata dall'Avvocatura generale a sostegno della possibilità di un'interpretazione conforme (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 aprile 2013, n. 9529), in realtà, non ha riguardato segnatamente le norme oggetto dell'odierno scrutinio e che invece l'assunto dei rimettenti si pone in linea con l'orientamento recentemente espresso dai giudici di legittimità con specifico riferimento al tema che viene qui considerato. Nella sentenza 31 agosto 2020, n. 18123, infatti, la seconda sezione civile della Corte di cassazione ha affermato che l'art. 74 t.u. spese di giustizia «postula l'intervenuto avvio della lite giudiziale», poiché «limita l'operatività del patrocinio a spese dello Stato all'ambito del procedimento [...] civile»; ha poi espressamente precisato che siffatto limite non può essere superato in via interpretativa, pena lo sconfinare «nella produzione normativa», e ha quindi concluso che correttamente il giudice di merito aveva «ritenuto non liquidabile compenso al difensore per la fase della mediazione, cui non è seguita la proposizione della lite».

8.1.- È dunque alla stregua del presupposto ermeneutico da cui muovono i giudici a quibus che le questioni sollevate dai rimettenti devono essere vagliate, innanzitutto considerando, quanto al tessuto normativo sul quale esse si innestano, che la mediazione civile obbligatoria è stata introdotta dall'art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010 con un evidente intento deflattivo del contenzioso (sentenza n. 97 del 2019) ed è strutturata quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali.

La parte che intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie ivi specificamente individuate è, infatti, «tenut[a], assistit[a] dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione», al fine di tentarne la composizione stragiudiziale.

Si è al cospetto, pertanto, di un procedimento contraddistinto dall'obbligatorietà, che deve essere espletato, pena l'improcedibilità della domanda, prima dell'instaurazione di una lite giudiziaria. Esso, di conseguenza, condiziona, in determinate materie, l'esercizio del diritto di azione.

È, in definitiva, sull'esclusione del patrocinio a carico dello Stato in ordine a tale procedimento, qualora questo si concluda con esito positivo, precludendo quindi l'introduzione del processo, che si sviluppano le questioni di costituzionalità sollevate dai rimettenti sugli artt. 74, comma 2, 75, comma 1, e 83, comma 2, t.u. spese di giustizia.

9.- Esse sono fondate in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, in relazione, rispettivamente, al principio di ragionevolezza e a quello di eguaglianza sostanziale, e 24, terzo comma, Cost.

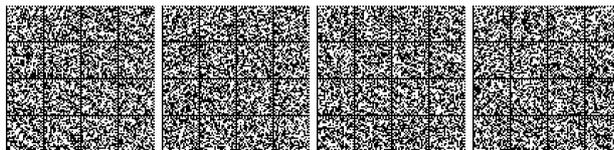
9.1.- Quanto al canone della ragionevolezza, va evidenziato che il nesso di strumentalità necessaria con il processo e la riconducibilità della mediazione alle forme di giurisdizione condizionata aventi finalità deflattive costituiscono elementi che rendono del tutto distonica e priva di alcuna ragionevole giustificazione l'esclusione del patrocinio a spese dello Stato quando la medesima mediazione si sia conclusa con successo e non sia stata in concreto seguita dalla proposizione giudiziale della domanda.

In tal modo, infatti, il suddetto patrocinio risulta contraddittoriamente escluso proprio nei casi in cui il procedimento *de quo* ha raggiunto - in ipotesi anche grazie all'impegno dei difensori - lo scopo deflattivo prefissato dal legislatore.

Pertanto, la circostanza che, in virtù del suo esito positivo, alla mediazione obbligatoria non abbia fatto seguito l'instaurazione del giudizio, lungi dal costituire un coerente fondamento della denunciata preclusione, al contrario concorre a disvelarne la palese irrazionalità, peraltro traducendosi anche in una sorta di disincentivo verso quella cultura della mediazione che il legislatore stesso si è fatto carico di promuovere.

Nel descritto contesto, infatti, non implausibilmente i rimettenti rilevano che proprio per effetto dell'esclusione censurata i non abbienti e i loro difensori potrebbero essere indotti a non raggiungere l'accordo e ad adire quindi comunque il giudice, all'unico scopo di ottenere, una volta introdotto il processo, le relative spese difensive.

Tale evenienza porterebbe nocumento non solo alla funzione della mediazione, vanificandone le finalità deflattive, ma anche a quella della giurisdizione che, a dispetto della sua natura sussidiaria rispetto alla mediazione stessa, finirebbe per essere strumentalizzata per obiettivi diversi dallo *ius dicere*, ciò che determinerebbe ulteriori irragione-



voli ricadute di sistema per il sicuro aumento degli oneri a carico dello Stato, chiamato a sostenere anche i costi dello svolgimento del giudizio.

Gli argomenti che precedono rivelano quindi la manifesta irragionevolezza delle disposizioni censurate, peraltro ben precedenti l'introduzione, nell'ordinamento, della disciplina della mediazione obbligatoria e mai coordinate con essa.

9.2.- Parimenti fondate sono le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 24, terzo comma, Cost.

Quest'ultima disposizione, infatti, prevedendo che «[s]ono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione», mira a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo «l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002)» (da ultimo, sentenza n. 157 del 2021).

In questi termini, tali diritti, che rientrano tra i diritti civili, inviolabili e caratterizzanti lo Stato di diritto, richiamano il compito assegnato alla Repubblica dall'art. 3, secondo comma, Cost. affinché siano predisposti i mezzi necessari per garantire ai non abbienti le giuste chances di successo nelle liti, rimediando a un problema di asimmetrie - derivante dagli ostacoli di ordine economico che impediscono «di fatto» di compensare il difensore - che non può trovare soluzione nell'ambito dell'eguaglianza solo formale.

In questa prospettiva va precisato che la questione, sottolineata da questa Corte, della individuazione di un «punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018) rileva quando si tratti di giustificare modulazioni che si concretizzano, ad esempio, in filtri o controlli, come quelli previsti per i processi diversi da quello penale, nei quali il riconoscimento del beneficio in discorso presuppone che le ragioni di chi agisce o resiste in giudizio risultino non manifestamente infondate (sentenza n. 47 del 2020).

Ben diversi si presentano, invece, i termini della questione quando una determinata scelta legislativa giunge sino a impedire a chi versa in una condizione di non abbienza «l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale» (sentenza n. 157 del 2021).

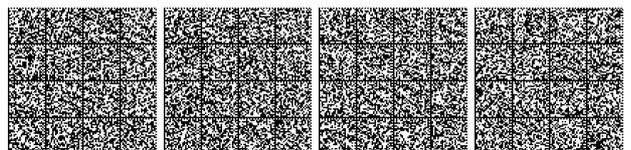
In tal caso, infatti, sono nitidamente in gioco il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) e l'intero impianto dell'inviolabile diritto al processo di cui ai primi due commi dell'art. 24 Cost.: è quindi «naturalmente ridotto» il margine di discrezionalità del legislatore - pur, di per sé, particolarmente ampio nella conformazione degli istituti processuali (*ex plurimis*, sentenza n. 102 del 2021) - poiché si tratta comunque «di spese costituzionalmente necessarie», anch'esse inerenti, in senso lato, «all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016)» (sentenza n. 152 del 2020).

In siffatte ipotesi l'argomento dell'equilibrio di bilancio recede di fronte alla possibilità, per il legislatore, di intervenire, se del caso, a ridurre quelle spese che non rivestono il medesimo carattere di priorità: è anche in tal senso che questa Corte ha affermato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 169 del 2017; in precedenza, sentenza n. 275 del 2016).

9.2.1.- I principi appena enunciati rilevano nelle odierne questioni, poiché, data l'espressa previsione dell'assistenza dell'avvocato in sede di mediazione obbligatoria (art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010), è evidente che privare i non abbienti del patrocinio a spese dello Stato significa destinarli di fatto, precludendo loro la possibilità della difesa tecnica, a subire l'asimmetria rispetto alla controparte abbiente in relazione a un procedimento che, come si è chiarito, in determinate materie è direttamente imposto dalla legge e rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria giacché condiziona l'esercizio del diritto di azione.

Il non abbiente è, peraltro, addirittura esposto al grave rischio di improcedibilità della sua domanda, qualora l'assistenza tecnica sia ritenuta non solo possibile ma anche obbligatoria dal giudice, in conformità a quanto affermato, con riferimento alla mediazione di cui si discute, dalla Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 27 marzo 2019, n. 8473) - sia pure nell'esaminare funditus solo lo specifico tema della necessaria presenza personale della parte dinanzi al mediatore - e nella circolare del Ministero della giustizia 27 novembre 2013 (Entrata in vigore dell'art. 84 del d.l. 69/2013 come convertito dalla l. 98/2013 recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, che modifica il d.lgs. 28/2010. Primi chiarimenti).

Non è poi marginale aggiungere che la mediazione presuppone, in ogni caso, sin dalla sua attivazione il possesso di specifiche cognizioni tecniche di cui la parte non abbiente potrebbe essere priva: la relativa istanza richiede, infatti, l'individuazione sia del giudice territorialmente competente a conoscere della controversia, dovendo essere depositata presso un organismo che ha appunto sede nel luogo di tale giudice, sia delle parti, nonché dell'oggetto e delle ragioni della pretesa (art. 4, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 28 del 2010).



L'assenza di difesa tecnica nel procedimento di mediazione può, infine, riflettersi anche sotto ulteriori punti di vista sull'esito del successivo processo, ove si consideri che in caso di rifiuto della proposta conciliativa, se la successiva decisione giudiziale dovesse corrispondere al contenuto della proposta medesima, il giudice potrà escludere la ripetizione delle spese della parte vincitrice che ha opposto il rifiuto e condannarla al pagamento delle spese processuali della controparte, oltre che al versamento di una somma corrispondente all'importo del contributo unificato (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010).

È in definitiva evidente il radicale vulnus arrecato dalle norme censurate al diritto di difendersi dei non abbienti in un procedimento che, per un verso, è imposto *ex lege* in specifiche materie e che, per l'altro, è strumentale al giudizio al punto da condizionare l'esercizio del diritto di azione e il relativo esito.

10.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-bis, del d.lgs. n. 28 del 2010, quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, nonché del successivo art. 83, comma 2, del medesimo testo unico sulle spese di giustizia, nella parte in cui non prevede che, in tali ipotesi, alla liquidazione in favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia.

11.- Rimane ferma, ovviamente, la facoltà del legislatore di valutare, nella sua discrezionalità, eventualmente anche in sede di attuazione della legge delega prima richiamata, l'opportunità di introdurre, nel rispetto dei suddetti principi costituzionali, una più compiuta e specifica disciplina della fattispecie oggetto dell'odierno scrutinio.

12.- Restano assorbite le ulteriori censure prospettate dai rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, nonché dell'art. 83, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia.*

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 11

*Sentenza 25 novembre 2021 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Toscana - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione degli impianti di produzione geotermici - Immediata efficacia della relativa delibera consiliare - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione nonché della competenza statale esclusiva in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali e dei principi, anche comunitari, a tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Norme della Regione Toscana - Individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione geotermici - Immediata efficacia della relativa delibera consiliare - Estensione anche ai c.d. impianti geotermici pilota - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo; direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre e il 1° ottobre 2020, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020, iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 90 del reg. ric. del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, rubricata «Applicazione della disciplina delle aree non idonee», stabilisce quanto segue: «L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge».

L'impugnazione del Governo - come si legge nelle premesse del ricorso - muove dalla tesi che, «con tale disposizione, la Regione Toscana abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa» e viene articolata in cinque motivi.

1.1.- Con il primo motivo è dedotta la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, comma 1, lettera *m*), 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La previsione dell'immediata efficacia della deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41, recante «Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014», anche rispetto ai procedimenti in corso, renderebbe sin da subito operativa la modifica del Piano ambientale ed energetico (PAER) ivi disposta. Tale modifica, tuttavia, non potrebbe ancora considerarsi definitiva: essa, come precisa il ricorrente, «risulta ancora in fase istruttoria», in quanto è ancora pendente il termine di sessanta giorni, decorrente dalla pubblicazione dell'avviso di adozione della modifica al PAER, entro il quale qualunque interessato può presentare osservazioni. Inoltre, aggiunge il ricorrente, è in corso di parallelo svolgimento anche la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), «tuttora aperta».

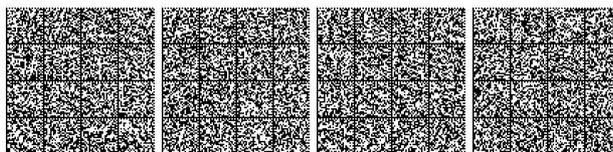
Rispetto alla modifica del PAER così adottata, peraltro, le richieste già formulate in fase preliminare dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi: Ministero della cultura) risulterebbero «in larga parte disattese dalla Regione».

La predetta delibera, nell'individuare le aree «non idonee» all'installazione degli impianti geotermici, avrebbe l'effetto - immediatamente operativo, proprio a causa della previsione in questa sede impugnata - non già di incrementare la tutela ambientale per le aree che vengono escluse dall'installazione di impianti geotermici, quanto piuttosto di far risultare, sin da subito, come idonee («e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici») anche «aree di pregio e di interesse culturale», senza che sul punto - lamenta il ricorrente - si sia svolto alcun confronto con gli uffici statali preposti. Anzi, per alcuni procedimenti riguardanti singoli impianti, in corso di svolgimento, i competenti uffici ministeriali avrebbero espresso, quanto ai valori paesaggistici, una «valutazione negativa di compatibilità» proprio «con riferimento ad aree che risulterebbero idonee in applicazione della delibera regionale n. 41 del 2020».

Con la menzionata delibera, in particolare, la Regione avrebbe ritenuto «idonee», ai fini dell'installazione di impianti geotermici con potenza superiore a 20 MWe, «le zone all'interno di con visuali», disattendendo in tal modo una specifica richiesta di esclusione formulata dalle competenti soprintendenze. Ciò, peraltro, sarebbe in contrasto anche con le prescrizioni dettate dal piano di indirizzo territoriale (PIT), avente valenza di piano paesaggistico, che avrebbe dettato disposizioni a tutela delle «visuali panoramiche» e della «percezione visiva degli insiemi di valore storico-testimoniale, ivi compreso il loro intorno territoriale, anche in riferimento alle eventuali installazioni tecnologiche, inclusi gli impianti per la produzione di energie rinnovabili».

Ne conseguirebbe un impedimento di fatto, per i preposti organi statali, alla partecipazione al processo decisionale, posto che il PIT è elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo.

Ancora, secondo il ricorrente, altre e «svariate» previsioni della delibera consiliare n. 41 del 2020 si troverebbero in contrasto con le norme del codice dei beni culturali e con le richieste avanzate dagli organi competenti del Ministero in fase preliminare di VAS. In particolare, tale contrasto riguarderebbe le previsioni di cui all'Allegato A.1 della deliberazione consiliare, che classifica come idonee sia «le aree sottoposte a tutela», ai sensi dell'art. 136 (immobili ed aree di notevole interesse pubblico) e dell'art. 142, comma 1, lettera *f*), cod. beni culturali (parchi e riserve naturali



nazionali o regionali), consentendovi l'installazione di impianti geotermici di potenza inferiore o pari a 20 MWe, sia le aree sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *m*), cod. beni culturali (zone di interesse archeologico), presso le quali si consente l'installazione di impianti di potenza superiore a 20 MWe.

La previsione impugnata, che mira ad anticipare gli effetti della delibera consiliare n. 41 del 2020, rendendola applicabile anche ai procedimenti pendenti, violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto risulterà «assai arduo negare l'autorizzazione alla localizzazione di impianti geotermici nelle aree, pur sottoposte a vincolo paesaggistico, ma non incluse tra le aree non idonee». Peraltro, pur laddove le predette aree dovessero risultare incluse tra quelle non idonee, all'esito dell'approvazione della modifica del PAER, il ricorrente paventa «l'impossibilità di eliminare gli effetti prodotti dalle autorizzazioni già legittimamente rilasciate sulla base della legge regionale censurata». Ne deriverebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici, «in quanto potrebbe verificarsi un trattamento di favore limitato ai soli procedimenti pendenti nell'attuale fase transitoria».

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 11 Cost., per contrasto con gli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea. Il ricorso considera violate le norme della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Costituirebbero parametri interposti le previsioni degli artt. 4 e 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Risulterebbero violati, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla competenza statale la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», e l'art. 9 Cost., che attribuisce allo Stato la «tutela del paesaggio».

1.2.- Con il secondo motivo, il ricorrente deduce la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., nuovamente per contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in relazione agli artt. 4 e 8 della direttiva 2001/42/CE, ed agli artt. 4, comma 1, 11, commi 3 e 5, 13, 14 e 15 cod. ambiente.

Le richiamate disposizioni stabiliscono che il procedimento relativo alla VAS accompagni l'*iter* del piano paesaggistico e si concluda prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. La previsione regionale impugnata, invece, anticiperebbe gli effetti della modifica del PAER ad un momento procedimentale, quando ancora non è conclusa la procedura di VAS, e senza che tale anticipata efficacia risulti funzionale ad un livello di maggior tutela ambientale. Verrebbe, anzi, «vanificata la finalità stessa della procedura di VAS, in quanto si attribuisce efficacia a previsioni per le quali la verifica è ancora in corso».

1.3.- Con il terzo motivo si lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e dei «parametri interposti» costituiti dagli artt. 135, comma 4, 143, commi 1 e 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali.

Dalle richiamate norme primarie discenderebbe il principio, «coesistente all'impianto della tutela del paesaggio», dell'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione dei beni paesaggistici. Pertanto, gli ambiti riservati al piano paesaggistico non potrebbero «essere surrogati da una disciplina dettata unilateralmente dalla Regione», né, tantomeno, sarebbe «consentito ad alcuno strumento pianificatorio di derogare alle previsioni del piano paesaggistico», posto in «posizione di assoluta preminenza, nel contesto della pianificazione territoriale».

Il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di «obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati» (in particolare, sono citate le sentenze n. 86 del 2019, n. 272 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 182 del 2006).

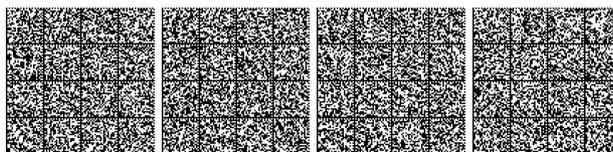
Nel caso di specie, la norma regionale censurata, nell'includere tra le aree potenzialmente idonee ad ospitare impianti geotermici anche alcuni ambiti vincolati, inciderebbe sulle prescrizioni d'uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, senza alcun coinvolgimento preventivo del Ministero, così violando - oltre alle norme costituzionali già indicate - anche l'art. 9 Cost., alla stregua del quale il paesaggio assurge a valore primario e assoluto (è richiamata la sentenza n. 367 del 2007).

1.4.- Con il quarto motivo viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma impugnata costituirebbe «il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del PIT».

Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui il principio di leale collaborazione, che è volto ad attenuare i dualismi e ad evitare eccessivi irrigidimenti, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale, in una sede istituzionale, di tener fede all'impegno assunto (sentenza n. 31 del 2006).

1.5.- Infine, con il quinto motivo di ricorso, si lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99).



La disposizione regionale impugnata non escluderebbe dal proprio ambito di applicazione gli «impianti geotermici pilota», la cui disciplina risulterebbe riservata alla competenza esclusiva statale ai sensi della norma interposta evocata. Si tratta di quegli impianti che il legislatore statale ha fatto oggetto di apposita sperimentazione, al fine di promuovere la ricerca e lo sviluppo di nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale.

L'esclusione di simili impianti dall'ambito di applicazione della norma regionale - precisa il ricorrente - non potrebbe peraltro considerarsi implicita, atteso che il PAER espressamente specifica che «Le aree non idonee sopra riportate non si applicano alle “piccole utilizzazioni locali” ex art. 10 del D.Lgs. 22/2010».

Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia (di legislazione concorrente) della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sia dichiarato inammissibile o non fondato.

Preliminarmente, in fatto, la resistente riferisce della genesi della delibera consiliare n. 41 del 2020, preceduta da «uno studio approfondito sulle risorse geotermiche presenti in Toscana», approvato con delibera della Giunta regionale 15 dicembre 2015, n. 1229 (Deliberazione della Giunta regionale relativa all'approvazione dei documenti di attuazione dell'articolo 1 della “legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 - Disposizioni urgenti in materia di geotermia”). Al fine di attuare quanto prescritto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché dalla fonte regolamentare di riferimento (paragrafo n. 17 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»), la Regione avrebbe compiuto «un'analisi attenta di conformità a quanto previsto dal PIT, avente valenza di piano paesaggistico regionale», ed avrebbe altresì valutato le «esigenze delle comunità locali».

Ciò premesso in punto di fatto, la Regione resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso in quanto diretto «surrettivamente» a contestare la legittimità della delibera consiliare n. 41 del 2020 («peraltro non impugnata nelle dovute sedi giurisdizionali»), piuttosto che la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020.

Sotto altro profilo, il ricorso sarebbe altresì inammissibile per la natura ipotetica della questione promossa. Laddove, infatti, il ricorrente lamenta che l'introduzione della norma censurata «renderà particolarmente arduo negare l'autorizzazione nei confronti di impianti ricadenti in aree di pregio che non risultano incluse nel novero di quelle “non idonee”», verrebbe prospettata «una mera eventualità sulla base di considerazioni generiche e probabilistiche».

Le censure, comunque, sarebbero nel merito infondate, alla luce delle seguenti considerazioni.

2.1.- Quanto al primo motivo del ricorso, la resistente osserva che la norma impugnata «costituisce una misura di salvaguardia» del paesaggio e dell'ambiente. La delibera consiliare n. 41 del 2020, infatti, ha ad oggetto la previsione delle aree che non sono idonee all'installazione degli impianti geotermici: l'immediata sua efficacia, pertanto, sarebbe volta a realizzare gli obiettivi di tutela «sin da subito, senza attendere la conclusione del procedimento di approvazione, per assicurare e garantire la futura efficacia della delibera di approvazione del PAER».

Le aree non inserite tra quelle «non idonee» non sarebbero, per ciò solo, atte alla localizzazione degli impianti: la soprintendenza, in sede di autorizzazione, potrebbe infatti pur sempre esprimere il proprio dissenso motivato che è «obbligatorio e vincolante» per la realizzazione di opere ed impianti in aree sottoposte a tutela paesaggistica (art. 146, comma 5, cod. beni culturali).

Inoltre, secondo la Regione, la disposizione impugnata «non incide sulla competenza statale a valutare gli effetti dei piani e programmi per la tutela dei beni culturali»: nel caso di specie, VAS, in linea con quanto stabilisce l'art. 7 cod. ambiente, «è di competenza della Regione» e le osservazioni presentate dalla Soprintendenza verranno considerate e valutate nel procedimento.

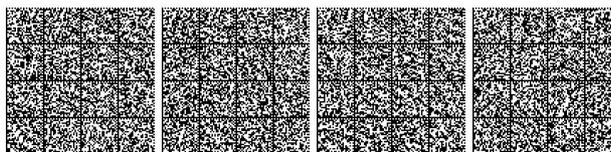
2.2.- Per analoghe ragioni, anche il secondo motivo non sarebbe fondato.

Osserva la Regione che la deliberazione consiliare n. 41 del 2020, proprio perché individua le aree non idonee all'installazione di impianti geotermici, «persegue una tutela più elevata di quella che vi sarebbe in assenza di una disciplina».

2.3.- Con riferimento al terzo motivo di ricorso, la resistente sostiene che il PAER non derogherebbe al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico rispetto agli altri piani di governo del territorio.

La delibera consiliare n. 41 del 2020, del resto, dà espressamente atto, nelle premesse, che i contenuti della modifica al PAER sono conformi alle previsioni del Piano di indirizzo territoriale (PIT) avente valenza di piano paesaggistico.

2.4.- Non fondato, per le stesse ragioni, sarebbe anche il quarto motivo. Ciò, in quanto il PIT non risulterebbe inciso dalla modifica del PAER approvata con la delibera consiliare, e quindi nemmeno dalla norma della legge regionale impugnata.



2.5.- Quanto, infine, al quinto motivo di ricorso, la resistente osserva che, nel caso degli impianti pilota di cui all'art. 1, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 22 del 2010, «la presenza delle Aree non Idonee non ha mai una incidenza diretta, essendo tenuta in considerazione non nella fase autorizzativa dell'impianto, ma esclusivamente ai fini del rilascio dell'intesa fra Regione interessata e Ministero procedente, ai sensi dell'articolo 3 comma 2 bis, del D.Lgs. 22/2010».

In tal caso, comunque, l'assenso della Regione - precisa la resistente - «non è vincolante per l'autorità statale competente al rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione degli impianti pilota».

3.- Con memoria depositata il 2 novembre 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle deduzioni difensive della Regione Toscana.

Il ricorrente, richiamando il primo motivo di impugnazione di cui all'atto introduttivo del giudizio, sostiene che, mediante la previsione contestata, che ha stabilito l'immediata efficacia della modifica al PAER, verrebbe precluso ai competenti organi statali «di esprimere le proprie valutazioni sul piano, così contravvenendo al principio di cooperazione imposta dalla disciplina di settore». Come prescritto dal paragrafo 17.2 del d.m. 10 settembre 2010, l'individuazione delle aree «non idonee» non potrebbe non tenere conto del contenuto del piano paesaggistico; proprio in ciò - precisa il ricorrente - risiederebbe «il fulcro di tutto il ricorso», con il quale si è rimproverato «alla Regione di aver surrettiziamente [...] invaso la competenza statale, esistente in materia ambientale e paesaggistica», per aver individuato le zone non idonee «del tutto autonomamente [...], senza attendere l'espressione delle determinazioni delle competenti autorità statali coinvolte, violando il principio di leale collaborazione che vede nella sola cooperazione congiunta tra Regione e Stato la possibilità di incidere sul piano paesaggistico».

Del resto, soggiunge il ricorrente, «l'individuazione delle aree non idonee, a contrario individua anche quelle idonee, ciò avvenendo senza cooperazione effettiva dello Stato». Ed anche se i competenti organi statali potranno «sicuramente esprimere il proprio diniego», pur se solo in un momento successivo, ciò finirebbe comunque per determinare conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente, in quanto quel diniego «avrebbe scarse probabilità di essere confermato nella sua legittimità». La ragione della contestata violazione riposerebbe, dunque, «nel non aver coinvolto lo Stato proprio nella fase preliminare, cioè al momento di individuare quali aree fossero o meno idonee, dal punto di vista ambientale e paesaggistico, ad ospitare gli impianti».

Quanto al secondo motivo, a parere del ricorrente la Regione, nelle sue difese, avrebbe riconosciuto «che la modifica del PAER è stata effettuata prima della conclusione del procedimento di VAS», il che sarebbe di per sé sufficiente a dimostrare la fondatezza della censura.

Sul terzo motivo, il ricorrente osserva, poi, che l'affermazione della Regione - secondo cui la modifica del PAER sarebbe conforme alle previsioni del PIT - costituirebbe una mera «dichiarazione di conformità», della quale non sarebbe possibile apprezzare la veridicità allo stato, proprio perché mancano ancora gli assensi delle autorità competenti (quelle statali) circa l'idoneità dell'individuazione delle aree.

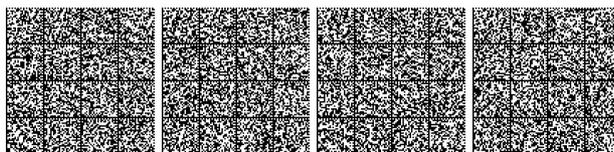
Infine, sul quinto motivo del ricorso, il ricorrente ribadisce che la Regione Toscana, nell'aver individuato le aree non idonee alla localizzazione degli impianti geotermici, «ha evidentemente ricompreso in esse (senza quindi farle salve) anche quelle relative agli impianti geotermici pilota», peraltro mai nominati nel paragrafo numero 3 dell'Allegato numero 7 della modifica al PAER, con conseguente invasione della competenza esclusiva dello Stato.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), lamentando, sotto diversi profili, la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, sotto la rubrica «Applicazione della disciplina delle aree non idonee», stabilisce quanto segue: «L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014) è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge».

Le censure sollevate si incentrano, in particolare, sulla prescrizione della immediata efficacia della delibera con-siliare richiamata dalla disposizione impugnata. Riferisce il ricorrente che il procedimento relativo alla modifica del



Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), volta per l'appunto all'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti geotermici, si trova ancora nella fase istruttoria: risulta pendente, infatti, il termine di sessanta giorni fissato dalla legge per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati, e non sarebbe ancora conclusa la parallela procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Proprio nel corso dell'istruttoria, peraltro, le richieste formulate «in fase preliminare» dagli organi ministeriali sarebbero state «in larga parte disattese» dalla Regione, mentre per alcuni procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso (relativi a singoli impianti geotermici) i competenti uffici ministeriali (VIA) avrebbero già reso una «valutazione negativa di compatibilità» con riferimento ad aree le quali, in applicazione della delibera consiliare *de qua*, viceversa «risulterebbero idonee». Ne verrebbe «di fatto» impedita la partecipazione dei preposti organi statali al processo decisionale, e ciò nonostante la vigenza del Piano di indirizzo territoriale (PIT), avente valenza di piano paesaggistico, che è stato elaborato dalla Regione congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (oggi: Ministero della cultura), e le cui previsioni finirebbero per essere pregiudicate proprio dall'individuazione, immediatamente efficace, delle aree non idonee.

In tale complessivo quadro, il primo motivo del ricorso censura la violazione degli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, comma 1, lettera *m*), 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La disposizione impugnata anticiperebbe la conclusione del procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee, cristallizzandone un esito non conforme a plurime indicazioni promananti dagli organi statali competenti, ai quali sarebbe pertanto preclusa una fattiva collaborazione procedimentale. La descritta «entrata in vigore anticipata», inoltre, risulterebbe «irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione», recando conseguenze anche sui pendenti procedimenti di autorizzazione di singoli impianti geotermici. L'effetto che si produrrebbe, quindi, non sarebbe quello di incrementare la tutela ambientale per le aree non idonee, ma, al contrario, quello «di qualificare, sin da subito, come aree non classificate come "non idonee" - e, quindi, come ambiti potenzialmente atti alla localizzazione di impianti geotermici - anche aree di pregio e di interesse culturale».

Con il secondo motivo, viene dedotta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 4 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nonché agli artt. 4, comma 1, 11, commi 3 e 5, 13, 14 e 15 cod. ambiente. Nel ribadire che la previsione regionale censurata anticipa gli effetti della modifica del PAER non ancora approvata, viene qui censurata la violazione delle invocate norme interposte che scandiscono il procedimento relativo alla VAS, la cui finalità finirebbe, in sostanza, con l'esser vanificata.

Si lamenta poi, con il terzo motivo, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., insieme ai «parametri interposti» costituiti dagli artt. 135, comma 4, 143, commi 1 e 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, dai quali discenderebbe il principio, «coessenziale all'impianto della tutela del paesaggio», dell'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regione. La disposizione impugnata recherebbe una valutazione unilaterale incidente sulle prescrizioni d'uso (co-pianificate) dei vincoli paesaggistici, pur in presenza di uno strumento territoriale, a valenza paesaggistica, frutto di co-pianificazione.

Ancora, con il quarto motivo, è dedotta la violazione del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato e dell'art. 117, terzo comma, Cost., proprio in quanto la norma censurata si porrebbe «al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'adozione del PIT».

Infine, con il quinto motivo del ricorso, è ancora censurata - sotto diverso profilo - la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), che si riferisce ai cosiddetti impianti geotermici pilota, oggetto di apposita sperimentazione a livello nazionale. La mancata esclusione di tali impianti dal raggio di applicazione della disposizione censurata determinerebbe un'ulteriore invasione della competenza legislativa dello Stato, da considerarsi «esclusiva» proprio ai sensi della normativa interposta citata. Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.- Deve preliminarmente darsi conto di una circostanza sopravvenuta al deposito del ricorso.

Nelle more del giudizio, la delibera del Consiglio regionale della Toscana 7 luglio 2020, n. 41, recante «Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014», è stata oggetto di una successiva delibera del medesimo organo che la ha espressamente revocata.

Come si legge nella delibera del Consiglio regionale della Toscana 13 aprile 2021, n. 39, recante «Modifica del piano ambientale ed energetico regionale (PAER) ai fini della definizione delle aree non idonee per l'installazione di



impianti di produzione di energia geotermica in Toscana. Revoca della deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41. Nuova adozione ai sensi dell'articolo 19 della l.r. 65/2014» (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 12 maggio 2021, parte seconda, n. 19), l'organo consiliare ha stabilito «di revocare, per quanto illustrato in narrativa, la deliberazione 7 luglio 2020, n. 41». Ciò in quanto, «per mero errore materiale», erano stati allegati a quest'ultima due elaborati, relativi alla procedura di VAS (il «Rapporto ambientale» e la relativa «sintesi non tecnica»), redatti «in una versione non definitiva». Al «fine di garantire il corretto svolgimento del procedimento» si rendeva, pertanto, necessaria una nuova delibera di adozione della modifica del PAER.

Tale circostanza non determina, tuttavia, alcuna ricaduta sul presente giudizio avente ad oggetto la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'individuazione delle aree non idonee che, secondo la volontà del legislatore regionale, assume efficacia immediata è e rimane quella operata dalla delibera di adozione n. 41 del 2020, il cui contenuto non risulta modificato dalla successiva delibera n. 39 del 2021. Quest'ultima si è limitata a correggere un errore materiale contenuto nella precedente, sostituendo i due elaborati che erano stati allegati in versione non definitiva, ma non ha emendato l'individuazione delle aree non idonee, né sostituito, rispetto alla precedente versione, gli elaborati recanti detta individuazione (in particolare, non è stato sostituito l'elaborato «A1», recante «Obiettivo A.3 Aumentare la percentuale di energia proveniente da fonti rinnovabili - A.3 Allegato 7 - Aree non idonee Impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica»).

Va quindi ribadito che l'effetto della disposizione impugnata - consistente nel rendere immediatamente operativa, anche riguardo ai procedimenti in corso, l'individuazione delle aree non idonee quale effettuata con la prima delibera consiliare di adozione della modifica del PAER - non è in alcun modo venuto meno con la revoca della delibera n. 41 del 2020.

3.- Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

Esse non sono fondate.

Per un verso, non è esatto che il ricorso sia diretto a contestare la delibera consiliare n. 41 del 2020, piuttosto che la legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020 che la richiama. Ciascuna delle censure sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri investe, nello specifico, proprio la scelta del legislatore regionale di riconnettere immediata efficacia a quella delibera: alla radice vi è, invero, la contestazione afferente al riparto di competenze legislative fra lo Stato e la Regione, revocandosi in dubbio - sotto diversi profili - che una legge regionale, nell'anticipare gli effetti di un atto amministrativo di adozione di piano, possa incidere sulla conclusione del relativo procedimento di formazione e abbassare, in tal modo, il livello di tutela ambientale stabilito dal vigente piano territoriale, avente valenza paesaggistica.

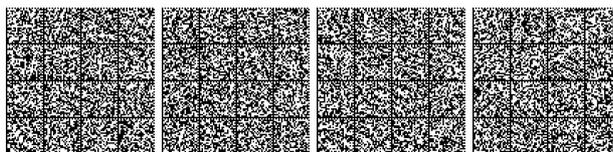
Per altro verso, la riportata affermazione del ricorrente secondo la quale, per effetto dell'anticipata efficacia riconnessa all'individuazione delle aree non idonee, diventerà in futuro «assai arduo negare l'autorizzazione alla localizzazione di impianti geotermici nelle aree, pur sottoposte a vincolo paesaggistico, ma non incluse tra le aree non idonee», non è tale da rendere «ipotetiche» le censure sviluppate nel ricorso, come sostenuto dalla resistente. Quell'affermazione, in realtà, risulta solo diretta a delineare un possibile effetto della disposizione impugnata, a riprova della sussistenza dei lamentati vizi di legittimità costituzionale, venendo pertanto in considerazione un profilo attinente al merito (analogamente, sentenza n. 20 del 2021, punto 3.1.1. del Considerato in diritto).

4.- Nel merito, le questioni promosse con i primi quattro motivi del ricorso - che, stante l'oggettiva comunanza di argomenti, possono essere trattati congiuntamente - non sono fondate.

4.1.- Giova anzitutto precisare il contesto in cui è maturata la disposizione impugnata.

La Regione Toscana, nel procedimento volto all'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti geotermici, ha applicato la disciplina tracciata, a livello nazionale, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Tali linee guida, adottate a norma dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. Per quanto in questa sede interessa, esse, al paragrafo numero 17, hanno delineato un apposito procedimento istruttorio che le Regioni sono chiamate a seguire per addivenire all'individuazione delle aree «non idonee» all'installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile la selezione delle aree con la tutela paesaggistica.



Questa Corte, anche di recente, ha avuto occasione di esaminare la disciplina recata dal menzionato paragrafo numero 17, evidenziando che la Regione è chiamata a compiere «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale (paragrafo 17.1)». All'esito di tale istruttoria, la Regione indica, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, motivando le riscontrate incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti. Le aree individuate come non idonee sono destinate a confluire nell'atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing) (paragrafo 17.2)» (così, da ultimo, sentenza n. 177 del 2021).

Sulla scorta delle conclusioni cui è giunta la giurisprudenza amministrativa, questa Corte ha anche precisato che, dall'*iter* procedimentale così tratteggiato, derivano «talune rilevanti implicazioni sostanziali», consistenti sia nel legame che deve avvincere la segnalazione di «non idoneità» di un'area rispetto «a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti» (spettando all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità legate al tipo, alle dimensioni e alla potenza degli impianti), sia negli effetti che derivano da tale segnalazione. A tal proposito, si è evidenziato che «l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì - come si evince sempre dalle linee guida - vale a segnalare "una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione" e, dunque, ha la funzione di "accelerare" la procedura (paragrafo 17.1)» (sentenza n. 177 del 2021). Di conseguenza, quella di non idoneità costituisce solo una «valutazione di "primo livello"», che impone poi di verificare, in sede di autorizzazione, «se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile» (così, ancora, sentenza n. 177 del 2021).

4.2.- Nel caso di specie, come emerge dalle premesse della delibera consiliare n. 41 del 2020, la modifica del PAER effettuata con la delibera medesima, recante l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia geotermoelettrica, costituisce «una specifica e puntuale integrazione del PAER vigente». Essa si basa su un apposito «studio conoscitivo», approvato dalla Giunta regionale della Toscana con deliberazione 15 dicembre 2015, n. 1229, recante «Deliberazione della Giunta regionale relativa all'approvazione dei documenti di attuazione dell'articolo 1 della "Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17 - Disposizioni urgenti in materia di geotermia"» (pubblicato nel BURT del 30 dicembre 2015, supplemento al n. 52). Alla delibera consiliare di adozione è allegato - ed è stato depositato in giudizio dalla Regione resistente - l'elaborato denominato «A1», recante «Obiettivo A.3 Aumentare la percentuale di energia proveniente da fonti rinnovabili - A.3 Allegato 7 - Aree non idonee Impianti di produzione di energia elettrica da fonte geotermica». In tale elaborato sono elencati, al paragrafo numero 2, i siti e le aree che non consentono la localizzazione degli impianti geotermici, in relazione alla tipologia dei singoli impianti considerati (con riguardo alla potenza energetica), con la specificazione che quanto così previsto costituisce «un riferimento vincolistico non assoluto ma riconducibile alle specifiche limitazioni o raccomandazioni»: viene espressamente precisato che «con l'individuazione delle aree non idonee non viene esclusa in maniera assoluta la possibilità di agire, salvo segnalare che in quelle aree sarà relativamente più difficile ottenere le necessarie autorizzazioni» (paragrafo numero 4). Nello specifico, al paragrafo numero 5 sono fornite le motivazioni della «non idoneità delle aree di cui al paragrafo 2», con riferimento alla tipologia delle singole aree considerate (ad esempio, tra quelle ricordate dal ricorso: aree e beni immobili qualificati come «di notevole interesse culturale», con richiamo agli artt. 10 e 11 cod. beni culturali; immobili e aree «dichiarati di notevole interesse pubblico», con richiamo all'art. 136 cod. beni culturali; zone «di interesse archeologico», con richiamo all'art. 142, comma 1, lettera m, cod. beni culturali) e agli «obiettivi di protezione» che le caratterizzano.

Risulta quindi confermato che, in sede procedimentale, la Regione Toscana ha agito secondo le indicazioni provenienti dalle linee guida nazionali. L'individuazione delle aree non idonee è stata preceduta da un'apposita istruttoria che ha condotto alle valutazioni finali, confluite nell'apposito elaborato allegato all'atto di adozione consiliare, rapportate alla tipologia, alle dimensioni e alla potenza degli impianti. Le conseguenti segnalazioni di non idoneità, conformemente alle linee guida nazionali, costituiranno - una volta intervenuta l'approvazione della modifica di piano - una valutazione di "primo livello", tale da non pregiudicare definitivamente la localizzazione degli impianti geotermici, ma atta solo a orientare i futuri progetti di installazione che dovranno essere assentiti all'esito della procedura di autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'intervento del legislatore regionale, in questa sede censurato, si pone a valle del richiamato procedimento istruttorio e anticipa gli effetti appena descritti ad una fase procedimentale, quella cioè che si colloca temporalmente tra l'adozione e l'approvazione della modifica di piano. Come emerge dai lavori preparatori (e come sostenuto in giudizio dalla Regione resistente), l'obiettivo così perseguito è quello di preservare, nelle more della conclusione del procedi-



mento di modifica del PAER, quegli stessi valori ambientali che sono alla base delle segnalazioni di «non idoneità», non ancora operative, mancando la definitiva approvazione della modifica di piano.

La disposizione impugnata costituisce, dunque, una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall'adozione della modifica del PAER alla sua approvazione. In tale contesto, la finalità perseguita dal legislatore regionale è quella di evitare che la non ancora intervenuta conclusione del procedimento amministrativo concernente l'individuazione delle aree «non idonee» possa consentire ai proprietari dei luoghi interessati di realizzare nuove installazioni di impianti, in tal modo eludendo, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione, la stessa individuazione di quelle aree in via amministrativa. Quella impugnata assume, quindi, i contorni di una norma transitoria con finalità cautelare: essa punta esclusivamente a preservare le aree in questione, impedendo - secondo le finalità proprie delle misure di salvaguardia, come enucleate dalla giurisprudenza di questa Corte - «quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione» (sentenza n. 102 del 2013; analogamente, anche sentenze n. 84 del 2017, n. 232 del 2009, n. 379 del 1994, n. 617 del 1987 e n. 83 del 1982).

Conformemente alla sua natura di misura di salvaguardia ambientale, la disposizione di cui si tratta è peraltro destinata ad esaurire la sua efficacia una volta che all'adozione della modifica di piano sarà seguita la sua approvazione, con la definitiva individuazione delle aree «non idonee», a quel punto ex se produttiva di effetti.

In base a quanto precede, risulta smentito l'assunto del ricorrente secondo cui la disposizione impugnata inciderebbe sui procedimenti amministrativi ancora in corso (modifica al PAER e *VAS*), pregiudicandone l'esito. Al contrario, come appena visto, essa tende a preservarne lo svolgimento e la conclusione, cristallizzando la situazione di fatto esistente ed evitando temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni con riferimento alle aree che, al momento, sono state selezionate come «non idonee» ad ospitare quegli impianti. Nel frattempo, il procedimento di modifica del piano potrà proseguire con le modalità ordinarie, senza subire alcun condizionamento da parte della disposizione in questione, la quale, come già anticipato, è destinata ad esaurire la propria efficacia al momento dell'approvazione della modifica di piano.

Né, del resto, è riscontrabile alcuna frizione con le prescrizioni paesaggistiche del vigente PIT, frutto di co-pianificazione con le autorità statali. La disposizione impugnata, infatti, si limita a rendere immediatamente efficace la valutazione negativa di «primo livello» per le sole aree «non idonee», mentre nulla prescrive né pregiudica per tutte le altre possibili localizzazioni. Del resto, se è vero - conformemente alle caratteristiche sostanziali dell'*iter* procedimentale prima descritte - che l'individuazione delle aree di cui si tratta non determina conseguenze definitive per le medesime, a maggior ragione essa non produce alcun effetto immediato per le altre (quelle potenzialmente idonee, come il ricorrente le definisce), rispetto alle quali rimane del tutto impregiudicata la successiva valutazione, anche ambientale, che le autorità competenti saranno chiamate a rendere in sede di procedimento autorizzativo.

In definitiva, solo con la conclusione dei pendenti procedimenti amministrativi (modifica del PAER e parallela *VAS*), e alla luce dei vari apporti che le autorità coinvolte (eventualmente, anche quelle statali) potranno far confluire nell'*iter* decisionale, sarà possibile conoscere la sorte delle aree che, al momento, la Regione Toscana non ha incluso tra quelle segnalate come «non idonee» e rispetto alle quali il ricorrente ha avanzato dubbi di conformità con le vigenti prescrizioni paesaggistiche. Non può, pertanto, apprezzarsi, allo stato, alcuna violazione né della leale collaborazione né, tantomeno, del principio di prevalenza del piano paesaggistico, posto che la modifica del PAER adottata - immediatamente efficace, per volontà del legislatore regionale - mira, piuttosto, a preservare i valori ambientali delle aree che sono segnalate come «non idonee», assicurandone una tutela più intensa (e non certo a pregiudicare i valori ambientali delle rimanenti).

Deve conclusivamente affermarsi che, la disposizione impugnata, in quanto misura di salvaguardia ambientale, non produce l'effetto, paventato dal ricorrente, «di qualificare, sin da subito, come [...] ambiti potenzialmente atti alla localizzazione degli impianti geotermici - anche aree di pregio e di interesse culturale». Al contrario, come appena chiarito, quelle aree non formano oggetto della disciplina dettata dal legislatore regionale, rimanendo impregiudicate le valutazioni, anche ambientali, che su di esse dovranno essere compiute dalle amministrazioni competenti.

5.- Del pari non fondata è la questione promossa con il quinto motivo di ricorso.

Essa si riferisce agli impianti geotermici cosiddetti «pilota», la cui disciplina è dettata, a livello nazionale, dall'art. 1, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 22 del 2010 (come modificato, da ultimo, dall'art. 41, comma 7-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98). Si tratta delle «centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale» che sfruttano, a fini di sperimentazione, «i fluidi geotermici a media ed alta entalpia [...] con reiniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza, e comunque con emissioni di processo nulle, con potenza nominale installata non superiore a 5 MW per ciascuna centrale, per un impegno complessivo autorizzabile non superiore ai 50 MW» (così



l'art. 1, comma 3-bis, citato). La legge dello Stato ha definito «di interesse nazionale» i fluidi geotermici così utilizzati e ha stabilito la «competenza statale» per gli impianti geotermici pilota. Nello specifico, l'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010 (come inserito dall'art. 9, comma 1, lettera b, numero 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE») ha stabilito che, nel caso di sperimentazione degli impianti geotermici pilota, «l'autorità competente è il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che acquisiscono l'intesa con la regione interessata; all'atto del rilascio del permesso di ricerca, l'autorità competente stabilisce le condizioni e le modalità con le quali è fatto obbligo al concessionario di procedere alla coltivazione dei fluidi geotermici in caso di esito della ricerca conforme a quanto indicato nella richiesta di permesso di ricerca».

Questa Corte si è già occupata della disciplina dettata per gli impianti geotermici pilota, con riferimento al procedimento preordinato al rilascio dei permessi di ricerca (sentenza n. 156 del 2016). In quella occasione era stato impugnato, in via principale, l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17, recante «Disposizioni urgenti in materia di geotermia», che prevede la sospensione temporanea dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia. Le censure allora sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri lamentavano che tale disposizione si riferisse anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per gli impianti pilota, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché del principio di leale collaborazione, in quanto si sarebbe determinata l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

La questione è stata dichiarata non fondata per erroneo presupposto interpretativo in quanto - ha affermato nell'occasione questa Corte - «il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale» (sentenza n. 156 del 2016, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Analogo ragionamento va condotto con riguardo alla questione oggi all'esame, pur se riferita non al rilascio dei permessi di ricerca ma agli atti di assenso per l'installazione degli impianti sul territorio. L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, deve essere letto nel quadro normativo di riferimento, quindi nel senso che esso - nel recepire l'atto consiliare che ha adottato la classificazione delle aree «non idonee» per l'installazione degli impianti geotermici, ai fini del rilascio della successiva autorizzazione - si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale, e non anche a quelli «pilota» che, a norma della legge statale, per effetto del «ridotto impatto ambientale» e delle connesse esigenze di sperimentazione che li caratterizzano, sono considerati, al pari dei fluidi geotermici impiegati, di interesse nazionale. Del resto, come riconosce lo stesso ricorrente, la modifica del PAER già adottata non contiene alcun riferimento agli impianti geotermici pilota.

Né giova a modificare tale conclusione l'osservazione del ricorrente, che sottolinea come il PAER della Regione Toscana abbia espressamente specificato (al paragrafo numero 3 dell'Allegato A1) che l'individuazione delle aree non idonee non si applica «alle «piccole utilizzazioni locali» ex art. 10 del D.Lgs. 22/2010». Il riferimento è a quanto previsto dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, a norma del quale sono definite piccole utilizzazioni locali «quelle per le quali sono soddisfatte congiuntamente le seguenti condizioni: a) consentono la realizzazione di impianti di potenza inferiore a 2 MW termici, ottenibili dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi; b) ottenute mediante l'esecuzione di pozzi di profondità fino a 400 metri per ricerca, estrazione e utilizzazione di fluidi geotermici o acque calde, comprese quelle sgorganti da sorgenti per potenza termica complessiva non superiore a 2.000 kW termici, anche per eventuale produzione di energia elettrica con impianti a ciclo binario ad emissione nulla». Il comma 2 dell'art. 10, inoltre, fa rientrare in questa nozione anche «quelle effettuate tramite l'installazione di sonde geotermiche che scambiano calore con il sottosuolo senza effettuare il prelievo e la reimmissione nel sottosuolo di acque calde o fluidi geotermici». Tuttavia, non può ritenersi che l'omessa previsione di un'esplicita eccezione (come quella disposta per le piccole utilizzazioni locali, precisazione che peraltro si ritrova nel solo PAER e non anche nella legge regionale impugnata) possa avere il significato di estendere l'operatività della disciplina del PAER anche agli impianti pilota, pur se di interesse nazionale. L'omesso richiamo della normativa statale non consente, infatti, di far presumere la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato nella materia che viene disciplinata (da ultimo, seppure in altro ambito, sentenza n. 161 del 2021, punto 2.7. del Considerato in diritto).



In definitiva, assumono in questa sede rilievo l'art. 1, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 22 del 2010 - che definisce di interesse nazionale i fluidi geotermici, a media e alta entalpia, che alimentano gli impianti pilota, e rimette questi impianti alla competenza dello Stato - nonché il successivo art. 3, comma 2-*bis*, il quale conferma la competenza statale per quanto riguarda il rilascio dei permessi di ricerca.

È alla luce di tali norme che va letta la disposizione regionale impugnata la quale, proprio perché omette qualsivoglia indicazione sulla sorte di simili impianti, va intesa nel senso che essi sono sottratti alla disciplina regionale delle aree «non idonee».

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia), promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., 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 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T 220011

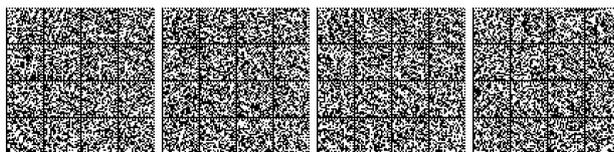
N. 12

*Sentenza 30 novembre 2021 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Determinazione della base imponibile - Criteri di calcolo - Denunciata violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, art. 6, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia nel giudizio vertente tra il Credito Emiliano Holding spa e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza del 18 dicembre 2020, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di Credito Emiliano Holding spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

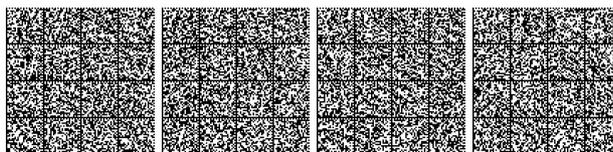
uditi l'avvocato Cristiano Caumont Caimi per la Credito Emiliano Holding spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Commissione tributaria provinciale (CTP) di Reggio Emilia, con ordinanza del 18 dicembre 2020 (r.o. n. 52 del 2021), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 6, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), nella parte in cui prevede (nel testo applicabile *ratione temporis*) che «[p]er le banche e gli altri enti e società finanziari [...] la base imponibile è determinata dalla somma algebrica delle seguenti voci del conto economico: [...] *a*) margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi», anziché prevedere, nella stessa lettera *a*), che il margine d'intermediazione sia computato per intero, ma con riguardo, tra i dividendi che entrano a far parte della sua determinazione, esclusivamente a quelli derivanti dalle attività finanziarie detenute per la negoziazione, per come indicati nella lettera *A*) della nota integrativa alla voce 70 del conto economico del bilancio bancario.

1.1.- Il rimettente riferisce che la questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Credito Emiliano Holding spa (CEH) avverso il silenzio rifiuto dell'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Reggio Emilia, formatosi sull'istanza di rimborso della quota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) (pari a euro 3.842.800,91) versata, nei periodi di imposta 2013, 2014, 2015 e 2016, in ragione del 50 per cento dei dividendi conseguiti dalla propria controllata Credito Emiliano spa, ovvero sia da partecipazioni non detenute per la negoziazione (nell'ordinanza definiti «dividendi interni»). Il giudice *a quo* precisa che non costituisce invece oggetto della richiesta di rimborso la quota dell'IRAP corrispondente al 50 per cento dei restanti dividendi (pari a euro 45,15) percepiti dalla società in ragione di partecipazioni detenute per la negoziazione e iscritti alla lettera *A*) della nota integrativa alla voce 70 (voce denominata «Dividendi e proventi simili») del conto economico del bilancio bancario (nell'ordinanza definiti «dividendi da trading»).



In particolare il rimettente ricorda che la richiesta di rimborso si basava sulla censura del citato art. 6, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 446 del 1997 dedotta: *a*) in via principale, per incompatibilità con l'art. 4, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2011/96/UE del Consiglio, del 30 novembre 2011, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (cosiddetta direttiva "Madre-Figlia"), assunta come direttamente applicabile al diritto interno sulla base dell'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE sentenza 17 maggio 2017, in causa C-365/16, AFEP e altri; sentenza 17 maggio 2017, in causa C-68/15, X); *b*) e, per l'effetto, «in via subordinata», per incompatibilità con il diritto di stabilimento di cui agli articoli da 49 a 55 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, del principio di libera circolazione di cui all'art. 63 TFUE e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost. in quanto si verrebbe a configurare «un regime di imposizione più oneroso dei dividendi interni» rispetto a quello dei «dividendi europei» (cosiddetta discriminazione «alla rovescia»); *c*) «in via ulteriormente subordinata», per violazione dell'art. 3 Cost., quanto al «principio di proporzionalità del mezzo rispetto al fine» poiché prevede l'assoggettamento a IRAP di un importo forfetario dei dividendi, includendo anche quelli non detenuti per la negoziazione, i quali, non essendo percepiti dalla banca nell'esercizio della sua attività caratteristica, non dovrebbero scontare l'IRAP.

La CTP rimettente, disattesi i motivi di doglianza sub *a*) e sub *b*), ritenendo non applicabile la direttiva "Madre-Figlia" all'IRAP, trattandosi a suo avviso di un prelievo non qualificabile come «imposta sulle società in Italia», considera non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente premette che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore sarebbe «libero di scegliere le finalità, il programma e il principio da sviluppare con le proprie disposizioni»; tuttavia, «una volta scelto il principio, lo [d]ovrebbe sviluppare con coerenza, senza escludere dalla fattispecie situazioni in essa ragionevolmente sussumibili [...] e senza includervi situazioni ragionevolmente distinguibili», pena la violazione del menzionato art. 3 Cost.

Nella specie, l'irragionevolezza del censurato art. 6, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 446 del 1997, deriverebbe dall'aver disposto una forfetizzazione diretta a quantificare i «dividendi da trading» in misura pari al 50 per cento di quelli complessivamente rilevati nella Voce 70 del conto economico del bilancio bancario, pur in presenza delle condizioni per procedere a una determinazione analitica e integrale degli stessi «dividendi da trading», gli unici ad essere ritenuti imponibili dal rimettente. Essi sarebbero infatti «separatamente e precisamente» iscritti alla lettera *A*) della predetta voce 70 e, «quindi, identificabili con assoluta precisione». Tale meccanismo forfetario risulterebbe pertanto sproporzionato rispetto alla *ratio* della norma che, ad avviso del rimettente, sarebbe quella di «intercettare» integralmente, ai fini dell'IRAP, i soli «dividendi da trading».

Più precisamente, la CTP muove tale doglianza dai seguenti assunti: *a*) l'IRAP avrebbe a oggetto il valore prodotto dalla "attività caratteristica" dell'impresa; *b*) tra le "attività caratteristiche" delle banche e degli altri enti e società finanziarie rientrerebbe quella di negoziazione titoli e non già quelle afferenti alla gestione di partecipazioni, specie se di controllo.

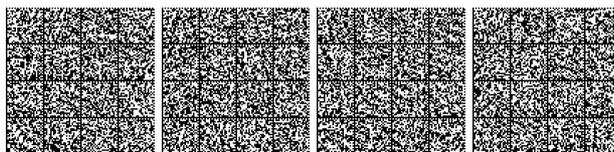
1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'accoglimento della questione comporterebbe la debenza del tributo solo in relazione ai «dividendi da trading» e, conseguentemente, il diritto al rimborso dell'IRAP - oltre a interessi - nei termini richiesti dalla ricorrente.

2.- Con atto depositato il 14 maggio 2021 si è costituita in giudizio la CEH, chiedendo l'accoglimento della questione in sostanziale adesione alle motivazioni del rimettente.

La società afferma infatti che la norma censurata sarebbe irragionevole e sproporzionata rispetto alla *ratio*, che sarebbe ad essa sottesa, di tassare i soli dividendi derivanti da azioni acquisite nell'ambito di attività di negoziazione svolte da banche, da altri enti e società finanziarie, in coerenza con l'affermata funzione dell'IRAP di assoggettare a imposizione esclusivamente l'"attività caratteristica" dell'impresa.

2.1.- A sostegno di tale interpretazione la difesa della società illustra i tratti essenziali della disciplina della base imponibile dell'IRAP, distinguendo le regole generali, prescritte per le società e gli enti commerciali che non esercitano attività finanziaria e assicurativa (art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997), da quelle specifiche, stabilite proprio per le banche e per gli altri enti e società finanziarie (art. 6 del medesimo decreto legislativo).

In particolare, per questi ultimi il legislatore avrebbe previsto che il valore aggiunto oggetto dell'imposizione ai fini IRAP sarebbe il risultato della somma algebrica di alcune voci del conto economico del bilancio redatto secondo i principi contabili internazionali e secondo gli schemi risultanti dai provvedimenti della Banca d'Italia; ovvero segnatamente: il margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi; gli ammortamenti dei beni materiali e immateriali ad uso funzionale per un importo pari al 90 per cento; le altre spese amministrative per un importo pari al 90 per cento; le rettifiche e riprese di valore nette per deterioramento dei crediti, limitatamente a quelle riconducibili



ai crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo. Nella prospettazione della CEH, tale elencazione, volutamente articolata e frutto dell'evoluzione normativa, confermerebbe la rilevanza dei soli risultati della gestione ordinaria caratteristica dell'impresa (al netto della forfetizzazione prevista dalla norma censurata per i dividendi), «come tale, comprensiva sia delle attività compiute in via continuativa e che esprimono la parte peculiare e distintiva dell'attività a cui l'organizzazione è finalizzata, sia di tutte le altre attività aventi carattere “normale” (*recte*: non estranee alla gestione tipica e accessoria) e ricorrente per l'impresa».

2.2.- Ciò premesso, la società ripercorre la giurisprudenza di questa Corte che considera insindacabile la discrezionalità del legislatore, salvo il solo limite della non manifesta irragionevolezza (sono citate le sentenze n. 212 e n. 115 del 2019; n. 147 del 2017), che dovrebbe comunque essere verificata alla luce della coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure della non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione. Ciò anche in accordo con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sul principio di proporzionalità (sono citate le sentenze 8 aprile 2014, in cause riunite C-293/12 e C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd., e 10 dicembre 2002, in causa C-491/01, British American Tobacco Ltd. e altri).

Ad avviso della società, tale indirizzo giurisprudenziale, ulteriormente ribadito dalla sentenza n. 262 del 2020, confermerebbe la fondatezza della questione. E infatti, il denunciato art. 6, comma 1, lettera *a*), avrebbe previsto «in modo arbitrario e indiscriminato» il parziale assoggettamento a tassazione di tutti i dividendi rilevati nella voce 70 del conto economico del bilancio bancario, «assumendo presuntivamente che una parte di essi, forfetariamente determinata in misura pari al 50 per cento, derivi dall'attività di “trading”, in luogo di una determinazione analitica degli stessi», atteso che la loro contabilizzazione sarebbe normativamente separata. Ciò, nonostante che l'iper-regolazione e vigilanza del settore garantisca la massima analiticità dei dati richiesti e forniti dalle banche a livello finanziario, contabile e fiscale.

2.2.1.- Secondo la difesa della società a tali considerazioni non sarebbe possibile contrapporre ragioni di semplificazione perché «l'intercettazione dei dividendi da “trading” può agevolmente compiersi in ragione della struttura del bilancio bancario».

2.2.2.- In conclusione, ad avviso della parte, l'utilizzo del meccanismo forfetario di cui all'art. 6, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 446 del 1997 sarebbe «distonico e lesivo dei principi» sopra enunciati: *a*) perché l'asserito obiettivo della tassazione dei soli dividendi da trading si sarebbe potuto realizzare mediante una specifica previsione di imponibilità solo di questi, laddove, invece, l'inclusione nella determinazione della base imponibile dell'IRAP dei dividendi da partecipazione «che sarebbero dovuti rimanere fuori, per ragioni di tipo “qualitativo”», comprometterebbe «il vincolo di coerenza con l'assetto dell'imposta»; *b*) perché le ragioni di semplificazione del calcolo del tributo «che sottostanno al meccanismo della forfetizzazione» non sarebbero idonee a giustificare il concorso di tutti i dividendi alla formazione della base imponibile, sotto il profilo dell'adeguatezza e ragionevolezza delle scelte legislative, stante lo schema del bilancio di Banca d'Italia e la costante vigilanza, che non giustificerebbero la predetta forfetizzazione «non essendo ravvisabile alcun ostacolo/impedimento all'attività di verifica e accertamento».

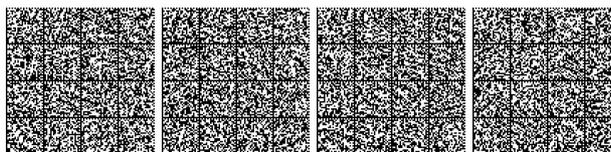
2.2.3.- Osserva poi la CEH che la norma censurata, nel far concorrere a tassazione tutti i dividendi percepiti dalle banche, determinerebbe in termini di gettito «un risultato del tutto “erratico”» di maggiore o minore prelievo dell'IRAP, «senza che questo risultato sia minimamente ancorato alle logiche dell'imposta in esame», che sarebbero invece improntate al principio del concorso delle sole voci della gestione caratteristica dell'impresa.

3.- Con atto depositato il 17 maggio 2021, l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia (ANTI Lombardia) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a sostegno della fondatezza della questione.

Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-*ter*, l'ha ammessa con decreto del 7 settembre 2021.

In particolare, l'ANTI Lombardia - sulla base di una ricostruzione normativa fondata essenzialmente sugli artt. 10 e 160 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e sull'art. 1, commi 5 e 5-*bis*, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) - ritiene i «dividendi da trading» gli unici proventi derivanti da strumenti finanziari riconducibili alla “attività caratteristica” delle banche e degli enti e società finanziarie, come tali da considerare rilevanti ai fini della tassazione dell'IRAP. Ciò - si sostiene - troverebbe conferma, anche in chiave retrospettiva, nella previgente formulazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 446 del 1997.

All'irragionevolezza della norma censurata concorrerebbero, secondo la ricostruzione dell'ANTI, sia la possibilità di individuare analiticamente i «dividendi da trading», mediante il riferimento alla lettera *A*) della voce 70 del conto economico del bilancio bancario; sia la contraddizione rispetto all'asserito intento della novella apportata dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge



finanziaria 2008)», di «correggere evidenti incongruenze presenti nelle allora vigenti disposizioni normative, le quali, proprio al fine della determinazione della base imponibile del tributo, racchiudevano tra l'altro componenti o valori non pertinenti alla gestione caratteristica della specifica attività considerata».

4.- Con atto depositato il 18 maggio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

4.1.- A sostegno dell'inammissibilità, la difesa dello Stato evidenzia, innanzitutto, che l'accoglimento del *petitum*, inteso in senso ablativo, comporterebbe l'eliminazione dall'art. 6, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 446 del 1997 «anche» della disposizione che stabilisce la dimidiazione dei dividendi, cosicché essi concorrerebbero interamente alla determinazione della base imponibile dell'IRAP nel loro effettivo ammontare, «con conseguente incremento dell'imposta dovuta». Per l'effetto, al termine della rideterminazione dell'IRAP da parte dell'ente impositore, la società potrebbe addirittura essere tenuta a corrispondere un'ulteriore quota di imposta rispetto a quanto già versato.

L'Avvocatura generale eccepisce poi l'inammissibilità della questione perché non sarebbe dimostrabile che la soluzione della integrale deducibilità dei soli dividendi relativi ad attività non detenute per la negoziazione sia «costituzionalmente obbligata», né il rimettente lo avrebbe dimostrato.

In ogni caso, conclude la difesa statale, anche a intendere il *petitum* in tal senso, la questione sarebbe inammissibile in quanto «manipolativa e additiva della disposizione di legge».

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale contesta la *ratio* interpretativa individuata dal rimettente a sostegno della censura e illustra un diverso percorso ermeneutico a conforto della non fondatezza della questione.

In particolare, la difesa dello Stato precisa che l'art. 6, comma 1, lettera *a*), oggetto dell'incidente di costituzionalità, è stato introdotto dall'art. 1, comma 50, lettera *c*), della legge n. 244 del 2007 al dichiarato fine di «semplificare le regole di determinazione della base imponibile dell'IRAP». Nel previgente quadro normativo, infatti, la base imponibile dell'IRAP sarebbe stata «percepita come una sorta di “duplicazione”» di quella dell'imposta sui redditi delle società (IRES), da qui la necessità di procedere a uno «sganciamento» dei due tributi anche al fine di adeguare l'IRAP alla propria natura di imposta reale (è citata la sentenza di questa Corte n. 156 del 2001). Ciò sarebbe stato perseguito eliminando ai fini dell'IRAP le variazioni fiscali in materia di imposte sul reddito e modificando la disciplina del tributo per avvicinarla maggiormente ai criteri adottati in contabilità nazionale per il calcolo del valore della produzione netta nei vari settori economici. Per ragioni di coerenza sistematica tale innovazione avrebbe coinvolto le banche e gli altri enti e società finanziarie che per scelta o per obbligo adottano i principi contabili internazionali, dai quali discenderebbe, tra l'altro, la classificazione dei dividendi «in dividendi da attività detenute per la negoziazione e dividendi da attività finanziarie non detenute per la negoziazione».

In ragione di quanto sopra osservato, anche sulla base della relazione illustrativa della riforma, ad avviso dell'Avvocatura generale, «non [risulterebbe] che la finalità della nuova norma [sarebbe] quella individuata nell'ordinanza di rimessione» dell'assoggettamento a tassazione dei soli dividendi da attività finanziarie detenute per la negoziazione.

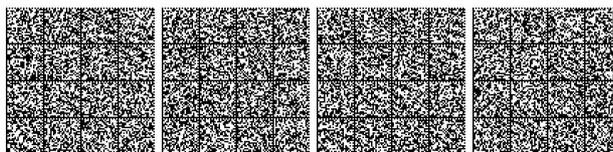
Alla luce del quadro normativo delineato dalla difesa dello Stato, la prescritta derivazione della base imponibile IRAP dal conto economico del bilancio bancario e lo specifico rilievo attribuito al margine di intermediazione, quale voce del medesimo conto rappresentativa del «valore che una banca è riuscita ad ottenere dalla sua attività principale, quella legata alla mediazione tra domanda e offerta di credito», renderebbero «perfettamente ragionevole» l'inclusione in esso di tutti i dividendi.

4.2.1.- In tale prospettiva, osserva l'Avvocatura, l'esclusione del 50 per cento dei dividendi sarebbe una misura di favore, tesa sia a «riconoscere una forma di deduzione del costo finanziario rappresentato dalla detenzione delle attività finanziarie nell'esercizio (il “magazzino titoli”)), sia a fungere da incentivo alla stessa «detenzione in patrimonio dei titoli, favorendo il loro impiego per finalità di rendimento (con il conseguimento dei dividendi), anziché per mera finalità di “trading” a breve».

Ciò confermerebbe la non fondatezza della questione, poiché la norma censurata sarebbe espressione della discrezionalità del legislatore nel conformare la disciplina della base imponibile dell'IRAP, avuto riguardo alla specificità del comparto bancario, in senso «aderente alla realtà finanziaria e patrimoniale delle banche».

5.- In data 8 novembre 2021, la CEH ha depositato memoria replicando alle argomentazioni dell'Avvocatura generale e ribadendo le ragioni già spese nell'atto di costituzione a sostegno della fondatezza della questione.

5.1.- In particolare, quanto alle ragioni di inammissibilità addotte dall'interveniente, la società innanzitutto contesta l'affermazione secondo cui un eventuale accoglimento della censura «consentirebbe all'interprete di determinare la base imponibile IRAP assoggettando a tassazione integrale tutti i dividendi, e non solo i dividendi da trading», atteso che la base imponibile dell'IRAP sarebbe data dai risultati dell'attività caratteristica dell'impresa, tra cui rientrerebbero



i soli «dividendi da trading», «e non invece i dividendi che derivano dalla gestione “statica” del patrimonio, in quanto tali esclusi dal calcolo dell’imposta».

Nemmeno fondata sarebbe quindi l’eccezione dell’Avvocatura per cui l’accoglimento comporterebbe «necessariamente» un incremento del carico fiscale in capo ai soggetti passivi.

Né - sostiene la CEH - ci si troverebbe dinanzi a un’inammissibile pronuncia manipolativa e additiva della disposizione di legge all’esame, poiché nella specie, sussisterebbero «i presupposti per emettere [...] una pronuncia che [...] “sostituisca” la deduzione forfetaria della quota dei dividendi esenti con una deduzione analitica degli stessi».

5.2.- Nel merito, la società precisa innanzitutto come la *ratio* giuridico-economica e il presupposto dell’IRAP, alla luce dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, consisterebbero nell’esercizio di una “attività produttiva”, «vale a dire di un’attività diversa dalla mera gestione “improduttiva” del patrimonio (c.d. “attività statica”, consistente nel mettere un bene a disposizione di altri o nel goderne direttamente)». In quest’ottica, “gestione caratteristica” delle banche sarebbe «l’attività di acquisto e di vendita di strumenti finanziari in contropartita diretta, mediante l’uso del denaro raccolto tra il pubblico, attività da cui derivano, tra l’altro, i dividendi da trading», e da cui «[s]pecularmente, fuoriescono [...] gli altri dividendi, derivando da una attività, l’investimento duraturo in partecipazioni societarie (immobilizzate), che nulla ha a che fare con la raccolta del denaro sul mercato»; distinzione che - secondo la CEH - si rifletterebbe poi nella voce 70 del conto economico del bilancio bancario.

Ciò renderebbe non ragionevole una disciplina che stabilisca l’incidenza nell’imponibile dell’IRAP dei dividendi (seppur dimidiati) derivanti dall’attività di gestione del patrimonio. Una tale deroga all’asserito principio di rilevanza dei soli proventi derivanti da attività caratteristica non potrebbe infatti trovare giustificazione: né nella specificità delle regole dettate per le banche e gli altri enti e società finanziarie e, in particolare, nel principio di “derivazione rafforzata” dal bilancio; né nella *ratio* di semplificazione della novella del 2008; né, infine, dal riferimento al “margine di intermediazione” e dalla confluenza nella voce 70 del conto economico del bilancio bancario di tutti i dividendi, poiché la distinzione tra dividendi “da trading” ed “interni”, pur irrilevante contabilmente, «ai fini IRAP, [...] mant[errebbe] importanza fondamentale».

5.3.- Da ultimo la CEH contesta la tesi dell’Avvocatura generale circa la *ratio* della forfetizzazione al 50 per cento dei dividendi quale forma di riconoscimento dei “costi finanziari” del magazzino titoli, ritenendo ciò escluso sia dalla lettera della norma (che ne mostrerebbe la finalità «di sgravare parzialmente un componente attivo, piuttosto che di riconoscere la deduzione di un componente passivo»); sia dal fatto che «i dividendi non hanno di per sé “un costo” di produzione e che comunque tale costo non può essere rappresentato dalle fluttuazioni negative dei titoli sottostanti».

6.- In data 9 novembre 2021 l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, ribadendo quanto dedotto nel proprio atto di costituzione in giudizio e chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata per le seguenti ulteriori ragioni.

6.1.- In primo luogo, la difesa pubblica eccepisce l’inammissibilità della questione per difetto di motivazione in ordine alla sua rilevanza nel giudizio *a quo* in quanto la società ricorrente CEH non sarebbe in realtà una banca, ma una holding bancaria, ossia una società detentrica del controllo di un’altra banca. Pertanto - ancorché l’applicabilità del censurato art. 6, comma 1, lettera *a*), a tali soggetti derivi dal rinvio operato dall’art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro) - la CTP avrebbe dovuto preliminarmente motivare la riferibilità alle holding bancarie degli illustrati presupposti interpretativi da cui muove la censura, atteso che l’attività caratteristica di questi soggetti consisterebbe proprio nel possesso di partecipazioni azionarie stabili, «[a]nzi, con specifico riguardo alle capogruppo bancarie, dagli artt. 60 e 61 del TUB risulta che tali partecipazioni debbono essere tali che alla capogruppo faccia capo il controllo delle banche componenti il gruppo».

6.2.- In secondo luogo, e correlativamente, l’inammissibilità della questione deriverebbe dalla sua «genericità», giacché l’ordinanza di rinvio non avrebbe esplorato una soluzione interpretativa che riconosca la piena legittimità costituzionale della norma censurata ove riferita a soggetti la cui attività caratteristica sia, appunto, il possesso stabile di partecipazioni azionarie di controllo.

6.3.- Da ultimo, l’Avvocatura generale ribadisce, nel merito, la manifesta infondatezza della questione.

In particolare, l’interveniente insiste nel ritenere che, ai fini dell’odierno vaglio di legittimità costituzionale, assumerebbe valenza decisiva il concetto di “margine di intermediazione”, esplicitamente richiamato in senso tecnico dalla norma censurata: esso sarebbe funzionale - nella sua complessità - a indicare la solidità dei soggetti appartenenti al comparto bancario. In questa prospettiva sarebbe dunque ragionevole che i dividendi (indipendentemente dalla tipologia di partecipazioni da cui originano) concorrano al “margine di intermediazione”, atteso che anche tale componente - insieme al “margine di interesse” e alle “commissioni” - «contribui[rebbe] al risultato complessivo della gestione».



Osserva, peraltro, che quella dei dividendi costituirebbe una componente tanto più rilevante quanto più le banche si trovano costrette a operare in periodi di crisi connotati da “margin di interesse” negativi (come avvenuto, fa notare la difesa erariale, durante la crisi finanziaria del 2007 e negli anni seguenti).

Tutto ciò considerato, la difesa statale ritiene che «non [sarebbe] dunque corretto isolare una presunta “gestione caratteristica”», asseritamente costituita soltanto dal costo della raccolta del risparmio e dal provento dell’esercizio del credito, escludendo dal valore della produzione dell’impresa bancaria tutte le altre voci di ricavo che comunque «parimenti» concorrerebbero alla determinazione positiva del margine di intermediazione.

Ad avviso dell’Avvocatura generale, l’irrelevanza della distinzione - posta invece a fondamento dell’ordinanza di rinvio - tra partecipazioni detenute e non detenute per la negoziazione, sarebbe confermata proprio dalle regole stabilite dalla Banca d’Italia nella definizione degli schemi di bilancio bancario (circolare 22 dicembre 2005, n. 262, della Banca d’Italia, nell’aggiornamento applicabile *ratione temporis*) e dai relativi principi contabili internazionali (cui detti schemi devono ispirarsi), atteso che tale distinzione opererebbe al solo fine di assoggettare dette partecipazioni a diversi criteri di valutazione patrimoniale. Talché si tratterebbe di «una distinzione [che] non ha alcuna importanza al fine di qualificare i flussi reddituali che gli uni e gli altri strumenti possono generare».

Da qui la considerazione che l’inclusione dimidiata di tutti i dividendi, a prescindere dalla loro fonte, nella base imponibile dell’IRAP non contrasterebbe in alcun modo con l’attività propria dell’impresa bancaria; anzi, ciò dimostrerebbe invece, il carattere irrazionale di una distinzione tra tali componenti ai fini di un’imposta la cui base imponibile voglia essere attendibilmente identificata con il reale valore della produzione dell’impresa bancaria.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l’ordinanza menzionata in epigrafe (r.o. n. 52 del 2021), la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Reggio Emilia, nel corso di un giudizio promosso da una holding di partecipazioni in società finanziarie nei confronti dell’Agenzia delle entrate avverso il silenzio rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) versata per gli anni dal 2013 al 2016, ha sollevato, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, questione di legittimità dell’art. 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), nella parte in cui prevede (nel testo applicabile *ratione temporis*) che, «[p]er le banche e gli altri enti e società finanziari [...], la base imponibile è determinata dalla somma algebrica delle seguenti voci del conto economico: [...] a) margine d’intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi; [...]», anziché prevedere, nella stessa lettera a), che il margine d’intermediazione sia computato per intero, ma con riguardo, tra i dividendi che entrano a far parte della sua determinazione, esclusivamente a quelli derivanti dalle attività finanziarie detenute per la negoziazione, indicati nella lettera A) della nota integrativa alla voce 70 del conto economico del bilancio bancario redatto in conformità agli schemi risultanti dai provvedimenti emessi ai sensi dell’art. 9, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, recante «Esercizio delle opzioni previste dall’articolo 5 del regolamento (CE) n. 1606/2002 in materia di principi contabili internazionali».

In altri termini, il giudice *a quo* considera intrinsecamente irragionevole nonché sproporzionato (e, quindi, in contrasto con l’art. 3 Cost.) che, nella costruzione dell’imponibile del tributo, la norma denunciata proceda alla valutazione meramente forfetaria e approssimativa di un elemento economico che, invece, può essere agevolmente individuato in modo analitico, pieno e preciso.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito plurime ragioni d’inammissibilità della questione.

Tutte le eccezioni devono essere respinte sotto ogni profilo.

2.1.- Innanzitutto non inficia l’ammissibilità della censura la circostanza addotta dall’Avvocatura per cui l’accoglimento del *petitum* inteso in senso ablativo comporterebbe l’eliminazione dall’art. 6, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 446 del 1997 «anche» della disposizione che consente la dimidiazione dei dividendi, cosicché essi concorrerebbero interamente alla determinazione della base imponibile dell’IRAP nel loro effettivo ammontare, «con conseguente incremento dell’imposta dovuta».

L’eccezione non è chiaramente formulata: essa appare comunque incentrata sugli effetti svantaggiosi per la ricorrente di una eventuale pronuncia di incostituzionalità (peraltro solo ipotetici) e si basa, perciò, su un’asserita contraddizione tra l’intento del contribuente di ottenere il rimborso e gli effetti contrari a tale intento, che, in astratto, potrebbero derivare dall’accoglimento della questione.



Occorre però osservare che, a fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il rimettente sia effettivamente chiamato a fare applicazione della norma censurata, mentre non hanno rilevanza gli effetti sfavorevoli che potrebbero derivare per il contribuente nel caso di accoglimento (*ex plurimis*, sentenze n. 84, n. 59 e n. 48 del 2021 e n. 20 del 2018). Pertanto, anche ove l'ordinanza fosse interpretabile nel senso prospettato dall'Avvocatura dello Stato, non sussisterebbe alcuna contraddizione tra l'intento della ricorrente e il petitum del rimettente.

In ogni caso l'eccezione è infondata anche perché imperniata su una errata interpretazione della richiesta formulata dalla CTP, intesa - appunto - come meramente ablativa. Da una lettura complessiva dell'ordinanza si evince infatti che il petitum è chiaramente orientato verso una pronuncia sostitutiva nei termini già sopra descritti.

2.2.- Nemmeno fondata è poi l'eccezione per cui non sarebbe dimostrabile - né il giudice *a quo* lo avrebbe dimostrato - che la sola «soluzione costituzionalmente obbligata» sia l'integrale deducibilità dei dividendi diversi da quelli che l'ordinanza definisce «dividendi da trading».

Fermo restando che ai fini dell'ammissibilità delle questioni non è necessario che esista un'unica soluzione costituzionalmente obbligata (*ex plurimis*, sentenze n. 157 e n. 63 del 2021), va rilevato che, interpretata in termini logico-sistematici, la sequenza argomentativa del rimettente mostra di muovere dall'assunto che la *ratio* della norma sia quella di computare nell'imponibile esclusivamente i dividendi da trading e pertanto censura il criterio della loro forfetizzazione tramite la riduzione alla metà della somma di tutti i tipi di dividendi: non v'è perciò spazio per un'opzione alternativa, dal momento che su quelle premesse (giuste o sbagliate che siano) non è possibile alcun altro percorso ermeneutico (*ex plurimis*, sentenza n. 102 del 2021).

2.3.- Parimenti non fondata è l'ulteriore eccezione, in realtà contigua alla precedente, di inammissibilità della questione in quanto questa sarebbe finalizzata a ottenere una pronuncia manipolativa: la CTP auspica infatti una modifica della norma censurata nel senso dell'integrale deducibilità dei dividendi diversi da quelli derivanti da attività detenute per la negoziazione (che, coerentemente con le premesse già illustrate, dovrebbero essere invece integralmente tassati).

Seppure sia innegabile che la richiesta del rimettente implichi un elevato grado di manipolazione del testo normativo, se valutato sotto il profilo della coerenza tra la selezione "a monte" del presupposto dell'IRAP e le regole di determinazione della base imponibile "a valle", con specifico riguardo alle imprese bancarie, il carattere sostitutivo della pronuncia auspicata dal rimettente non osta di per sé all'ammissibilità della questione. In particolare, il rimettente, nel richiedere una pronuncia sostitutiva nei termini sopra illustrati, propone non una tra le tante possibili pronunce, ma - sulla base delle esposte premesse interpretative - l'unica pronuncia ritenuta possibile.

2.4.- Non è poi fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo* in quanto la società ricorrente non sarebbe in realtà una banca ma una holding bancaria.

Ancorché l'applicabilità del censurato art. 6, comma 1, lettera *a*), a tali soggetti derivi dal rinvio operato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro), ad avviso dell'Avvocatura generale, la CTP avrebbe dovuto preliminarmente motivare la riferibilità alle holding bancarie dei presupposti interpretativi da cui muove la censura, atteso che l'attività caratteristica di una holding sarebbe, appunto, innanzitutto il possesso di partecipazioni azionarie stabili, «[a]nzi, con specifico riguardo alle capogruppo bancarie, dagli artt. 60 e 61 del TUB risulta che tali partecipazioni debbono essere tali che alla capogruppo faccia capo il controllo delle banche componenti il gruppo».

Al riguardo è sufficiente obiettare che, pur nella sinteticità delle espressioni utilizzate dal rimettente nell'ordinanza, anche tali aspetti, più che alla motivazione della rilevanza, attengono all'interpretazione della norma censurata e conseguentemente al merito della questione.

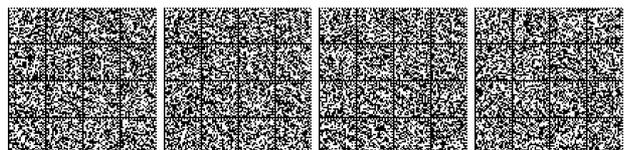
2.5.- Infine, non è fondata l'eccezione di inammissibilità per «genericità» della questione, in quanto questa sarebbe stata prospettata senza la previa esplorazione di una soluzione interpretativa che riconosca la piena legittimità costituzionale della norma censurata ove riferita a soggetti - quali le holding bancarie - la cui attività caratteristica sia, appunto, il possesso stabile di partecipazioni azionarie di controllo.

Sul punto vale quanto già appena sopra osservato, poiché l'eccezione di genericità appare piuttosto sintomatica dell'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente e in tal modo attiene a un profilo di merito e non di inammissibilità.

3.- La questione non è fondata.

Nel merito, va rilevato che il rimettente argomenta la non manifesta infondatezza su alcuni presupposti.

In particolare, uno di essi è che la norma denunciata, chiamando in causa «meccanismi forfettari» diretti a quantificare i soli «dividendi da trading» in misura pari al 50 per cento di quelli complessivamente indicati nella voce 70 del conto economico (denominata «Dividendi e proventi simili»), realizzerebbe in modo sproporzionato la *ratio* di



intercettarli ai fini impositivi. I «dividendi da trading», infatti, sarebbero individuati analiticamente e nel loro preciso ammontare nella lettera *A*) della nota integrativa alla voce 70 («Attività finanziarie detenute per la negoziazione»): da qui l'irragionevolezza di introdurre una forfetizzazione, per sua natura imprecisa, quando la puntuale imponibilità degli stessi ben avrebbe potuto essere perseguita facendo direttamente riferimento a tale voce del bilancio bancario.

Altri presupposti sono che l'«attività di negoziazione» di titoli partecipativi, definita come «attività di trading», costituirebbe, in riferimento ai dividendi, la sola «attività caratteristica» di «banche e [...] intermediari finanziari» e che, in quanto tale, sarebbe l'unica soggetta all'IRAP.

3.1.- Tali presupposti interpretativi hanno carattere meramente assertivo e immotivato, essendo basati altresì su un'incompleta e inesatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

3.2.- Come è noto, infatti, l'IRAP, a suo tempo, è stata introdotta nell'ordinamento per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sostituendo cinque preesistenti e diversificate forme di prelievo, accomunate però dall'essere poste prevalentemente a carico di soggetti gestori di attività organizzate.

Il presupposto dell'IRAP è stato individuato nell'«esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi», nonché, in ogni caso, nell'attività esercitata da società ed enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997); in tal modo l'imposta è stata assisa su «un fatto economico, diverso dal reddito, comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione» (sentenza n. 156 del 2001).

Per effetto di numerose modifiche normative che nel tempo si sono stratificate sul quadro originario, la disciplina sulla determinazione della base imponibile dei singoli settori di attività e della natura dei soggetti passivi risulta oggi assai articolata e complessa, essendo il frutto di regimi particolari, specificamente individuati dal legislatore in ragione delle diverse attività e a cui fanno da corredo alcuni principi comuni.

In tale contesto una sommaria comparazione con quanto disposto dall'art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997 consente un adeguato inquadramento della norma denunciata.

In forza di quest'ultima disposizione, con riferimento alle società di capitali, agli enti commerciali (pubblici e privati) e ai trust commerciali che esercitano attività industriale e commerciale, la base imponibile dell'imposta (art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997), infatti, tiene conto del prodotto della gestione, ma non considera fra i costi di produzione quello del lavoro (salvo quanto previsto, dal 2014, dall'art. 11, commi da 4-*quater* a 4-*octies* del medesimo decreto), né consente di tenere conto degli oneri finanziari, derivanti dall'indebitamento presso terzi. Inoltre, i dividendi non concorrono al valore della produzione netta di tali soggetti, in quanto non sono compresi nell'elenco di cui alla lettera *A*) dell'art. 2425 del codice civile richiamato dal predetto art. 5. Ciò che rileva è il valore prodotto in conseguenza della gestione corrente.

Per le banche e gli altri enti e le società finanziarie la base imponibile è, invece, specificamente individuata nell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997.

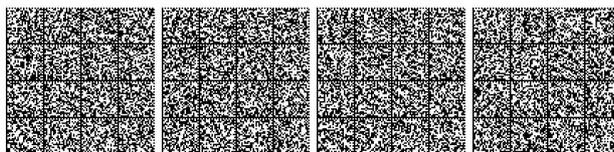
Fino al 31 dicembre 2007 anche per tali soggetti i dividendi non concorrevano alla formazione dell'imponibile dell'IRAP e per la determinazione di tale tributo rilevavano le regole di computo della base imponibile dell'imposta sul reddito delle società (IRES), caratterizzate dal sistema delle variazioni in aumento e in diminuzione.

A tre anni dall'introduzione dei principi contabili internazionali - recepiti con il d.lgs. n. 38 del 2005 (cosiddetto «decreto IAS», International accounting standards) -, il legislatore ha preso atto che il loro impatto in ambito fiscale imponeva agli operatori del settore bancario e finanziario un incremento significativo degli oneri di gestione della fiscalità, in particolare con l'emersione di una serie di rettifiche e «doppi binari» tra valori fiscali e civili.

L'art. 1, comma 50, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha quindi rivisto, per quanto qui rileva, le regole di determinazione dell'IRAP per i soggetti tenuti ad applicare i suddetti IAS.

Più precisamente, per effetto della citata novella, per i soggetti passivi di cui all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 (cioè banche, enti e società finanziarie), attraverso l'introduzione del cosiddetto principio di derivazione rafforzata, la base imponibile dell'IRAP è stata sganciata da quella dell'IRES e fatta derivare per intero dai dati delle voci del conto economico, appositamente individuate dal legislatore ai fini tributari.

Il comma 1 dell'indicato art. 6, oggi prevede, infatti, che la base imponibile è determinata «dalla somma algebrica delle seguenti voci del conto economico, redatto in conformità agli schemi risultanti dai provvedimenti emessi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del d.lgs. n. 38 del 2005: *a*) margine d'intermediazione ridotto del 50 per cento dei dividendi; *b*) ammortamenti dei beni materiali e immateriali ad uso funzionale per un importo pari al 90 per cento; *c*) altre spese amministrative per un importo pari al 90 per cento; *c-bis*) rettifiche e riprese di valore nette per deterioramento dei crediti, limitatamente a quelle riconducibili ai crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo».



Questa disposizione è integrata dal primo periodo del comma 6 del medesimo art. 6 del d.lgs. n. 446 del 1997, secondo cui «[i] componenti positivi e negativi si assumono così come risultanti dal conto economico dell'esercizio redatto secondo i criteri contenuti nei provvedimenti della Banca d'Italia 22 dicembre 2005 e 14 febbraio 2006, adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38, e pubblicati rispettivamente nei supplementi ordinari alla *Gazzetta Ufficiale* n. 11 del 14 gennaio 2006 e n. 58 del 10 marzo 2006».

3.3.- Ciò premesso deve essere considerato che, nell'ambito delle voci del conto economico elencate dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 446 del 1997 per il computo dell'imponibile, l'unica oggetto di censura da parte del rimettente è la voce sub *a*), laddove prevede che il «margine d'intermediazione» è ridotto del 50 per cento dei dividendi.

Ebbene, questa, a sua volta, si identifica nella voce 120 del conto economico del bilancio bancario (denominata, appunto, «Margine d'intermediazione»), che risulta costituita dalla sommatoria di varie voci del medesimo conto, tra le quali spicca (oltre a quella relativa alla somma algebrica tra interessi attivi e passivi nonché tra proventi e oneri assimilati) la voce 70: «Dividendi e proventi simili». La nota integrativa di quest'ultima distingue (in ragione dei criteri, applicabili *ratione temporis*, di appostamento e di valutazione): «A. Attività finanziarie detenute per la negoziazione»; «B. Attività finanziarie disponibili per la vendita»; «C. Attività finanziarie valutate al fair value»; «D. Partecipazioni».

Ed è in relazione a tale voce che la circolare 22 dicembre 2005, n. 262, della Banca d'Italia - richiamata, lo si è visto, come punto di riferimento dal primo periodo del comma 6 del citato art. 6 del d.lgs. n. 446 del 1997 - ha stabilito, nell'aggiornamento applicabile *ratione temporis*, nel «Paragrafo 3 relativo al conto economico» e nella specifica «nota integrativa» alla suddetta voce 70, che «[n]ella presente voce figurano i dividendi relativi ad azioni o quote detenute in portafoglio diverse da quelle valutate in base al metodo del patrimonio netto. Sono esclusi i dividendi relativi a partecipazioni che rientrano in (o costituiscono) gruppi di attività in via di dismissione, da ricondurre nella voce 280 «utile (perdita) dei gruppi di attività in via di dismissione al netto delle imposte»».

Inoltre, la medesima circolare, tenendo conto dei principi contabili internazionali, definisce «partecipazioni» solo quelle detenute in società «controllate» (IAS 27), in società sottoposte «a controllo congiunto» (IAS 31) ovvero in società sottoposte «a influenza notevole» (IAS 28).

3.4.- Da tale sintetica ricostruzione del quadro normativo emerge dunque una conclusione ermeneutica che contrasta con quella posta dal rimettente a fondamento della questione di legittimità sollevata.

3.4.1.- In primo luogo, non tutti i dividendi delle partecipazioni transitano nel conto economico e quindi, contrariamente all'assunto del rimettente, non tutti concorrono alla determinazione della relativa voce 120, concernente il «margine di intermediazione», e, per l'effetto, della base imponibile dell'IRAP.

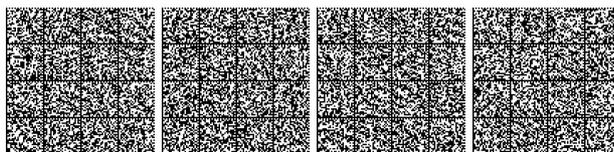
Il criterio inerente alla loro imposizione ai fini dell'IRAP discende, infatti, esclusivamente dal principio di derivazione rafforzata e, data la composizione della voce 70, non è in alcun modo ascrivibile alla volontà legislativa di intercettare i soli «dividendi da trading» attraverso un meccanismo forfettario.

Né dall'impianto sistematico, né tantomeno dai lavori preparatori (e in particolare dalla relazione illustrativa) che hanno accompagnato la riforma del 2007, è quindi ricavabile l'intento che il rimettente erroneamente assume quale presupposto delle sue censure.

La riduzione al 50 per cento dei dividendi che rientrano nella voce 70 del conto economico - ovvero non solo i cosiddetti dividendi da trading, ma anche quelli derivanti da partecipazioni diverse da quelle di controllo, collegamento o influenza notevole; nonché quelli che pur derivanti da partecipazioni di controllo, collegamento o influenza notevole sono stati valorizzati, nei limiti del consentito, con un metodo diverso da quello del patrimonio netto (costo storico o fair value) - appare dunque ascrivibile a una diversa *ratio*. Inquadrata nel più ampio contesto delle nuove regole di composizione della base imponibile dell'IRAP per come delineate dall'art. 6 d.lgs. n. 446 del 1997, infatti, essa appare rivolta principalmente a evitare, nel passaggio dal precedente regime, che escludeva l'imponibilità dei dividendi, a quello legato al principio di derivazione rafforzata, che invece parzialmente li include, un eccesso d'imposizione su tali dividendi, rilevanti sia in capo al percettore che all'emittente.

Il rimettente di ciò però non tiene conto rimanendo fermo su una visione parcellizzata della norma censurata; addirittura, quanto all'ipotetico aspetto della violazione del divieto di doppia imposizione, del tutto assertivamente esclude che la direttiva 2011/96/UE del Consiglio, del 30 novembre 2011 (cosiddetta direttiva «Madre-Figlia»), «sia applicabile all'IRAP», senza tuttavia minimamente confrontarsi con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, sentenza 17 maggio 2017, in causa C-365/16, AFEP e altri; sentenza 17 maggio 2017, in causa C-68/15, X), evocata nel giudizio principale dalla difesa della contribuente al fine - data l'esistenza di un'unica controllata italiana - di dedurre la cosiddetta discriminazione «alla rovescia».

3.4.2.- In secondo luogo, l'ulteriore inesattezza in cui incorre l'argomentazione del rimettente riguarda la pretesa ricomprensione della sola attività di «negoziazione» di titoli partecipativi («attività di trading») nell'«attività caratteristica» di banche e altri enti e società finanziarie.



Tale assunto, oltre a essere privo di qualsiasi motivazione nell'ordinanza di remissione, è anche palesemente erroneo, sia in punto di fatto che di diritto.

Ne è riprova, ictu oculi, la stessa fattispecie del giudizio principale atteso che - poiché la parte ricorrente del giudizio *a quo* è una holding di partecipazioni in società finanziarie - l'IRAP oggetto della richiesta di rimborso ammontava a circa ben quattro milioni di euro in ragione del 50 per cento dei dividendi conseguiti dalla propria spa controllata (nell'ordinanza definiti «dividendi interni»), a fronte di meno di cinquanta euro di «dividendi da trading».

Che solo quest'ultimo esiguo ammontare esprima un'attività caratteristica della società appare una conclusione del tutto improbabile, al punto che il rimettente avrebbe perlomeno dovuto, per sostenerlo, svolgere ben altra motivazione, piuttosto che limitarsi a una mera petizione di principio.

Va poi sottolineato che nell'ordinanza non viene censurata né la scelta del legislatore di ricomprendere nel medesimo settore produttivo l'attività sia degli intermediari finanziari che delle banche, né la scelta di applicare a tali soggetti gli stessi criteri di determinazione dell'imponibile dell'IRAP (dato che, invece, per le holding commerciali e industriali i dividendi non assumono rilevanza ai fini dell'IRAP e che il legislatore ha ulteriormente distinto le società di partecipazione finanziaria e non finanziaria). Il rimettente, infatti, non si duole del richiamo legislativo allo schema del conto economico del bilancio bancario; in proposito ribadisce anzi più volte che la questione sollevata riguarda cumulativamente «banche e [...] altri intermediari finanziari» e attiene unicamente alla parte della determinazione dell'imponibile che egli ritiene basata su una imprecisa «forfetizzazione» dei dividendi da trading, anziché, come da lui auspicato, su una loro precisa e analitica individuazione.

Ciò posto, è del tutto evidente che né l'attività esclusivamente e strettamente bancaria (raccolta di risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito) né quella tipica di una holding relativa a società finanziarie (assunzione e gestione di partecipazioni in tali società) hanno come connotato «caratteristico» quello di negoziare titoli partecipativi (trading).

Il legislatore pertanto si è mosso su un piano diverso da quello ritenuto dal rimettente, in quanto, a séguito di una valutazione discrezionale non censurata da quest'ultimo, ha scelto di considerare congiuntamente, ai fini dell'imponibile dell'IRAP, non solo l'attività esclusiva o le diverse attività prevalenti tra loro equiparate (ad esempio, la banca può esercitare sia l'attività strettamente bancaria, che quella finanziaria), ma anche le più frequenti attività ancorché non prevalenti o solo strumentali.

4.- Le esposte considerazioni rendono quindi priva di fondamento, nel suo complesso, la questione sollevata dalla CTP, in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 13

*Sentenza 2 dicembre 2021 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione - Conferimento, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato - Conseguente onere di certificazione, da parte del difensore, della data di rilascio della procura - Inosservanza dell'onere - Effetti - Inammissibilità del ricorso, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, quale diritto vivente - Denunciata irragionevolezza, illogicità, violazione del principio di eguaglianza e del principio, anche convenzionale e comunitario, del giusto processo, dei diritti di asilo e di difesa - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 35-*bis*, comma 13.

– Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47; direttiva 2013/32/UE, artt. 28 e 46; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 14.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35-*bis*, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera *g*), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, promosso dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra M. A. M. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 23 giugno 2021, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 23 giugno 2021, reg. ord. n. 137 del 2021, la Corte di cassazione, sezione terza civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-*bis*, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) - come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46 -, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 46, 18 e 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (mentre l'ulteriore indicazione anche dell'art. 7 della Convenzione - Nulla poena sine lege - è chiaramente dovuta a un refuso grafico e quindi non va considerata).

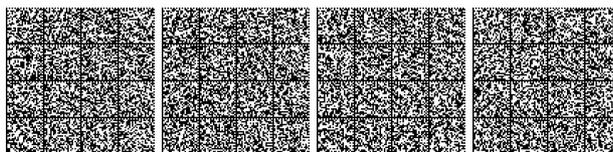
La Corte rimettente riferisce, in punto di fatto e di rilevanza, che, nel giudizio di cassazione di un decreto che aveva rigettato la domanda di protezione internazionale di un richiedente asilo proposta in primo grado, il Collegio aveva rilevato, in limine litis, la mancanza della certificazione della data di rilascio della procura speciale al difensore. In tale situazione, ai sensi del sesto periodo della norma censurata - secondo cui «[l]a procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data del rilascio in suo favore della procura medesima» - per come interpretata nel diritto vivente (e, in particolare, dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 1º giugno 2021, n. 15177), dovrebbe dichiarare l'inammissibilità del ricorso, in mancanza di una specifica certificazione della data da parte dell'avvocato.

La Corte rimettente assume, in primo luogo, un'incompatibilità della disposizione indubbiata con l'art. 3 Cost., in quanto la stessa sarebbe affetta da irragionevolezza e illogicità intrinseca. Invero, lo scopo della disposizione, da individuarsi nella garanzia che il richiedente sia ancora presente sul territorio dello Stato e quindi abbia un effettivo interesse a una decisione sul ricorso, avrebbe dovuto essere perseguito con una norma più adeguata, volta, ad esempio, ad attestare la presenza del ricorrente in Italia a ridosso dell'udienza nel procedimento di legittimità che talora è celebrata anche dopo qualche anno dalla proposizione del ricorso.

Nell'impostazione della Corte rimettente l'irragionevolezza intrinseca della previsione censurata in relazione allo scopo perseguito renderebbe privo di una valida ragione giustificativa il trattamento differenziato, rispetto all'ulteriore requisito imposto a pena di inammissibilità per la procura alle liti, tra cittadini italiani e richiedenti protezione internazionale nonché tra questi ultimi e gli altri stranieri. Tale trattamento differenziato - che ridonderebbe anche in una discriminazione ex art. 14 CEDU - potrebbe determinare una violazione del principio di eguaglianza. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 186 del 2020), il riferimento letterale ai «cittadini» contenuto nell'art. 3 Cost. non osta all'applicazione di tale principio anche agli stranieri, specie ove vengano in rilievo diritti fondamentali, come il diritto d'asilo tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost. La norma censurata, come intesa dal diritto vivente, porrebbe dubbi di legittimità costituzionale in riferimento al principio di uguaglianza e al diritto di difesa laddove introduce un regime processuale peggiorativo solo per una determinata categoria di stranieri, anche a fronte di situazioni omogenee.

La norma appare, inoltre, alla Corte rimettente frutto di un mancato coordinamento con la disposizione in tema di sospensione degli effetti del decreto di rigetto della domanda di protezione internazionale che se, in origine, si estendeva automaticamente all'intero giudizio, sino al passaggio in giudicato, oggi si arresta, ai sensi del comma 13, terzo periodo, del predetto art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, quando, con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato in primo grado. In tale contesto normativo, infatti, l'imposizione al richiedente asilo di una presenza effettiva nel territorio dello Stato ai fini del conferimento della procura speciale alle liti dopo l'emanazione del provvedimento da impugnare si tradurrebbe in un sostanziale impedimento alla proposizione dell'unico rimedio esistente, ossia il ricorso per cassazione. Potrebbe essere così violato il diritto fondamentale del ricorrente a una tutela giurisdizionale effettiva, contemplato tanto dagli artt. 24 e 111 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dall'art. 47 CDFUE e dagli artt. 6 e 13 CEDU.

Rileva ancora il giudice *a quo* che la disposizione censurata, nel porre un requisito ulteriore a pena di inammissibilità per i soli ricorsi per cassazione proposti dai richiedenti protezione internazionale, potrebbe porsi in contrasto,



inoltre, con l'art. 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE, che, ai fini della rinuncia alla domanda proposta dallo straniero, richiede una esplicita normativa che non è stata introdotta nel nostro ordinamento, e, più in generale, con l'art. 47 CDFUE, in virtù del quale, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'autonomia processuale degli Stati membri trova un limite nel rispetto dei criteri di equivalenza e di effettività della tutela.

Nella prospettazione della Corte rimettente l'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008, laddove introduce l'ulteriore requisito formale della certificazione della data della procura rilasciata per i soli ricorsi per cassazione in materia di protezione internazionale, sarebbe suscettibile di violare il predetto canone di equivalenza in quanto il legislatore non ha contemplato tale requisito in altri procedimenti, da ritenersi omogenei in base ai principi espressi nella giurisprudenza europea, attributivi di status in favore di cittadini stranieri, quali, ad esempio, quello di riconoscimento dello status di apolide e quello volto all'ottenimento della protezione umanitaria (quest'ultimo in base alla normativa applicabile *ratione temporis*).

Sarebbe peraltro sproporzionata la sanzione dell'inammissibilità che la norma censurata prevede rispetto all'inservanza di un mero requisito formale, in un procedimento che, in quanto già "mutilato" di un riesame nel merito attraverso rimedi quali l'appello o il reclamo camerale, finirebbe per ledere un diritto fondamentale tutelato espressamente dall'art. 10, terzo comma, Cost.

Né alcuna rilevanza, ad avviso della Corte rimettente, potrebbe assumere, per giustificare una disposizione come quella espressa dal comma 13 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, un preteso «malcostume» di alcuni avvocati nel senso di proporre impugnazioni sempre e comunque, anche se manifestamente infondate, al solo fine di ottenere la liquidazione dei compensi, conseguente alla frequente ammissione dei ricorrenti al patrocinio a spese dello Stato, in quanto eventuali condotte contrarie agli obblighi di lealtà e probità e deontologici posti a carico del difensore, se accertate, potrebbero e dovrebbero essere sanzionate sul piano disciplinare dai Consigli degli ordini.

2.- Con atto del 12 ottobre 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili e, in ogni caso, manifestamente non fondate.

Secondo la difesa statale le questioni dovrebbero essere dichiarate inammissibili per carenza di oggetto, in quanto l'ordinanza di rimessione censura non tanto l'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, quanto piuttosto l'interpretazione che dello stesso è stata data dalle Sezioni unite civili, così richiedendo a questa Corte un improprio avallo ad una determinata interpretazione della norma censurata.

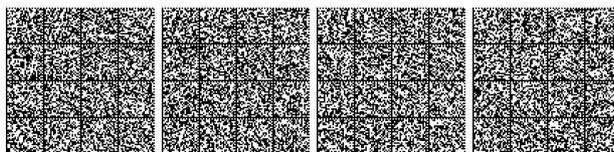
Nel merito, l'Avvocatura generale rileva, innanzi tutto, la non fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale che investono, in via interposta attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., le norme dell'Unione europea, poiché nella fattispecie considerata non sarebbero stati violati i principi di equivalenza e di effettività della tutela che costituiscono limite invalicabile all'autonomia processuale degli Stati membri. Ciò in quanto, per un verso, non vi è alcuna materia omogenea a quella della protezione internazionale e dell'asilo rispetto alla quale può essere compiuto un giudizio di equivalenza. Non potrebbe inoltre predicarsi alcuna violazione del principio di effettività, atteso che la disposizione impugnata non è in grado di rendere impossibile o eccessivamente oneroso l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Secondo la difesa dello Stato, per altro verso, non sarebbero fondati i dubbi di legittimità costituzionale che investono, sempre per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., i parametri convenzionali: in particolare, quanto all'art. 6 CEDU, si osserva che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente ritenuto legittime le regole processuali, specie se relative ai giudizi di impugnazione, purché previste dalla legge ex ante in maniera chiara e univoca.

Né potrebbe, ad avviso del Presidente del Consiglio, assumersi una violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. (né, parallelamente, una violazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità ex art. 14 CEDU) in quanto a venire in rilievo è un requisito del ricorso che non trova corrispondenti in altre situazioni.

Secondo la difesa statale dovrebbe ritenersi esclusa anche la dedotta violazione dell'art. 24 Cost., che può essere limitato in virtù di interessi di carattere generale, come quelli che vengono in rilievo nella fattispecie considerata, ossia la «sostenibilità socio-economica delle attività connesse alla presentazione del ricorso ove correlate al patrocinio a spese dello Stato, nonché l'esigenza di un efficace sistema di tutela giurisdizionale, improntato sulla ragionevole durata dei processi», senza impedire o ostacolare eccessivamente l'accesso al rimedio impugnatorio da parte del richiedente protezione internazionale, ma solo evitando il rischio del rilascio di procure in bianco, che consentirebbero agli avvocati la proposizione di ricorsi per cassazione in nome anche di soggetti non più presenti sul territorio dello Stato o, comunque, non più interessati alla prosecuzione del giudizio.

3.- Con memoria depositata in data 10 novembre 2021, l'Avvocatura generale ha ribadito le proprie conclusioni in ordine all'inammissibilità per carenza di oggetto delle questioni prospettate e alla non fondatezza delle stesse.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 23 giugno 2021, reg. ord. n. 137 del 2021, la Corte di cassazione, sezione terza civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) - come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46 -, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 18, 19, paragrafo 2, 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, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1- In via preliminare va circoscritto l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, secondo quanto risulta dalla motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 267 e n. 223 del 2020, n. 97 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

In particolare, il comma 13 è censurato nel suo sesto periodo, che prevede: «La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima». Ma, in realtà, è solo quest'ultima parte della disposizione - quella che onera il difensore di certificare la data del rilascio della procura, oltre l'autografia della sottoscrizione della stessa - ad essere attinta dai dubbi di legittimità costituzionale.

Nella specie, la Corte rimettente è adita con ricorso per cassazione, in materia di protezione internazionale, proposto da uno straniero richiedente asilo che ha rilasciato la procura speciale al suo difensore; procura che non contiene anche la certificazione, ad opera del difensore, della data di rilascio della stessa.

La disposizione censurata è stata interpretata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, a composizione di un contrasto di giurisprudenza, nel senso che la mancata certificazione della data di rilascio della procura da parte del difensore è causa di inammissibilità del ricorso per cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° giugno 2021, n. 15177); interpretazione questa che può ritenersi costituire diritto vivente.

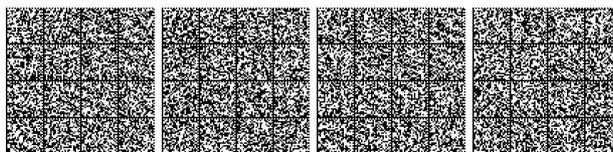
Il Collegio rimettente, nel valutare preliminarmente l'ammissibilità, o no, del ricorso, mostra di non condividere questo principio di diritto argomentando plurimi dubbi, non manifestamente infondati, di legittimità costituzionale della disposizione, così interpretata, in riferimento agli indicati parametri.

1.2.- La Corte di cassazione assume, in primo luogo, un'incompatibilità della norma censurata con l'art. 3 Cost., in quanto la stessa sarebbe affetta da irragionevolezza e illogicità intrinseca. Invero lo scopo perseguito dalla disposizione, ossia assicurare la presenza del richiedente sul territorio dello Stato, non ne giustificherebbe i contenuti.

La sua irragionevolezza intrinseca, in relazione allo scopo perseguito, renderebbe privo di una valida ragione giustificativa il trattamento differenziato, costituito dall'onere del difensore di certificare anche la data di conferimento della procura a ricorrere per cassazione, previsto dalla norma censurata come onere ulteriore rispetto a quanto stabilito per la generalità dei ricorsi proposti in sede di legittimità dal combinato disposto degli artt. 83 e 365 del codice di procedura civile. Ciò ridonderebbe in violazione del principio di eguaglianza, considerato che, in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, è citata la sentenza n. 186 del 2020), il riferimento letterale ai «cittadini» contenuto nell'art. 3 Cost., non osta all'applicazione di tale principio anche agli stranieri, specie ove vengano in rilievo diritti fondamentali, tra i quali deve essere annoverato il diritto d'asilo tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost.

Inoltre sarebbero violati il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.), stante che la disposizione censurata introduce un regime processuale aggravato da un onere formale ulteriore solo per una determinata categoria di soggetti, gli stranieri richiedenti la protezione internazionale, senza alcuna ragionevole giustificazione.

Rileva inoltre la Corte rimettente che la disposizione censurata, considerata unitamente al precedente terzo periodo dello stesso comma 13 dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 - per il quale l'efficacia sospensiva del provvedimento di diniego della concessione della protezione internazionale correlata alla proposizione del ricorso giurisdizionale si arresta a fronte di una pronuncia di rigetto, anche non definitiva - si traduce, laddove impone al richiedente asilo la presenza effettiva nel territorio dello Stato al fine del conferimento della procura speciale per il ricorso per cassazione dopo l'emanazione del provvedimento da impugnare, in un sostanziale impedimento alla proposizione dell'unico mezzo di gravame esperibile, appunto il ricorso per cassazione.



Sarebbe così violato il diritto fondamentale dello straniero richiedente la protezione internazionale a una tutela giurisdizionale effettiva, diritto contemplato tanto dagli artt. 24 e 111 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dall'art. 47 CDFUE e dagli artt. 6 e 13 CEDU.

Rileva ancora la Corte rimettente che la norma censurata, nel porre un requisito ulteriore a pena di inammissibilità per i soli ricorsi per cassazione proposti dai richiedenti protezione internazionale, si porrebbe in contrasto, inoltre, con l'art. 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE che, ai fini della rinuncia alla domanda dello straniero, richiede una esplicita normativa che non è stata introdotta nel nostro ordinamento, e, più in generale, con l'art. 47 CDFUE, in virtù del quale, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'autonomia processuale degli Stati membri trova un limite nel rispetto dei criteri di equivalenza e di effettività della tutela.

Sottolinea inoltre il giudice *a quo* che l'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008, laddove introduce l'ulteriore requisito formale della certificazione della data della procura rilasciata per i soli ricorsi per cassazione in materia di protezione internazionale, sarebbe suscettibile di violare il predetto canone di equivalenza, quale limite all'autonomia processuale degli Stati membri, in quanto il legislatore non ha previsto il medesimo requisito anche in altri procedimenti, attributivi di status in favore di cittadini stranieri, come, ad esempio, quello di riconoscimento dello status di apolide e quello volto all'ottenimento della protezione umanitaria (quest'ultimo in base alla normativa applicabile *ratione temporis*) e da ritenersi omogenei in base ai principi espressi nella giurisprudenza europea.

Sarebbe, altresì, sproporzionata la sanzione dell'inammissibilità che la disposizione censurata - come interpretata dalle Sezioni unite civili - ricollega all'inosservanza di un mero requisito formale, in un procedimento che, in quanto già "mutolato" di un riesame nel merito, in ragione dell'eliminazione del grado d'appello, finirebbe per ledere il diritto fondamentale d'asilo tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost.

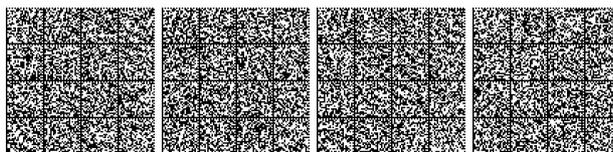
Né alcuna rilevanza, ad avviso della Corte rimettente, potrebbe assumere, per giustificare una disposizione come quella recata dal comma 13 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, un preteso «malcostume» di alcuni avvocati che, in materia di protezione internazionale, proporrebbero impugnazioni sempre e comunque, anche se manifestamente infondate, al solo fine di ottenere la liquidazione dei compensi, conseguente alla frequente ammissione dei ricorrenti al patrocinio a spese dello Stato, poiché, se accertate, eventuali condotte del difensore contrarie agli obblighi di lealtà, probità e deontologici posti a carico dello stesso potrebbero e dovrebbero essere sanzionate sul piano disciplinare dai Consigli degli ordini.

2.- In via preliminare, il Presidente del consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto la Corte rimettente non avrebbe censurato l'art. 35-*bis*, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, bensì, in realtà, l'interpretazione data a tale disposizione dalle sezioni unite civili della stessa Corte di cassazione (Cass. n. 15177 del 2021), laddove invece l'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., prescrive che, in tale evenienza, la sezione semplice "dissenziante" deve rimettere a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso.

L'eccezione non è fondata.

A riguardo va considerato che le pronunce delle Sezioni unite, investite dal primo presidente delle questioni di massima di particolare importanza e dei contrasti rimessi dalle sezioni semplici, costituiscono la forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica demandata dall'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) alla Corte di cassazione, alla quale tale norma assegna la missione di assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge», nonché «l'unità del diritto oggettivo nazionale» e quindi la certezza del diritto.

Proprio allo scopo di rafforzare il ruolo svolto dalle Sezioni unite nell'esercizio di tale fondamentale funzione ordinamentale dell'interpretazione della legge, l'art. 8 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80) ha novellato l'art. 374 cod. proc. civ., il cui terzo comma prevede che «[s]e la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso»; disposizione questa poi sostanzialmente replicata, allo stesso fine di assicurare la certezza del diritto, da ultimo nel giudizio penale di cassazione (art. 618, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale), e prima ancora nel processo amministrativo, quanto alle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99, comma 3, del codice del processo amministrativo), e in quello contabile, quanto alle pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 117 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). La trasversalità di tali disposizioni, ispirate allo stesso principio, mostra la centralità del valore della certezza del diritto, pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto.



La norma recata dall'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., non crea un vincolo interpretativo ad adottare il principio enunciato dalle Sezioni unite - che non sarebbe compatibile con la prescrizione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che vuole i giudici soggetti soltanto alle leggi - ma pone una regola processuale di competenza interna declinata nell'obbligo per la sezione semplice "dissenziente" di astenersi dal decidere il ricorso in difformità da tale principio e di rimettere la decisione alle stesse Sezioni unite con ordinanza motivata, esprimendo le ragioni del dissenso e invocando quindi una rimeditazione di quel principio nella prospettiva di un possibile revirement giurisprudenziale.

Nella specie il Collegio rimettente non contesta tale regola processuale, che si frappa all'applicabilità della disposizione, oggetto del principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite e della quale, quindi, esso non può fare applicazione "in dissenso", talché potrebbe dubitarsi - nella prospettiva dell'eccezione dell'Avvocatura - della rilevanza di una questione di legittimità costituzionale che investa non già la disposizione (processuale) che la sezione semplice deve applicare, ma la disposizione che non può applicare se non condividendo tale principio di diritto.

Vi è, però, che questo vincolo per la sezione semplice a non adottare un'interpretazione contrastante con quella già espressa dalle Sezioni unite è recessivo solo nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale, in tutto o in parte, della disposizione interpretata, pronuncia che la stessa sezione semplice può sollecitare sollevando la relativa questione.

Questa prospettiva di applicazione, pur sub condicione, è sufficiente a radicare la rilevanza - e quindi l'ammissibilità - della questione che investa proprio la disposizione come interpretata dalle Sezioni unite civili (in senso conforme, sentenza di questa Corte n. 33 del 2021).

3.- Giova ora premettere, in estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- Mette conto ricordare, innanzi tutto, che l'art. 10, terzo comma, Cost. riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio, nel suo Paese, delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Il diritto d'asilo è riconosciuto sul piano internazionale nell'ambito della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722, la quale attribuisce al rifugiato una serie di garanzie, tra cui quella fondamentale espressa dal principio cosiddetto di non refoulement.

In particolare, l'art. 1, lettera a), numero 2), della predetta Convenzione definisce rifugiato «chiunque [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato», nonché «chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio [...], non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

Tale definizione è stata sostanzialmente ripresa tanto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, quanto dal legislatore italiano con l'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta).

Lo status di rifugiato, di carattere permanente, riguarda il soggetto individualmente perseguitato anzitutto per ragioni politiche, nonché ulteriori figure individuate nella prassi, quali, ad esempio, gli omosessuali a rischio di incriminazione perché nei loro Paesi i rapporti omosessuali, anche in forma privata e tra adulti consenzienti, sono reato; le giovani donne a rischio di mutilazioni genitali femminili; i fedeli di pratiche religiose proibite.

Nel diritto dell'Unione europea il diritto d'asilo è riconosciuto anche come «protezione sussidiaria», accordata, per un periodo di cinque anni rinnovabili, a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe «un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lettera f, della direttiva 2011/95/UE), con ciò intendendosi la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della direttiva 2011/95/UE).

Ha, dunque, diritto alla protezione sussidiaria colui il quale corre un rischio grave per l'incolumità personale meno individualizzato e dovuto all'appartenenza a gruppi politici, etnici o religiosi, di solito correlato ad un conflitto armato



interno (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, in causa C-285/12).

Occorre inoltre considerare che l'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la facoltà (e quindi non l'obbligo) per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno.

Vi è pertanto che lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali, mentre ulteriori forme di protezione sono rimesse alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

3.2.- Passando a considerare, in modo più specifico, le forme processuali con le quali il diritto a tale status può essere fatto valere nel nostro sistema nazionale, va premesso che il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale consta di una prima fase amministrativa necessaria e di una seconda giurisdizionale, successiva ed eventuale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 23 agosto 2006, n. 18353).

L'istanza per il riconoscimento della protezione internazionale deve essere proposta, innanzi tutto, alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, organi della pubblica amministrazione, insediate presso le prefetture, che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (art. 4 del d.lgs. n. 25 del 2008).

Dinanzi alle Commissioni territoriali è prevista l'audizione dell'interessato e la videoregistrazione del colloquio, da trascriversi in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale (l'art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 25 del 2008).

La Commissione decide con provvedimento che nega o riconosce la protezione, motivando sia quanto alla credibilità intrinseca del richiedente asilo, che ai riscontri e alle informazioni disponibili sulla situazione del Paese di provenienza (art. 8 del d. lgs. n. 25 del 2008).

4.- La fase giurisdizionale del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale - rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario in quanto avente ad oggetto il fondamentale diritto soggettivo dello straniero, tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost., alla protezione invocata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 27 novembre 2018, n. 30658 e 30 marzo 2018, n. 8044) - è stata oggetto di una serie di riforme normative che consentono di identificare, essenzialmente, tre modelli processuali speciali per la trattazione di queste controversie.

4.1.- Il primo è quello dell'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 25 del 2008, che prevedeva che il giudizio in primo grado, la cui proposizione aveva un effetto sospensivo dell'efficacia del provvedimento impugnato, dovesse svolgersi, con la partecipazione necessaria del pubblico ministero, nelle forme dei procedimenti in camera di consiglio ex artt. 737 e seguenti cod. proc. civ., dettando nei commi successivi alcune disposizioni specifiche.

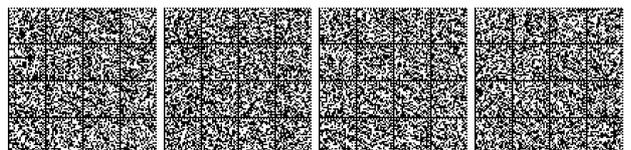
Era espressamente precisato che il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari, dovesse decidere con sentenza entro tre mesi dalla proposizione del ricorso, rigettando lo stesso ovvero riconoscendo al richiedente lo status di rifugiato o di persona alla quale è accordata la protezione sussidiaria.

Quanto al regime delle impugnazioni, era previsto che contro la predetta decisione il ricorrente e il pubblico ministero potessero proporre reclamo alla Corte d'appello entro dieci giorni dalla notificazione o comunicazione della sentenza, i cui effetti, come precisato dal dodicesimo comma della medesima disposizione, non erano sospesi dal deposito di tale ricorso, salvo che ciò fosse disposto dalla Corte d'appello, su istanza del ricorrente, con ordinanza non impugnabile in presenza di gravi e fondati motivi. Anche il giudizio di reclamo si svolgeva nelle forme camerale.

Contro la decisione pronunciata dalla Corte d'appello era proponibile ricorso per cassazione entro il termine di trenta giorni dalla notificazione della stessa.

4.2.- Un secondo modello processuale, in sostituzione di quello precedente, è stato introdotto dall'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), che ha disciplinato il processo per il riconoscimento della protezione internazionale riconducendolo al giudizio sommario di cognizione, di cui agli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., ma dettando altresì alcune previsioni specifiche.

In particolare la competenza era demandata al tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di Corte d'appello nel quale aveva sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che aveva pronunciato il provvedimento impugnato.



Il ricorso doveva essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiedeva all'estero, e depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana, ipotesi nella quale la procura speciale al difensore era rilasciata dinanzi all'autorità consolare che, una volta autenticata la sottoscrizione, doveva inoltrare il ricorso, mediante i funzionari della rappresentanza, all'autorità giudiziaria italiana.

La proposizione del ricorso giurisdizionale, anche nell'assetto contemplato dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011, comportava di regola - ma con l'eccezione del caso di inammissibilità del ricorso e di altre fattispecie tassativamente individuate dal comma 4 della predetta norma - la sospensione dell'efficacia della decisione di diniego della protezione richiesta da parte delle Commissioni territoriali. Tale sospensione si protraeva - secondo la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione prima, ordinanze 30 novembre 2015, n. 24415, 27 luglio 2017, n. 18737 e 31 ottobre 2018, n. 28003) - fino alla definizione della controversia.

Il giudice poteva procedere, anche d'ufficio, agli atti di istruzione necessari per la definizione del ricorso.

L'ordinanza conclusiva del giudizio era appellabile nelle forme e nei termini di cui all'art. 702-*quater* cod. proc. civ., e la sentenza emessa all'esito di tale giudizio di gravame poteva essere oggetto di ricorso per cassazione.

4.3.- Il terzo modello processuale - quello vigente e che rileva nel giudizio principale in quanto applicabile *ratione temporis* - è stato introdotto dall'art. 7 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, in legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha abrogato l'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011 e, in sua sostituzione, ha introdotto l'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, ridisegnando le regole processuali, tra le quali anche quella del presente giudizio.

La fase giurisdizionale del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale - la cui competenza è stata demandata alla sezione specializzata in materia di immigrazione, contestualmente istituita presso il tribunale del luogo della sede della Corte d'appello dove si trova la commissione territoriale che si è pronunciata sulla richiesta - è quindi attualmente disciplinata dall'indicato 35-*bis*.

Il giudizio si svolge nelle forme del procedimento in camera di consiglio: sono tuttavia previste, a differenza di quanto stabiliva in precedenza l'art. 35 dello stesso decreto, alcune significative deroghe rispetto alle previsioni dettate dagli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ.

Nel processo di primo grado, il ricorso deve essere depositato, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. Può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana (art. 35-*bis*, comma 2).

Correlata alla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale è prevista l'efficacia sospensiva del provvedimento di diniego della Commissione territoriale (art. 35-*bis*, comma 3).

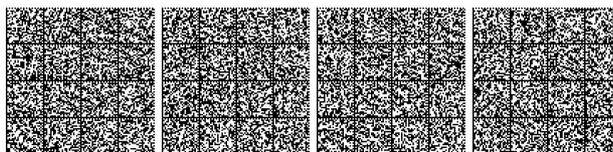
Sotto il profilo istruttorio, fermo il dovere del ricorrente di allegare i fatti posti a fondamento della domanda, la Commissione che ha adottato l'atto impugnato deve rendere disponibili, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione unitamente al verbale di trascrizione della stessa, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura, compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti la protezione internazionale (art. 35-*bis*, comma 8).

Il tribunale decide in composizione collegiale con un provvedimento in forma di decreto, non reclamabile, che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria (art. 3, comma 3-*septies*).

Contro tale pronuncia è ammesso soltanto il ricorso per cassazione, per la cui proposizione il termine è di trenta giorni, decorrente dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria; ricorso che richiede - secondo la disposizione censurata (art. 35-*bis*, comma 13, sesto periodo) - la procura speciale, necessariamente posteriore al provvedimento impugnato e con onere per il difensore di certificare la data del suo rilascio.

Il medesimo comma 13, terzo periodo, del predetto art. 35-*bis*, precisa che la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato derivante dalla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale o ivi concessa dall'autorità giudiziaria nelle ipotesi di cui al comma 4, viene meno se il ricorso è rigettato, anche con decreto non definitivo.

In presenza di «fondati motivi», come prevede l'ottavo periodo della disposizione in esame, lo stesso giudice che ha emanato il decreto impugnato può, su istanza di parte, che deve essere depositata entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione, disporre la sospensione degli effetti del decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione del provvedimento di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione.



4.4.- Per completezza del quadro normativo di riferimento, può considerarsi, infine, che i giudizi per il riconoscimento della protezione speciale - ossia essenzialmente di quella forma di protezione, già denominata umanitaria che può essere concessa in virtù della disciplina nazionale anche ove non ricorrano i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria - l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha introdotto l'art. 19-ter del d.lgs. n. 150 del 2011 dettando le regole processuali, ispirate al procedimento sommario di cognizione, per le controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.

Tra le previsioni derogatorie contemplate dalla predetta norma rispetto a quelle degli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., vengono in rilievo disposizioni analoghe a quelle dettate dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 per i giudizi in tema di riconoscimento della protezione internazionale, tra le quali proprio quella che prevede l'onere per il difensore di certificare la data di conferimento della procura speciale a ricorrere per cassazione (ossia lo stesso onere contemplato dalla norma censurata).

5.- È nel contesto di tale più ampio quadro normativo che deve essere collocata la disposizione censurata nel presente giudizio, ossia il comma 13, sesto periodo, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, che - come già ricordato - prevede che la procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; e poi aggiunge - nella parte oggetto delle censure dell'ordinanza di rimessione - che «a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima».

Solo in quest'ultima parte la norma è derogatoria dell'ordinario regime della procura a ricorrere per cassazione.

In generale, l'art. 365 cod. proc. civ. stabilisce, con riguardo al giudizio dinanzi alla Corte di cassazione, che «[i]l ricorso è diretto alla corte e sottoscritto, a pena di inammissibilità, da un avvocato iscritto nell'apposito albo, munito di procura speciale».

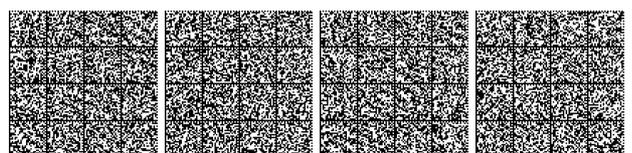
Alla distinzione tra procura generale e procura speciale alle liti fa riferimento l'art. 83 cod. proc. civ. che, all'ultimo comma, ne individua la portata nel senso che «[l]a procura speciale si presume conferita soltanto per un determinato grado del processo, quando nell'atto non è espressa volontà diversa».

Da lungo tempo, nella giurisprudenza di legittimità è stata posta in evidenza la differenza tra la procura speciale, cui fa riferimento l'art. 83 cod. proc. civ., e quella per ricorrere per cassazione ex art. 365 cod. proc. civ. In particolare, è stato affermato, a riguardo, che l'espressione «procura speciale» usata dall'art. 365 cod. proc. civ., per il ricorso per cassazione ha una portata più specifica di quella che alla stessa espressione è stata attribuita nell'art. 83 del medesimo codice. Mentre in questa ultima norma l'espressione designa, in contrapposizione alla procura generale, destinata a valere per tutti i giudizi, la procura relativa ad un determinato giudizio o gruppo di giudizi, nella prima norma sta, invece, a sottolineare l'esigenza che la procura sia conferita ex professo con particolare e preciso riferimento alla fase o grado del processo da instaurarsi dinanzi alla Corte di cassazione. Sotto questo aspetto la disposizione risulta informata sostanzialmente al concetto che, per proporre il ricorso per cassazione, occorre che la parte manifesti in modo univoco la sua volontà concreta e attuale di dare vita a quella determinata fase processuale e che a tanto si determini sulla base della valutazione della sentenza da impugnare.

Vi è, dunque, che la specialità della procura a ricorrere per cassazione implica, in ogni caso, che la stessa sia stata conferita posteriormente alla pronuncia impugnata (e anteriormente alla notifica del ricorso). Pertanto la posteriorità del conferimento della procura a ricorrere rispetto al momento della pubblicazione della decisione impugnata resta ineludibile requisito a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 novembre 2021, n. 35466).

La disposizione censurata conferma, quindi, questa regola generale limitandosi a porre a carico del difensore (e non della parte), per presidiarne il rispetto, l'onere di certificare, ai fini della proposizione del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale, la data di conferimento della procura.

La *ratio* della disposizione - che, dunque, non innova rispetto alla necessaria posteriorità della procura speciale alle liti a ricorrere per cassazione rispetto alla pubblicazione del provvedimento impugnato - è quella, in un settore peculiare per l'esorbitante numero di ricorsi, di solito seriali e caratterizzati dall'ammissione delle parti private al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di rendere effettivo il rispetto della relativa prescrizione presidiandola con la certificazione dell'avvocato sulla "verità" della data, in modo da evitare il rilascio di procure cosiddette in bianco.



Le Sezioni unite civili, chiamate a risolvere un contrasto che si era formato tra le sezioni semplici, hanno affermato il principio secondo cui la mancanza della certificazione della data da parte del difensore, non surrogabile dall'apposizione della stessa aliunde nel contesto del ricorso, rende quest'ultimo inammissibile (Cass., n. 15177 del 2021).

6.- Tutto ciò premesso, le questioni sono, nel merito, non fondate in riferimento innanzi tutto ai parametri interni (artt. 3, 10, 24 e 111 Cost.).

7.- L'ordinanza di rimessione dubita, in primo luogo, della compatibilità della norma censurata con il principio di ragionevolezza, riconducibile all'art. 3, primo comma, Cost., in ragione di un'assunta incoerenza della stessa rispetto allo scopo perseguito di assicurare che, con la presenza sul territorio dello Stato al momento del conferimento della procura, il richiedente protezione internazionale abbia un effettivo interesse alla decisione del ricorso per cassazione.

La finalità della norma censurata risiederebbe nell'esigenza - ritenuta dal legislatore del 2017, che ha modificato il rito di queste controversie - di assicurarsi che lo straniero si trovi nel territorio dello Stato, perché ciò vale a confermare il perdurante interesse a ottenere la protezione internazionale, negatagli dal decreto del tribunale, e quindi l'interesse al ricorso per cassazione (ex art. 100 cod. proc. civ.).

Secondo la prospettazione della Corte rimettente, l'incoerenza intrinseca della disposizione censurata renderebbe privo di una valida giustificazione il differente trattamento riservato ai ricorsi per il riconoscimento della protezione internazionale rispetto alla generalità dei ricorsi per cassazione.

8.- Deve innanzi tutto considerarsi che la disposizione censurata, come già evidenziato, non innova nella parte in cui prescrive che la procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato. Essa non fa altro che esplicitare e ribadire una prescrizione processuale che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (da ultimo, Cass., n. 35466 del 2021), è già estraibile dalla regola generale posta dall'art. 365 cod. proc. civ., letto congiuntamente all'art. 83 cod. proc. civ., nel richiedere la procura speciale per proporre il ricorso per cassazione.

È tale necessaria posteriorità della procura speciale a implicare che il suo rilascio, secondo l'id quod plerumque accidit, avvenga nel territorio dello Stato dov'è l'avvocato che la riceve e che certifica l'autografia della sottoscrizione, pur se non è richiesto, né dall'art. 365 cod. proc. civ. né dall'art. 83 cod. proc. civ., che certifichi anche la data del suo rilascio. Il dato temporale (la posteriorità) finisce per condizionare e implicare, secondo un criterio di normalità, quello spaziale (la presenza del ricorrente lì dov'è l'avvocato che certifica l'autografia della sottoscrizione).

Si tratta di una regola generale, di antica tradizione, che non differenzia la posizione del ricorrente in quanto straniero, richiedente la protezione internazionale. Anche nel regime precedente la riforma del 2017, sussisteva l'onere di conformarsi a tale regola sicché, già prima, la certificazione dell'autografia da parte dell'avvocato, esercente in Italia, comportava la contestuale necessaria presenza di chi rilasciava la procura, sicché non era di fatto possibile tale certificazione ove lo straniero fosse trasmigrato altrove o, ancor più, se si fosse reso irreperibile.

La prescrizione ulteriore - parimenti contenuta nell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, nella parte in cui onera il difensore di certificare anche la data del rilascio della procura - è invece innovativa e - come già rilevato - ha una funzione strumentale e rafforzativa della già esistente regola generale della posteriorità della stessa. È un onere posto a carico del difensore che riceve la procura e non certo dello straniero che la rilascia; il quale ultimo non può - e già non poteva (prima della riforma del 2017) - che essere in presenza del difensore quando, dopo la pubblicazione del provvedimento che egli intende impugnare con ricorso per cassazione, rilascia la procura, dovendo quest'ultimo, nello stesso contesto spaziale/temporale, certificare l'autografia della sottoscrizione.

Si tratta di un onere (quello della certificazione anche della data della procura) che è strumentale al rispetto della generale regola processuale di necessaria posteriorità della procura speciale e che si iscrive, come prescrizione questa sì speciale, ma non irragionevole, nel più ampio obbligo di lealtà del difensore (art. 88, primo comma, cod. proc. civ.).

Per un verso non è dubitabile la perdurante validità di questa generale regola processuale, confermata (e non già introdotta *ex novo*) nella disposizione censurata e mirata ad un'attivazione consapevole della giurisdizione di legittimità. Ricorrente è nella giurisprudenza di legittimità l'affermazione secondo cui «ogni qualvolta si tratti di adire il supremo collegio, in sede di ricorso ordinario o di regolamento di giurisdizione, è indispensabile che la parte manifesti in modo univoco la sua volontà concreta ed attuale di dare vita a quella determinata fase processuale e che a tanto si determini sulla base di una specifica e ponderata valutazione della sentenza da impugnare» (fin da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 17 maggio 1961, n. 1161).

Per altro verso il rafforzamento di questa regola processuale, mediante la previsione di un onere ulteriore e specifico per il difensore dello straniero richiedente la protezione internazionale, è non già distonico, bensì coerente con essa perché finalizzato a ridurre la possibilità di elusione, convergendo così verso l'obiettivo di dare maggiore ordine all'accesso al giudizio di legittimità.



9.- Vi è, in vero, una criticità che l'ordinanza di rimessione non manca di evidenziare come argomento, pur corretto, ma in realtà non rilevante in questo giudizio di legittimità costituzionale.

Il comma 13 dell'art. 35-*bis* - che reca varie prescrizioni (oltre quella oggetto delle censure di illegittimità costituzionale) - prevede anche che la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato; e aggiunge che il ricorrente, «[q]uando sussistono fondati motivi», può però chiedere tale sospensione al giudice che ha emesso il decreto con apposita istanza da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione. Ciò significa che nell'immediato, appena ricevuta la comunicazione del decreto di rigetto del tribunale, lo straniero richiedente la protezione internazionale - il quale con la proposizione del ricorso al tribunale (salve alcune eccezioni) si è giovato, fino a quel momento, della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento (di rigetto) impugnato, prevista dal comma 3 dello stesso art. 35-*bis* e quindi ha potuto legittimamente trattarsi in Italia in attesa della definizione del suo status (di rifugiato o *no*) - non ha più titolo per rimanere nel territorio dello Stato in ragione della sua richiesta di protezione internazionale, pur ancora *sub iudice*. Invece, prima della riforma del 2017, quindi nel regime dell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011, la giurisprudenza riteneva che la sospensione dell'efficacia dell'iniziale provvedimento di rigetto si protrasse fino alla definizione della controversia (Cass., n. 24415 del 2015, n. 18737 del 2017 e n. 28003 del 2018).

Questa criticità, puntualmente evidenziata dall'ordinanza di rimessione, però non è conseguenza della regola introdotta dalla disposizione censurata: riguarda la disciplina della sospensione del rigetto della richiesta di protezione internazionale, non già quella della procura speciale per il ricorso per cassazione. L'onere posto a carico dell'avvocato di certificare la data di rilascio della procura non è causa del mutamento della situazione dello straniero richiedente la protezione internazionale; non incide sulla prosecuzione, o no, della sospensione degli effetti del provvedimento di rigetto; è invece, sotto questo profilo, una regola "neutra", essendo altra la prescrizione che crea questa criticità.

Nel giudizio principale, pendente innanzi alla Corte di cassazione, ciò che rileva - e che è messo in discussione - è solo la mancata certificazione da parte del difensore della data di rilascio della procura. La circostanza che lo straniero ricorrente abbia rilasciato la procura in un momento in cui non era più coperto dall'effetto sospensivo suddetto - e quindi in una situazione a rischio di espulsione - non incide sull'osservanza, o meno, da parte del difensore dell'onere di certificazione della data del rilascio della procura e sulla conseguenza dell'eventuale inosservanza.

Una siffatta questione, relativa al mancato prolungamento dell'effetto sospensivo per il tempo in cui il ricorso per cassazione può essere proposto e la procura rilasciata, può porsi in altro giudizio, come in effetti è già accaduto con rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia; la quale (sentenza 26 settembre 2018, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, in causa C-180/17) ha già affermato - limitatamente al versante "europeo" della tutela dei richiedenti asilo - che nessuna delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE, cosiddetta "Direttiva procedure", impone agli Stati membri di riconoscere un effetto sospensivo automatico ai richiedenti protezione internazionale, che propongano impugnazione avverso la decisione giurisdizionale di rigetto della loro domanda in primo grado.

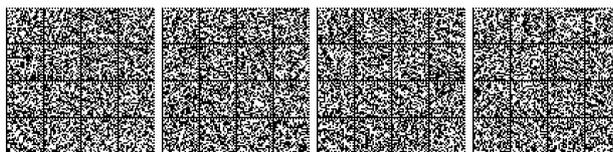
10.- La Corte rimettente denuncia altresì la difficoltà, ridondante in impossibilità, per lo straniero richiedente la protezione internazionale, che sia trasmigrato all'estero, rimpatriato o espulso, di rilasciare una procura speciale che sia rispettosa delle prescrizioni formali previste dalla disposizione censurata, atteso che non sarebbe prevista la possibilità della procura consolare, come invece è per la procura per il giudizio di primo grado innanzi al tribunale. Ciò costituirebbe spia della irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata.

Anche questo profilo di criticità, in realtà, non è rilevante.

È vero che la previsione dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008 - secondo cui «[l]a procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare» se il ricorrente risiede all'estero - è contenuta, nel terzo periodo del comma 2, nel contesto della disciplina del ricorso al tribunale avverso la decisione della Commissione, territoriale o nazionale, per il riconoscimento della protezione internazionale e non è testualmente ripetuta, nel successivo comma 13, quanto al ricorso per cassazione.

Ma per un verso l'onere posto a carico del difensore dalla disposizione censurata di certificare la data del rilascio della procura speciale per il ricorso per cassazione, di cui solo si dibatte nel giudizio principale, non incide sulla possibilità, o no, che la procura speciale possa essere altresì consolare. Per un altro, è rimesso alla giurisprudenza la verifica della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto del diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale «in ogni stato e grado» (art. 24, secondo comma, Cost.), nel senso che la mancata ripetizione testuale, nel comma 13 dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, della possibilità che la «procura speciale» sia consolare, potrebbe non significare necessariamente la sua esclusione quanto al ricorso per cassazione.

11.- Con riferimento, poi, al principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), parimenti evocato dalla Corte rimettente, c'è da considerare che la regola che onera il difensore di certificare la data del rilascio della procura è speciale, perché trova applicazione non già in generale, ma limitatamente al ricorso proposto dallo straniero richie-



dente la protezione internazionale, oltre che, in vero, nei giudizi aventi ad oggetto le decisioni di trasferimento (art. 3, comma 3-*septies*, del d.lgs. n. 25 del 2008) e nelle controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario (art. 19-*ter*, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011).

L'ordinanza di rimessione dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata anche sotto il profilo dell'ingiustificata, e asseritamente discriminatoria, differenziazione di disciplina rispetto alla regola generale (artt. 365 e 83 cod. proc. civ.), che prescrive che il difensore certifichi solo l'autografia della sottoscrizione della procura speciale.

Ma da una parte occorre ricordare che la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia in materia processuale. Costante è, in proposito, l'affermazione che nella conformazione della disciplina processuale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (*ex plurimis*, sentenze n. 80 e n. 58 del 2020, n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

D'altra parte questa regola si innesta nella disciplina del contenzioso, avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale, la quale nel complesso è oggetto di regole processuali speciali, quelle poste dall'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008; del resto speciali erano anche, già prima della riforma del 2017, la disciplina processuale prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011 e, prima ancora, quella contemplata dall'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008.

In questo contesto di regole speciali la disposizione censurata non può ritenersi discriminatoria sol perché essa, al pari delle altre, si applica alle controversie aventi ad oggetto la protezione internazionale ponendo, a carico del difensore della parte, l'onere aggiuntivo della certificazione della data del rilascio della procura. Il diritto alla tutela giurisdizionale è compromesso solo quando vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le molte, sentenze n. 80 e n. 58 del 2020, n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016) e tale non è l'onere di certificazione di cui è gravato il difensore dello straniero richiedente la protezione internazionale.

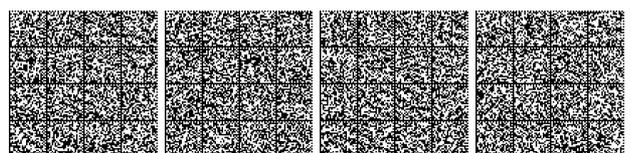
La non manifesta irragionevolezza di tale regola differenziata risulta, inoltre, anche dalla considerazione che, soppresso il grado di appello, il numero di ricorsi per cassazione è cresciuto esponenzialmente fino a rappresentare, in percentuale, una parte molto ampia di tutti i ricorsi civili, tanto da costituire un'obiettivo e marcata peculiarità, in ragione dell'elevato rapporto tra il numero dei giudizi di cassazione rispetto a quelli di primo grado, ben maggiore che in altri settori nel panorama complessivo del contenzioso civile. Questo accesso così diffuso, al quale non è estraneo il maggiore ricorso al patrocinio a spese dello Stato rispetto ad altre tipologie di contenzioso, rende non irragionevole il rafforzamento della regola della posteriorità della procura mediante l'onere a carico del difensore della certificazione della data del suo rilascio da parte dello straniero richiedente la protezione internazionale. Né vengono in sofferenza il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) di un diritto fondamentale, qual è quello d'asilo (art. 10, terzo comma, Cost.), e la garanzia del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.), che trova generale applicazione - e non potrebbe essere diversamente - anche al contenzioso avente ad oggetto la protezione internazionale. Il rafforzamento indiretto dell'osservanza di una regola processuale, in sé non posta in discussione (quella della necessaria posteriorità della procura speciale), non restringe gli spazi di tutela giurisdizionale, né ridonda in un adempimento solo formale che possa inficiare la garanzia del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.), stante la finalità non irragionevole perseguita dalla norma.

Proprio la presenza di una finalità non irragionevole, nei termini indicati, sottesa alla norma censurata (e invece carente in altre fattispecie, concernenti non il diritto d'asilo, ma la posizione dello straniero, recentemente venute all'esame di questa Corte: sentenze n. 157 e n. 9 del 2021 e n. 186 del 2020), comporta che la prescrizione espressa dalla stessa, di natura strettamente processuale, non integra un'illegittima disparità di trattamento tra i richiedenti protezione internazionale e altri soggetti ricorrenti quanto ai requisiti della procura speciale a ricorrere per cassazione.

12.- Neppure sussiste il denunciato difetto di proporzionalità della sanzione dell'inammissibilità del ricorso in caso di inosservanza, da parte del difensore, dell'onere di certificazione anche della data del suo rilascio, oltre che dell'autografia della sottoscrizione.

In vero la disposizione censurata, nella sua formulazione testuale, riferisce la sanzione dell'inammissibilità a quest'ultima e non la ripete anche con riguardo alla prima, tant'è che sul punto era insorto un contrasto di giurisprudenza, risolto dalla richiamata pronuncia delle Sezioni unite nel senso, più rigoroso, secondo cui l'inammissibilità del ricorso consegue anche alla mancata specifica certificazione della data del rilascio della procura. La progressiva formazione del precedente giurisprudenziale in ordine a tale questione strettamente interpretativa ha, in tal caso, raggiunto lo stadio del diritto vivente, fissato in un principio di diritto che crea, per le sezioni semplici, il richiamato vincolo di cui all'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., e quindi la disposizione censurata, sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, va letta con questo più rigoroso contenuto.

Ma, anche così, essa non mostra un difetto di proporzionalità che, nella materia processuale, connotata - come già rilevato - da ampia discrezionalità del legislatore, dovrebbe essere manifesto.



Vi è, invece, una simmetria nella sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la violazione tanto della necessaria posteriorità della procura speciale, quanto della prescritta certificazione, da parte del difensore, della data del suo rilascio.

Rientra nella discrezionalità del legislatore aver perseguito la finalità di rafforzare l'osservanza della regola della posteriorità della procura speciale, presidiandola, più efficacemente, con un onere posto a carico del difensore a pena di inammissibilità del ricorso piuttosto che, in modo più blando, con un mero dovere rientrando solo negli obblighi di deontologia professionale.

13.- L'ordinanza di rimessione muove, poi, ulteriori censure con riferimento, sotto un duplice profilo, sia a una serie di parametri interposti del diritto dell'Unione europea (artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47 CDFUE; artt. 28 e 46 della direttiva 2013/32/UE), sia a parametri convenzionali (artt. 6, 13 e 14 CEDU), tutti per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Anche con riguardo a tali parametri - sia del diritto europeo, sia di quello convenzionale - le questioni non sono fondate.

14.- Sotto il primo profilo va ribadito che l'evocazione, da parte della Corte rimettente, del contrasto con il diritto dell'Unione europea deve considerarsi ammissibile quando sono richiamate, come parametri interposti, disposizioni di quell'ordinamento, relative ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni (da ultimo, sentenza di questa Corte n. 182 del 2021).

In tale evenienza, in cui «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea] intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana» (sentenza n. 269 del 2017), è possibile colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell'ordinamento nazionale.

14.1.- Con riferimento alle questioni sollevate nel giudizio principale e ai parametri evocati dal Collegio rimettente, può osservarsi che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 18, riconosce e garantisce il diritto d'asilo nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo concluso a New York il 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, ratificato con legge del 14 febbraio 1970, n. 95. Assicura poi protezione ai richiedenti asilo escludendo che essi possano essere allontanati, espulsi o estradati verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 19, paragrafo 2, CDFUE).

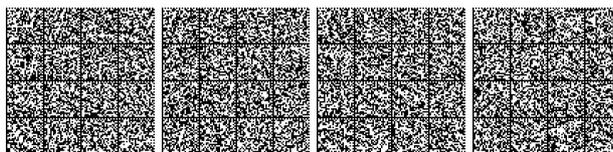
Per questi diritti opera la generale garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE); garanzia specificata, con riferimento alle richieste di protezione internazionale, dall'art. 46, paragrafo 3, della citata direttiva 2013/32/UE, secondo cui, in particolare, gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado. Questa direttiva sulle procedure d'asilo è stata trasposta, unitamente a quella coeva sull'accoglienza, con decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

Tali garanzie complessive a livello di diritto europeo, quanto alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, si sovrappongono, senza sopravanzarle come livello di tutela, a quelle assicurate nell'ordinamento nazionale dai parametri interni già esaminati. Ed è altresì presente, nella Costituzione, la generale garanzia, che vale anche per le controversie aventi a oggetto la protezione internazionale, del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.).

Fondamentale in proposito è la decisione della sezione quarta della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 26 settembre 2018, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) che ha chiarito che, a livello di diritto europeo, la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l'esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell'impugnazione, in secondo grado o ulteriore, della decisione di quel giudice.

Nel dare continuità a questo principio, ancora con citata sentenza X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, la Corte di giustizia ha ribadito che l'obbligo di effettività del ricorso si riferisce espressamente, come del resto risulta dall'art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, ai «procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado»; tale obbligo, richiedendo l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, riguarda unicamente lo svolgimento del procedimento giurisdizionale di primo grado.

Inoltre ha confermato che l'art. 47 CDFUE, letto alla luce delle garanzie sancite dagli artt. 18 e 19, paragrafo 2, sul diritto d'asilo, non impone l'esistenza di un doppio grado di giudizio: essenziale, infatti, è unicamente che sia



possibile esperire un ricorso dinanzi a un'autorità giurisdizionale. Sicché, in particolare, l'introduzione di un ricorso per cassazione contro le decisioni di rigetto di una domanda di protezione internazionale rientra, in mancanza di norme fissate dal diritto dell'Unione, nell'ambito dell'autonomia procedurale degli Stati membri, fatto salvo il rispetto dei principi di effettività e di equivalenza.

Ciò è in linea con la risalente affermazione della Corte di giustizia secondo cui è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro a dover stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali volte a tutelare i diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie (ora europee) aventi efficacia diretta, modalità che non possono, tuttavia, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale (Corte di giustizia CE, sentenze 16 dicembre 1976, in causa C-33/76, Rewe, e in causa C-45/76, Comet).

Tale principio trova oggi espresso riconoscimento nell'art. 19, paragrafo 1, del Trattato dell'Unione europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, secondo cui «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

14.2.- Limiti al principio di autonomia processuale degli Stati membri sono pertanto solo quelli dell'effettività e dell'equivalenza della tutela: quest'ultima si esplica nel senso che la garanzia processuale offerta ai diritti di origine europea non deve essere inferiore a quella riconosciuta rispetto ad analoghe posizioni di diritto interno.

In particolare, come è stato ricordato anche di recente dalla Corte di giustizia (si richiama ancora la sentenza *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*), il rispetto del canone di equivalenza richiede un pari trattamento dei ricorsi che si fondano su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell'Unione, ma non l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi aventi diversa natura (sentenza 6 ottobre 2015, in causa C-69/14, *Târșia*). Occorre, quindi, da un lato, identificare le procedure o i ricorsi comparabili e, dall'altro, determinare se i ricorsi basati sul diritto interno siano trattati in modo più favorevole dei ricorsi aventi ad oggetto la tutela dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione (sentenze 12 febbraio 2015, in causa C-567/13, *Baczó e Vizsnyiczai*, e 9 novembre 2017, in causa C-217/16, *Dimos Zagoriou*).

Per quanto riguarda la comparabilità dei ricorsi, spetta al giudice nazionale, che dispone di una conoscenza diretta delle modalità processuali applicabili, verificare le somiglianze tra i ricorsi di cui trattasi quanto a oggetto, causa ed elementi essenziali (sentenza 27 giugno 2013, in causa C-93/12, *Agrokonsulting-04*, e ancora sentenza *Dimos Zagoriou*).

A tal fine occorre considerare che la disciplina del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale è unica, nel contesto della trasposizione della direttiva 2013/32/UE, e rappresenta una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella assicurata a livello europeo. Essa semmai può porsi a raffronto con il procedimento volto al riconoscimento della protezione umanitaria (ora speciale) riconducibile, al pari della protezione internazionale, alla garanzia costituzionale del diritto d'asilo di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2019).

In tale procedimento, novellato dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, vige un'analogia regola formale, con riguardo alla procura a ricorrere per cassazione, quale contemplata dall'art. 19-ter, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che parimenti richiede che il difensore dello straniero, che domandi tale protezione residuale, certifichi la data del rilascio della procura, peraltro anche in questa ipotesi a fronte di un giudizio di primo grado che si conclude con ordinanza inappellabile.

14.3.- L'ordinanza di rimessione assume, poi, la violazione, da parte della norma censurata, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE, che, ai fini della rinuncia alla domanda proposta dal richiedente asilo, richiede un'espressa normativa di attuazione, non introdotta nel nostro ordinamento.

Anche questo profilo di censura non è fondato.

L'art. 46, paragrafo 11, della citata direttiva, demanda agli Stati membri la possibilità - non l'obbligo - di stabilire nel diritto nazionale le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso giurisdizionale.

L'art. 28 della medesima direttiva, invece, regola la procedura in caso di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale o di rinuncia ad essa.

È sufficiente rilevare che in realtà la disposizione attualmente censurata non si risolve in una sorta di presunzione di rinuncia al ricorso o alla domanda di protezione internazionale per effetto della mancata presenza del richiedente sul territorio dello stesso, bensì è volta - ferma l'applicazione della regola generale della posteriorità della procura speciale per ricorrere in cassazione - a presidiarne il rispetto, imponendo al difensore l'onere di certificare la data di conferimento del mandato. Tale onere non incide sulla possibilità, o no, di identificare una fattispecie, tacita o presunta, di rinuncia al ricorso o alla domanda di protezione internazionale.



15.- Sotto il secondo profilo, relativo agli evocati parametri interposti della CEDU, l'ordinanza di rimessione assume la contrarietà della norma censurata al principio di divieto di discriminazione in base alla cittadinanza espresso dall'art. 14 CEDU.

Come ha da tempo chiarito la Corte di Strasburgo, nell'applicazione di questa norma è riconosciuto agli Stati contraenti un margine di apprezzamento, la cui ampiezza varia a seconda delle circostanze, delle materie e del contesto (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 settembre 2003, Koua Poirrez contro Francia; grande camera, sentenza 18 febbraio 2009, Andrejeva contro Lettonia).

Pertanto, essendosi esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., per quanto sopra argomentato, non sussiste neppure la violazione dell'evocato parametro interposto.

15.1.- La Corte rimettente dubita, infine, della compatibilità dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, con gli artt. 6 e 13 CEDU sul diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo.

Sulla problematica delle regole processuali contemplate nei giudizi di impugnazione, la Corte EDU ha più volte ribadito che, sebbene l'art. 6 della Convenzione non imponga agli Stati contraenti di istituire gradi di giudizio ulteriori al primo, se gli stessi sono previsti dalla legge nazionale dello Stato contraente, devono essere rispettate le garanzie dell'equo processo contemplate dalla predetta norma, in particolare nella misura in cui la stessa assicura alle parti in causa un effettivo diritto di accesso ai tribunali per le decisioni relative ai loro diritti e obblighi civili (Corte EDU, grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Zubac contro Croazia).

Al contempo, peraltro, si è riconosciuto (Corte EDU, sentenza Zubac contro Croazia; 15 settembre 2016, Trevisanato contro Italia) che il modo in cui l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, si applica alle Corti d'appello o di cassazione dipende dalle specificità dei relativi giudizi e che, a tal fine, occorre, in particolare, considerare il ruolo svolto nel sistema processuale interno dalla Corte di cassazione. Le condizioni di ammissibilità del ricorso possono essere più rigorose rispetto a quelle contemplate per l'appello, proprio in ragione della funzione nomofilattica demandata alla stessa, la cui possibilità di esercizio ne delimita e giustifica l'intervento, sempre che le regole processuali che presidiano l'accesso al giudizio di impugnazione non siano espressione di un formalismo eccessivo nella relativa applicazione.

Come ha riconosciuto anche da ultimo la stessa Corte EDU (sentenza 28 ottobre 2021, Succi e altri contro Italia), tale situazione si concreta solo in caso di un'interpretazione particolarmente rigorosa di una norma processuale, che, precludendo l'esame sul merito dell'azione, finisce per violare il diritto a una tutela effettiva da parte degli organi giurisdizionali.

Nella fattispecie della norma censurata, però, non può ritenersi che la declaratoria di inammissibilità del ricorso nell'ipotesi di procura speciale, la cui data, posteriore alla pronuncia del provvedimento impugnato, non sia stata certificata dal difensore, costituisca espressione di un formalismo eccessivo nell'applicazione della regola processuale. A seguito dell'intervento risolutivo delle Sezioni unite civili (Cass. n. 15177 del 2021, più volte citata) l'onere formale di certificazione della data di rilascio della procura, posto a carico del difensore, specificamente esperto per essere abilitato alla difesa innanzi alla Corte di cassazione, è chiaro nella portata e nelle conseguenze della sua inosservanza e può essere ottemperato in continuità con l'assolvimento dell'altro onere di certificazione dell'autografia della sottoscrizione di chi rilascia la procura.

Del resto la stessa Corte di Strasburgo ha più volte osservato, in proposito, che la normativa sulle formalità e i termini da osservare per presentare un ricorso è volta ad assicurare la buona amministrazione della giustizia (sentenza Trevisanato contro Italia).

16.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale vanno dichiarate non fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri, sia costituzionali che interposti, europei e convenzionali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 46, 18 e 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a*



Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220013

N. 14

*Ordinanza 12 - 20 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento dei Comitati della Croce Rossa di Airasca, di Bergamo Hinterland, di Bologna, di Macerata, di Nichelino, di Pesaro, di Peschiera del Garda, di Pordenone, di Susa e di Trieste nel giudizio in via incidentale avente ad oggetto la disciplina per l'assegnazione dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali - Inammissibilità dell'intervento.**

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, art. 76.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 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», promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra la Fondazione Catis, fondazione di partecipazione sociale Onlus, e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e altri, con ordinanza del 9 novembre 2020, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2021.



Visti l'atto di costituzione della Fondazione Catis, nonché gli atti di intervento del comitato della Croce Rossa di Airasca e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'istanza di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositata dal comitato della Croce Rossa di Airasca e altri;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto che il Consiglio di Stato, sezione terza, con ordinanza del 9 novembre 2020 (reg. ord. n. 69 del 2021), ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 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», nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato i contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore svolgenti le medesime attività di interesse generale;

che nel giudizio *a quo* la Fondazione Catis ha impugnato il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 16 novembre 2017 (Modalità per l'attuazione del contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali da parte di organizzazioni di volontariato), le linee guida adottate con provvedimento ministeriale del 22 dicembre 2017 e disciplinanti il procedimento di erogazione del medesimo contributo per l'annualità 2017, nonché una nota della stessa amministrazione del 29 dicembre 2017, recante indicazioni su questioni di diritto transitorio;

che, ad avviso della fondazione ricorrente, tali determinazioni generali l'avrebbero esclusa, al pari degli altri enti del Terzo settore non aventi la struttura tipica delle organizzazioni di volontariato, dalle provvidenze economiche disciplinate dal richiamato art. 76;

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza 3 giugno 2019, n. 7114, ha parzialmente accolto il ricorso, nella parte in cui gli atti impugnati prevedono l'applicazione dell'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017 agli acquisti effettuati prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, mentre ha respinto le censure di illegittimità dei medesimi provvedimenti limitanti il beneficio alle sole organizzazioni di volontariato, dichiarando manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della richiamata previsione, prospettate dalla ricorrente;

che, sull'appello della Fondazione Catis per la riforma parziale della menzionata sentenza, il Consiglio di Stato ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, davanti a sé ripresentate;

che, con unico atto depositato in data 14 giugno 2021, hanno proposto intervento ad opponendum, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, i comitati della Croce Rossa di Airasca, di Bergamo Hinterland, di Bologna, di Macerata, di Nichelino, di Pesaro, di Peschiera del Garda, di Pordenone, di Susa e di Trieste;

che, in pari data, i predetti comitati hanno presentato istanza ex art. 4-bis, comma 1, delle indicate Norme integrative, vigente *ratione temporis*, per cui «[l]’interveniente [...] nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, deposita contestualmente all’atto di intervento apposita istanza di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l’ammissibilità dello stesso»;

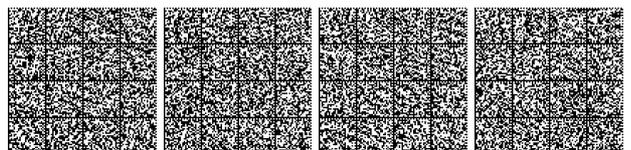
che, a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, i comitati deducono di avere presentato, in qualità di organizzazioni di volontariato, domanda per il contributo di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017 per l'annualità 2017 ed evidenziano che l'esito del giudizio principale, a sua volta dipendente dalla soluzione del presente giudizio incidentale, inciderebbe con effetti immediati e diretti sulla loro posizione procedimentale ai fini del riparto del fondo in quanto, essendo questo stanziato in misura fissa, la maggiore o minore ampiezza della platea dei soggetti ammessi a beneficiarne influirebbe sull'importo al quale i comitati avrebbero diritto;

che ciò sarebbe dimostrato dal decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 febbraio 2020, n. 44, di riparto delle quote di contributo per l'annualità 2017 a favore non solo dei comitati intervenienti, ma anche delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ammesse in ottemperanza alla sentenza di primo grado pronunciata nel giudizio *a quo*;

che, infine, i predetti comitati affermano il carattere qualificato dell'interesse all'intervento, in considerazione della posizione di controinteressati pretermessi che essi rivestirebbero nel giudizio principale;

che, in vista della camera di consiglio, soltanto gli intervenienti hanno depositato memoria, insistendo nelle proprie conclusioni;

che questa Corte, in data 12 gennaio 2022, si è riunita in camera di consiglio per decidere sull'ammissibilità dell'intervento.



Considerato che, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale «i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale» (sentenza n. 119 del 2020);

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

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

che, nella specie, i rapporti relativi al riparto delle risorse di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017 per l'annualità 2017 devono considerarsi esauriti, non risultando impugnato - né avendo i comitati intervenienti dedotto altrimenti - il decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 febbraio 2020, n. 44, che a ciò ha provveduto;

che, pertanto, l'eventuale accoglimento delle questioni non potrebbe, comunque sia, pregiudicare la posizione degli intervenienti posto che, per costante giurisprudenza di questa Corte, «la cosiddetta efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale incontra il limite dei rapporti esauriti, tra i quali rientrano quelli che non possano più dare materia a un giudizio in ragione della disciplina dei termini di inoppugnabilità degli atti amministrativi (sentenza n. 10 del 2015, ordinanza n. 135 del 2010)» (ordinanza n. 191 del 2021);

che, inoltre, il riferimento alla qualità di controinteressati nel giudizio *a quo* è del tutto inconferente, essendo in quella sede impugnati atti a contenuto generale;

che ciò comporta l'inammissibilità del proposto intervento ad opponendum dei comitati della Croce Rossa, i quali sono titolari di una posizione sostanziale non qualificata, non immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma soltanto analoga a quella degli altri enti, tutti soggetti alla norma censurata, in quanto ammessi al beneficio o in quanto da esso esclusi.

Visti gli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile l'intervento spiegato dai comitati della Croce Rossa di Airasca, di Bergamo Hinterland, di Bologna, di Macerata, di Nichelino, di Pesaro, di Peschiera del Garda, di Pordenone, di Susa e di Trieste, nel giudizio indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## n. 15

*Ordinanza 19 - 20 gennaio 2022*

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

**Parlamento - Misure urgenti, adottate mediante decreto-legge, per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 - Previsione che dal 10 gennaio al 31 marzo 2022 l'accesso ai mezzi di trasporto e il loro utilizzo è consentito esclusivamente ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (c.d. green pass rafforzato) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'onorevole Pino Cabras e da altri quattro parlamentari, residenti nelle Regioni Sicilia o Sardegna - Lamentata lesione delle loro prerogative parlamentari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Governo adottare il decreto-legge contenente l'obbligo del green pass rafforzato e di annullare, previa sospensiva, gli atti lesivi e ogni altro atto presupposto - Inammissibilità del conflitto.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 16, 32, 67, 70, 71, 72 e 117.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

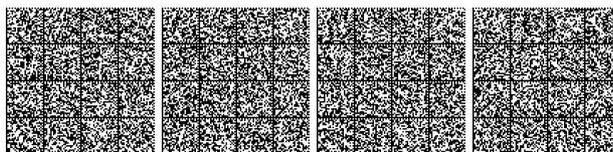
## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), e, in particolare, dell'art. 1, comma 2, promosso da Pino Cabras e altri, nella qualità di membri del Parlamento, con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 2022 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
deliberato nella camera di consiglio del 19 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 gennaio 2022 (iscritto al reg. confl. poteri n. 1 del 2022), i deputati Pino Cabras, Emanuela Corda, Simona Suriano e Andrea Vallascas e il senatore Pietro Lorefice, tutti membri del Parlamento residenti nelle Regioni Sicilia o Sardegna, hanno promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del Governo, in riferimento all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria);

che la disposizione oggetto di conflitto, in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19, subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'art. 9, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c-bis)*, e di cui all'art. 9-*bis)*, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87;



che dette certificazioni (cosiddetto super green pass) vengono rilasciate unicamente alle persone che hanno completato il ciclo vaccinale contro l'infezione da SARS-CoV-2 o ne sono completamente guarite, ferma restando l'esenzione per i minori di dodici anni e i soggetti dispensati dalla vaccinazione per ragioni mediche;

che i ricorrenti, sprovvisti delle certificazioni in questione, evidenziano che la previsione oggetto di conflitto impedisce loro di raggiungere il Parlamento, mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo, dai rispettivi luoghi di residenza;

che, conseguentemente, lamentano un grave vulnus all'esercizio della funzione parlamentare, in specie nei suoi profili concernenti la partecipazione all'attività legislativa (compresa quella inerente alla conversione in legge dello stesso decreto oggetto di conflitto (e all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali sono stati convocati il 24 gennaio 2022;

che, quanto al requisito soggettivo per l'ammissibilità del conflitto, i ricorrenti sostengono che il Governo avrebbe invaso la funzione legislativa della quale il Parlamento è titolare, finendo per imporre loro «una vaccinazione surrettizia, con modalità lesive dei parametri di cui all'art. 32 della Costituzione»; assumono, in tal senso, che la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità di un sindacato sui vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative del singolo parlamentare, se rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione, e quindi ritiene ammissibile un conflitto nel quale il parlamentare allegghi e comproui una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione ad esso costituzionalmente attribuita;

che inoltre, e quanto al requisito oggettivo, rilevano che la disposizione oggetto di conflitto determinerebbe un grave squilibrio fra i diversi poteri dello Stato, poiché con essa il Governo avrebbe precluso ai ricorrenti ogni partecipazione all'attività legislativa, sicché il conflitto sarebbe necessario in quanto «diretto a ripristinare le competenze costituzionalmente garantite» e perciò a tutelare il «principio di separazione dei poteri»;

che, inoltre, i ricorrenti contestano la legittimità costituzionale della disciplina oggetto di conflitto sotto diversi profili;

che, infatti, assumono che essa si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 16 della Costituzione, poiché limiterebbe la libertà di circolazione nel territorio dello Stato per «ragioni politiche», in quanto riconducibili alla libera scelta di non sottoporsi al vaccino contro il COVID-19;

che, ancora, i ricorrenti reputano violato l'art. 3 Cost., poiché le restrizioni imposte, fondandosi sullo status personale di soggetto vaccinato o guarito, determinerebbero una disparità di trattamento, con riflessi di ordine economico e sociale, nella fruizione di un servizio pubblico essenziale;

che, infine, la disciplina oggetto di conflitto violerebbe anche gli artt. 32 e 117, primo comma, Cost. (in relazione «[a]i regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021, esplicitamente richiamati dall'art. 9 comma 9 del D.L. n. 52/2021» (in quanto comporterebbe l'introduzione surrettizia di un obbligo vaccinale senza alcuna certezza della sua utilità per la salute pubblica ed in presenza, a detta dei ricorrenti, di un quadro di gravi e diffuse reazioni avverse, in contrasto con il principio, affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale il prodotto vaccinale non deve incidere negativamente sullo stato di salute dei destinatari dell'obbligo, salvo che per le normali e tollerabili conseguenze;

che, pertanto, i ricorrenti chiedono l'annullamento dell'atto oggetto di conflitto, previa sospensione da adottarsi anche inaudita altera parte, sussistendo il pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile, viste «la particolare ristrettezza dei tempi» e la «importanza della questione, al fine di tutelare, anche nelle more della definizione del presente giudizio, le prerogative costituzionali» loro spettanti;

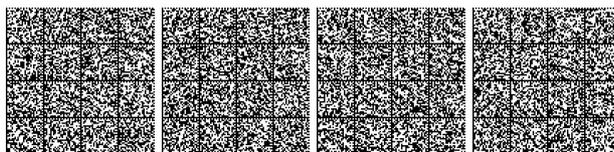
che, da ultimo, i ricorrenti sollecitano questa Corte a sollevare innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge menzionato, in riferimento ai parametri evocati.

Considerato che i ricorrenti, parlamentari della Repubblica, hanno proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avente ad oggetto l'adozione, da parte del Governo della Repubblica, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), e, in particolare, dell'art. 1, comma 2, di tale testo normativo, per la parte in cui preclude l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico a chi non sia vaccinato contro il COVID-19, o ne sia guarito (salvo che per gli infradodicesenni e coloro che non possano sottoporsi a vaccinazione per ragioni mediche);

che, secondo i ricorrenti, che risiedono nelle Regioni Sicilia o Sardegna, tale previsione impedirebbe loro di raggiungere la sede della Camera di appartenenza, per partecipare ai lavori parlamentari;

che essa, perciò, menomerebbe le attribuzioni proprie di ciascun parlamentare, tutelate dagli artt. 1, 67, 70, 71 e 72 della Costituzione;

che tale menomazione avverrebbe, inoltre, con lesione degli artt. 3, 16, 32 e 117 Cost.;



che viene pertanto proposta anche domanda di sospensione in via cautelare dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 229 del 2021 (ordinanza n. 225 del 2017);

che il Collegio, visto anche l'art. 60 dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ritiene, dallo stato degli atti, di poter decidere direttamente sull'ammissibilità del conflitto;

che l'avviso dato alle parti ricorrenti in ordine alla trattazione in data odierna della domanda cautelare assorbe ogni ulteriore comunicazione in riferimento allo svolgimento del giudizio di ammissibilità, in relazione al quale, peraltro, la parte ricorrente non matura, né può esercitare, alcuna facoltà processuale;

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

che il conflitto è inammissibile;

che, infatti, questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, da apprezzarsi favorevolmente fin da questa fase del giudizio (ordinanze n. 255 e 256 del 2021; n. 193, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 86 e n. 60 del 2020; n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019);

che, nel caso di specie, i ricorrenti non evidenziano tale manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto la disposizione oggetto di conflitto, contenuta nel d.l. n. 229 del 2021, regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente;

che eccede l'oggetto del presente conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, anche la sollecitazione rivolta a questa Corte, affinché il menzionato d.l. n. 229 del 2021 sia oggetto di un'autorimessione avente ad oggetto i plurimi profili di illegittimità costituzionale che i ricorrenti vi intravedono (ordinanza n. 256 del 2021);

che, pertanto, il ricorso è inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso assorbe la decisione sull'istanza di sospensione cautelare (ordinanze n. 193 del 2021, n. 197, n. 196 e n. 195 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai deputati Pino Cabras, Emanuela Corda, Simona Suriano e Andrea Vallascas e dal senatore Pietro Lorefice, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2022.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220015



## n. 16

*Sentenza 16 dicembre 2021 - 21 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Competenza e giurisdizione - Giudice per le indagini preliminari - Rigetto della richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante - Incompatibilità a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso - Omessa previsione - Disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata nel procedimento penale a carico di G. M., con ordinanza del 15 gennaio 2020, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 16 dicembre 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 gennaio 2020, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede «l'incompatibilità del GIP che abbia rigettato la richiesta di emissione di decreto penale per ritenuta diversità del fatto a pronunziarsi su nuova richiesta di emissione di decreto penale, avanzata dal PM in conformità ai rilievi precedentemente formulati dal giudice».

1.1.- Il rimettente riferisce che, nel procedimento principale, il pubblico ministero aveva chiesto l'emissione di un decreto penale di condanna nei confronti di una persona imputata del reato di guida in stato di ebbrezza, di cui all'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).



La richiesta era stata rigettata dal giudice *a quo*, sul rilievo che non risultava contestata l'aggravante dell'aver provocato un incidente stradale, di cui al comma 2-*sexies* (*recte*: 2-*bis*) del citato art. 186: aggravante la cui sussistenza era desumibile da una nota dei Carabinieri, nella quale si riferiva - secondo quanto riportato nell'ordinanza di rimessione - che «la responsabilità del sinistro non può che ricadere su entrambi i conducenti» (tra i quali l'odierno imputato [...]).

Di seguito a ciò, il pubblico ministero aveva formulato una nuova richiesta di decreto penale, contestando l'aggravante in questione.

1.2.- Investito di tale seconda richiesta, il rimettente rileva come l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. non contenga l'ipotesi considerata tra i casi di incompatibilità del giudice. Essa non potrebbe neppure costituire motivo di riacquiescenza a norma dell'art. 37, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen., non trattandosi di una manifestazione indebita del convincimento del giudice sui fatti oggetto dell'imputazione; né, d'altra parte, risulterebbe «appagante» il ricorso all'istituto dell'astensione per «gravi ragioni di convenienza» (art. 36, comma 1, lettera *h*, cod. proc. pen.), non potendo essere rimessa alla discrezionalità del singolo magistrato «la autovalutazione della propria capacità professionale di non lasciarsi influenzare da giudizi già espressi ritualmente».

Secondo il rimettente, la mancata inclusione dell'ipotesi in esame fra le cause di incompatibilità porrebbe la norma censurata in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., per violazione del principio di parità di trattamento e del diritto di difesa.

Infatti, tenuto conto anche «dell'espansione che ha caratterizzato l'evoluzione dell'istituto a seguito di numerose sentenze della Corte costituzionale», l'incompatibilità dovrebbe essere prevista in tutti i casi in cui l'attività del giudice si configuri «come oggettivamente sostitutiva del potere-dovere di iniziativa del pubblico ministero»: ipotesi che ricorrerebbe nel caso in discorso, nel quale il giudice, ponendo in evidenza la sussistenza di un'aggravante non contestata, avrebbe svolto un'attività sostitutiva di quella di naturale spettanza dell'organo dell'accusa.

La norma censurata si porrebbe altresì in contrasto, *in parte qua*, con il principio, più volte affermato da questa Corte, per il quale «l'incompatibilità è determinata da ogni valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze probatorie a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato». Nella specie, si sarebbe al cospetto di una previa valutazione di responsabilità compiuta dallo stesso giudice chiamato all'emissione del decreto penale, il quale, rigettando la precedente richiesta, avrebbe ritenuto - implicitamente, ma univocamente - non solo sussistente il fatto (giacché, in caso contrario, avrebbe respinto la richiesta per tale motivo), ma anche configurabile un'aggravante non contestata.

Al riguardo, il rimettente ricorda come questa Corte abbia già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che il giudice che abbia, all'esito di precedente dibattimento riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, ordinato la trasmissione degli atti al pubblico ministero a norma dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., in ragione della ritenuta diversità del fatto da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, divenga incompatibile alla funzione di giudizio (sentenza n. 455 del 1994), nonché alla trattazione dell'udienza preliminare (sentenza n. 400 del 2008).

Rileva, inoltre, il giudice *a quo* come, nella stessa sentenza n. 455 del 1994, questa Corte abbia chiarito che l'incompatibilità alla funzione di giudizio deve essere riconosciuta in capo al giudice che abbia, in uno stadio anteriore del procedimento, espresso una valutazione di merito della stessa materia processuale riguardante il medesimo incolpato: e ciò, tanto se tale valutazione sia stata compiuta a conclusione delle indagini preliminari, quanto se sia stata compiuta in un precedente giudizio di cognizione, non potendosi definire con sentenza.

Nel caso considerato, esso rimettente avrebbe certamente espresso, per le ragioni già indicate, una valutazione di merito rigettando l'originaria richiesta di decreto penale. Né rilevarebbe in senso contrario la circostanza che si verta nuovamente in una fase di decisione sulla richiesta di decreto penale. Il rigetto di quest'ultima comporta, infatti, la restituzione degli atti al pubblico ministero, con la conseguenza che la riformulazione della richiesta aprirebbe un nuovo giudizio, che dovrebbe essere pertanto demandato a un diverso giudice.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe illustrato «se si fosse in fase di valutazione astratta o concreta della questione sulla scorta della mera descrizione del fatto contenuta nel capo di imputazione».

Nel merito, la difesa dello Stato rileva come questioni (a suo avviso) analoghe siano già state decise da questa Corte nel senso della non fondatezza con le sentenze n. 66 del 2019 e n. 18 del 2017.

In particolare, nella sentenza n. 18 del 2017 questa Corte ha ritenuto decisiva, per escludere l'insorgenza di una situazione di incompatibilità allo svolgimento della funzione di giudice, e segnatamente di giudice dell'udienza preliminare, la circostanza che la valutazione della medesima *res iudicanda* e il conseguenziale invito a modificare l'imputazione fossero intervenuti nella stessa fase della quale il giudice interessato era investito, e non in una fase precedente



e distinta. La valutazione sulla qualificazione giuridica del fatto rientra, infatti, nel complessivo giudizio demandato al giudice in quella specifica fase processuale, e l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un «rimedio endofasico», non idoneo a creare situazioni di incompatibilità.

A parere dell'Avvocatura dello Stato, non vi sarebbero ragioni per le quali le odierne questioni debbano essere decise in termini diversi, non potendo nel caso in esame prospettarsi una regressione del procedimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede «l'incompatibilità del GIP che abbia rigettato la richiesta di emissione di decreto penale per ritenuta diversità del fatto a pronunciarsi su nuova richiesta di emissione di decreto penale, avanzata dal PM in conformità ai rilievi precedentemente formulati dal giudice».

L'incidente di legittimità costituzionale si innesta in un procedimento nel quale il giudice rimettente, chiamato dal pubblico ministero ad emettere decreto penale di condanna nei confronti di una persona imputata del reato di guida in stato di ebbrezza, aveva rigettato la richiesta in ragione della mancata contestazione di una circostanza aggravante (l'aver l'imputato provocato un incidente stradale), la cui sussistenza era desumibile dagli atti di indagine. Di seguito a ciò, il pubblico ministero aveva formulato una nuova richiesta di decreto penale, recante la contestazione dell'aggravante, sulla quale il rimettente dovrebbe ora pronunciarsi.

Secondo il giudice *a quo*, la mancata previsione dell'incompatibilità del giudice, in una simile ipotesi, porrebbe la norma censurata in contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per violazione del principio di parità di trattamento e del diritto di difesa, sotto due distinti profili.

In primo luogo, perché, ponendo in evidenza la sussistenza di un'aggravante non contestata, il giudice avrebbe compiuto un'attività sostitutiva del potere-dovere di iniziativa spettante al pubblico ministero, con conseguente commistione di ruoli, atta a minare l'imparzialità del giudice stesso.

In secondo luogo, perché sarebbero riscontrabili, nel caso considerato, le condizioni in presenza delle quali - alla luce della giurisprudenza di questa Corte - la previsione dell'incompatibilità, derivante da atti compiuti nel procedimento, risulta costituzionalmente necessaria. Da un lato, infatti, il provvedimento di rigetto della precedente richiesta di decreto penale comporterebbe una valutazione di merito circa l'idoneità delle risultanze probatorie a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, essendo implicito in esso il riconoscimento, non solo della sussistenza del fatto, ma anche di un'aggravante non contestata. Dall'altro lato, il rigetto della richiesta di decreto penale comporta la restituzione degli atti al pubblico ministero, con la conseguenza che la riproposizione della richiesta aprirebbe un nuovo giudizio, che dovrebbe essere necessariamente demandato a un diverso giudice.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito, in modo molto stringato, l'inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie concreta.

Secondo la difesa dello Stato, il rimettente non avrebbe chiarito se, nel rigettare la prima richiesta di decreto penale per mancata contestazione dell'aggravante, egli abbia compiuto una valutazione concreta, ovvero una valutazione astratta sulla base della mera descrizione del fatto contenuta nel capo di imputazione. L'Avvocatura dello Stato non spiega perché il particolare sarebbe rilevante: si deve peraltro supporre che, a suo avviso, nella seconda ipotesi sarebbe mancato un apprezzamento sul merito dell'ipotesi di accusa, atto a costituire fonte di pregiudizio.

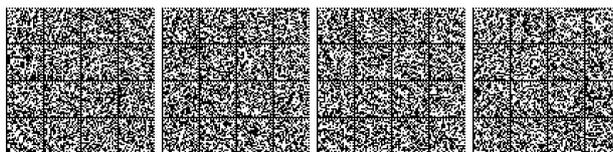
L'eccezione non è fondata.

Dalla pur sintetica narrazione dei fatti, contenuta nell'ordinanza di rimessione, emerge in modo chiaro e univoco che il giudice *a quo* ha desunto la configurabilità dell'aggravante dagli atti di indagine (in specie, da una relazione dei Carabinieri) e non già dalla descrizione del fatto recata dal capo d'imputazione.

Peraltro, anche nel caso in cui l'aggravante emergesse da tale descrizione, non si può escludere, per quanto si osserverà più avanti, che il provvedimento di rigetto della richiesta di decreto penale implichi una valutazione «contenutistica» sulla *res iudicanda*.

3.- Sempre sul piano dell'ammissibilità, occorre piuttosto rilevare una apparente incongruenza del *petitum* rispetto alla vicenda oggetto del giudizio principale.

Il rimettente chiede, infatti, a questa Corte di introdurre una nuova ipotesi di incompatibilità, riferita specificamente al giudice per le indagini preliminari «che abbia rigettato la richiesta di emissione di decreto penale di condanna per ritenuta diversità del fatto».



In questo modo, il giudice *a quo* mostra di ritenere che la nozione di «fatto diverso» (impiegata, quanto alle nuove contestazioni dibattimentali, nell'art. 516 cod. proc. pen.) equivalga a (o si presti a ricomprendere) quella di «fatto diversamente circostanziato» (presa in considerazione dal successivo art. 517).

La giurisprudenza di legittimità è, per converso, costante nell'affermare che la mancata contestazione di una circostanza aggravante - ipotesi che viene in rilievo nel giudizio *a quo* - non dia luogo a «diversità del fatto». Il fatto deve considerarsi «diverso» quando, in rapporto a taluno dei suoi elementi essenziali (condotta, evento, nesso causale, elemento soggettivo), presenta connotati materiali difformi rispetto a quello contestato. Non rientra, perciò, in tale nozione la mancata contestazione di un'aggravante, la quale implica non già una modifica dell'imputazione originaria, ma l'aggiunta ad essa di un elemento accessorio, non necessario ai fini della sussistenza del reato (l'art. 517 cod. proc. pen. qualifica, infatti, tale ipotesi come contestazione «suppletiva») (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 maggio-18 giugno 2015, n. 25882; sezione quarta penale, sentenza 25 giugno-28 luglio 2008, n. 31446).

In questa prospettiva, l'accoglimento del *petitum*, così come formulato dal rimettente, rimarrebbe privo di effetti nel giudizio principale, proprio perché ivi non si discute di una ipotesi di diversità del fatto.

Deve escludersi, tuttavia, che ciò comporti l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza. Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione e dalle singole argomentazioni in essa svolte si desume, in effetti, che, di là dal riferimento alla diversità del fatto - il quale si risolve in una mera imprecisione tecnica -, il giudice *a quo*, nel richiedere l'ulteriore ampliamento del catalogo delle incompatibilità, ha avuto specificamente di mira la fattispecie che viene in rilievo nel giudizio principale, ossia, appunto, il rigetto della richiesta di decreto penale per mancata contestazione di una circostanza aggravante.

4.- In questi termini, le questioni sono fondate, sotto il secondo dei profili prospettati dal giudice rimettente.

4.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione - ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o mantenere un atteggiamento già assunto - scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda* (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 2013, n. 153 del 2012, n. 177 del 2010 e n. 224 del 2001).

L'imparzialità del giudice richiede, in specie, che «la funzione del giudicare sia assegnata a un soggetto “terzo”, non solo scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere, formatesi in diverse fasi del giudizio in occasione di funzioni decisorie ch'egli sia stato chiamato a svolgere in precedenza» (sentenza n. 155 del 1996).

In quest'ottica, l'art. 34 cod. proc. pen. - dopo aver regolato, al comma 1, la cosiddetta incompatibilità “verticale”, determinata dall'articolazione e dalla consecutio dei diversi gradi di giudizio - si occupa, al comma 2 (oggi censurato), della cosiddetta incompatibilità “orizzontale”, attinente alla relazione tra la fase del giudizio e quella che immediatamente la precede.

La disposizione, costruita secondo la tecnica della casistica tassativa («[n]on può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso decreto penale di condanna o ha deciso sull'impugnazione avverso la sentenza di non luogo a procedere»), è stata oggetto, nel corso del tempo, di numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di tipo additivo, che hanno significativamente ampliato l'elenco delle ipotesi di operatività dell'istituto.

4.2.- In linea generale, l'incompatibilità presuppone una relazione tra due termini: una “fonte di pregiudizio” (ossia un'attività giurisdizionale atta a generare la forza della prevenzione) e una “sede pregiudicata” (vale a dire un compito decisorio, al quale il giudice, che abbia posto in essere l'attività pregiudicante, non risulta più idoneo).

4.2.1. - Per quanto attiene alla “sede pregiudicata” - che l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. individua nella «participa[zione] al giudizio» - questa Corte, fin dalle sue prime pronunce in materia, ha posto in evidenza come per «giudizio» debba intendersi ogni processo che in base a un esame delle prove pervenga a una decisione di merito (sentenze n. 155 e n. 131 del 1996, n. 453 del 1994, n. 439 del 1993, n. 261, n. 186 e n. 124 del 1992).

La nozione comprende, pertanto, non soltanto il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato (sentenza n. 401 del 1991), l'applicazione della pena su richiesta delle parti (ordinanza n. 151 del 2004), l'udienza preliminare (almeno nell'attuale configurazione, sentenza n. 224 del 2001) e talora l'incidente di esecuzione (sentenza n. 7 del 2022), nonché - per quanto qui particolarmente interessa - il decreto penale di condanna (sentenza n. 346 del 1997).

Com'è noto, il procedimento per decreto è un rito speciale a carattere “premier”, con contraddittorio eventuale e differito. Con il decreto il giudice per le indagini preliminari applica all'imputato, su richiesta del pubblico ministero,



per determinati tipi di reato, una pena pecuniaria, anche se inflitta in sostituzione di una pena detentiva, eventualmente ridotta fino alla metà rispetto al minimo edittale, senza alcuna attivazione preventiva del contraddittorio. L'imputato può presentare opposizione nei quindici giorni dalla notificazione del decreto, determinando l'instaurazione di un processo mediante giudizio immediato, giudizio abbreviato o patteggiamento.

Al giudice spetta, in base all'esame delle risultanze delle indagini preliminari, di accogliere o rigettare la richiesta del pubblico ministero, senza possibilità di apportarvi modifiche.

Si tratta di una funzione di giudizio, in quanto il controllo demandato al giudice per le indagini preliminari attiene non solo ai presupposti del rito, ma anche al merito dell'ipotesi accusatoria, postulando una verifica del fatto storico e della responsabilità dell'imputato. Il giudice può sindacare, tra l'altro, la congruità della pena richiesta dal pubblico ministero (per tutte, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 22 maggio-26 giugno 2018, n. 29349), l'esattezza della qualificazione giuridica del fatto (per tutte, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 15 dicembre 2011-24 gennaio 2012, n. 2982) e la sufficienza degli elementi probatori (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 16 giugno-21 luglio 2021, n. 28288): ipotesi tutte che, in caso di esito negativo della verifica, portano al rigetto della richiesta. Egli può anche prosciogliere l'imputato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. (art. 459, comma 3, cod. proc. pen.).

4.2.2.- Quanto, invece, all'"attività pregiudicante", questa Corte ha da tempo precisato le condizioni in presenza delle quali la previsione dell'incompatibilità del giudice deve ritenersi costituzionalmente necessaria.

In primo luogo, presupposto di ogni incompatibilità endoprocessuale è la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima res iudicanda. In secondo luogo - benché l'architettura del nuovo rito penale richieda, in linea di principio, che le conoscenze probatorie del giudice si formino nella fase del dibattimento - non basta a generare l'incompatibilità la semplice conoscenza di atti anteriormente compiuti, ma occorre che il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione di essi, strumentale all'assunzione di una decisione. In terzo luogo, tale decisione deve avere natura non «formale», ma «di contenuto»: essa deve comportare, cioè, valutazioni che attengono al merito dell'ipotesi dell'accusa, e non già al mero svolgimento del processo. Da ultimo, affinché insorga l'incompatibilità, è necessario che la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento, essendo del tutto ragionevole che, all'interno di ciascuna delle fasi, resti preservata «l'esigenza di continuità e di globalità»: prospettiva nella quale il giudice chiamato al giudizio di merito non incorre in incompatibilità allorché compia valutazioni preliminari, anche di merito, destinate a sfociare in quella conclusiva, venendosi altrimenti a determinare una «assurda frammentazione» del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenze n. 153 del 2012 e n. 131 del 1996).

Sulla base di tali criteri, questa Corte ha incluso tra le possibili "fonti di pregiudizio" anche l'ordinanza con la quale il giudice del dibattimento, avendo accertato che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, disponga, ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., la trasmissione degli atti al pubblico ministero. Nel momento in cui accerta che il fatto è diverso da come descritto nell'imputazione, il giudice compie, infatti, una penetrante delibazione del merito della res iudicanda, non dissimile da quella che, in mancanza di una valutazione della diversità del fatto, conduce alla definizione con sentenza del giudizio di merito. L'ordinanza di trasmissione degli atti al pubblico ministero determina, d'altro canto, la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari: «la fase in corso davanti al giudice che l'ha emessa si chiude, e la fase che si aprirà all'esito delle iniziative del pubblico ministero - il quale dovrà esercitare nuovamente l'azione penale, sempre che ne ravvisi i presupposti - sarà, [...] anche se omologa, una fase distinta e ulteriore, rispetto alla quale la valutazione di merito insita nel precedente provvedimento potrà assumere una valenza "pregiudicante"» (sentenza n. 18 del 2017).

Di qui, dunque, l'esigenza costituzionale che il nuovo dibattimento (sentenza n. 455 del 1994) o la nuova udienza preliminare (sentenza n. 400 del 2008), tenuti all'esito della predetta trasmissione per lo stesso fatto storico e nei confronti del medesimo imputato, siano attribuiti alla cognizione di altro giudice.

4.3.- Analoga conclusione si impone, *mutatis mutandis*, nel caso oggi in esame.

Da un lato, infatti, il rigetto della richiesta di decreto penale per mancata contestazione di una circostanza aggravante comporta anch'esso una valutazione di merito sulla res iudicanda. Come correttamente rilevato dal giudice *a quo*, in tale provvedimento è, infatti, insito il riconoscimento che, alla luce delle risultanze degli atti di indagine, non solo il fatto per cui si procede sussiste ed è addebitabile all'imputato (in caso contrario, il giudice rigetterebbe la richiesta per tale motivo), ma che è altresì aggravato da una circostanza trascurata dal pubblico ministero.

Dall'altro lato, poi, il rigetto della richiesta di decreto penale determina, per espressa previsione del codice di rito (art. 459, comma 3, cod. proc. pen.), la restituzione degli atti al pubblico ministero e, con essa - secondo un costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità -, la regressione del procedimento nella fase delle indagini preliminari (fase che si era chiusa con la precedente richiesta di decreto penale, che costituisce uno dei modi di esercizio dell'azione



penale): tant'è che il pubblico ministero viene pienamente reintegrato nelle proprie attribuzioni, potendo anche optare per una eventuale richiesta di archiviazione, senza che vi osti il principio di irretrattabilità dell'azione penale (tra le altre, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 14 dicembre 2017-26 marzo 2018, n. 14012; sezione seconda penale, 20-27 marzo 2009, n. 13680).

Di conseguenza, anche in questo caso, la successiva riproposizione della richiesta di decreto penale apre una nuova fase di giudizio che, sebbene omologa alla precedente, resta da essa distinta e nella quale, pertanto, la valutazione "contenutistica" insita nel provvedimento di rigetto della prima richiesta esplica la propria efficacia pregiudicante.

5.- L'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il giudice per le indagini preliminari, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, sia incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura, legato all'asserito svolgimento da parte del giudice, nel caso considerato, di un'attività sostitutiva del potere-dovere di iniziativa del pubblico ministero.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice per le indagini preliminari, che ha rigettato la richiesta di decreto penale di condanna per mancata contestazione di una circostanza aggravante, sia incompatibile a pronunciare sulla nuova richiesta di decreto penale formulata dal pubblico ministero in conformità ai rilievi del giudice stesso.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220016

N. 17

*Sentenza 2 dicembre 2021 - 24 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Puglia - Proroga del termine di realizzazione degli interventi straordinari di ampliamento e di demolizione e ricostruzione su immobili esistenti alla data del 1° agosto 2020 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte - Estinzione parziale del processo.**



**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT con oneri finanziari a carico del fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli standard qualitativi omogenei a tutela della salute - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Istituzione della sesta centrale operativa 118 con sede nel territorio di competenza della ASL BT con oneri finanziari a carico del fondo sanitario regionale - Violazione del principio dell'equilibrio della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35, art. 15 e 27.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32, 81, 97, 117, commi secondo, lettera s), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° marzo 2021, depositato in cancelleria il 4 marzo 2021, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

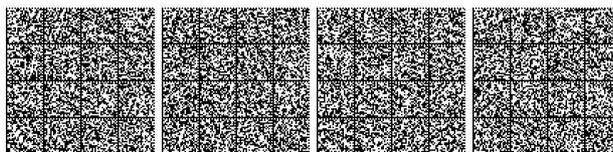
uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Anna Bucci e Isabella Fornelli per la Regione Puglia, quest'ultime in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 1° marzo 2021 e depositato il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 16 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021), in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 81, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

1.1.- In primo luogo, il ricorrente impugna, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, che modifica gli artt. 5 e 7 della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del



patrimonio edilizio residenziale), ritenendo che il combinato disposto della norma impugnata con l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 violi gli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000).

Ciò in quanto le norme impugnate consentirebbero la proroga temporale della disciplina che, introdotta nel 2009, consentiva, eccezionalmente, la realizzazione di interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione di immobili anche nelle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata violerebbe anche l'art.117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto - in relazione alla materia «governo del territorio» di competenza legislativa concorrente - con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) e dall'art. 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)».

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione censurata violi anche i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, ai sensi del quale «[è] istituita la sesta centrale operativa 118 la cui sede è nel territorio di competenza della ASL BT» (comma 1); «[l]a Giunta Regionale, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, provvede all'attuazione di cui al comma 1» (comma 2); «[g]li oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale» (comma 3).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 32 Cost., ponendosi in contrasto con il decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), che, al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1, stabilisce che ogni centrale operativa 118 deve avere «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, in particolare, che il proposito della Regione Puglia di dotare la nuova Provincia di Barletta-Andria-Trani di una centrale operativa del 118 non può considerarsi «funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza», essendo indubbio che un minor numero di centrali favorisca il pronto ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee al caso.

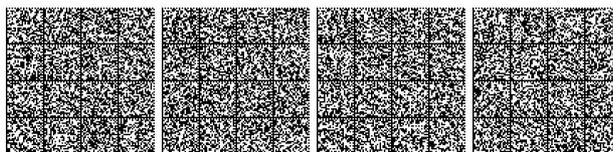
Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione impugnata, ponendo gli oneri finanziari dell'istituzione della sesta centrale operativa 118 a carico del Fondo sanitario regionale, inciderebbe pregiudizievolemente sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, violando anche gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia chiedendo dichiararsi inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, la difesa regionale rileva che l'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche», ha abrogato l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, determinando così il venir meno dell'interesse del ricorrente all'impugnazione.

2.2.- Quanto, invece, alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, la difesa regionale, preliminarmente, ne eccepisce l'inammissibilità per difetto di motivazione, in quanto il ricorrente, pur individuando le norme interposte poste a presidio della tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., non avrebbe chiarito, «anche alla luce del contenuto non imperativo della norma interposta invocata (punto 9.1.1. dell'All. 1 al D.M. 70/2015), dove si anniderebbe esattamente la violazione denunciata ed in quale modo, di conseguenza, la norma regionale censurata si porrebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali invocate».

Inoltre, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per l'inconferenza del parametro evocato dal ricorrente, dovendosi ricondurre la norma impugnata non all'art. 32 Cost. ma alla materia concorrente «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.



Infine, ad avviso della Regione, le questioni in esame dovrebbero ritenersi inammissibili anche in considerazione della natura meramente programmatica della disposizione censurata, la quale risulterebbe ex se inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato, con conseguente difetto di interesse alla sua impugnazione.

2.3.- Ad avviso della Regione Puglia, tutte le questioni promosse dal ricorrente non sarebbero, in ogni caso, fondate nel merito.

In particolare, la Regione evidenzia che, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, il d.m. n. 70 del 2015 non definisce alcun parametro demografico vincolante, limitandosi a individuare un criterio di massima, meramente orientativo, a cui uniformarsi nella revisione organizzativa del sistema di emergenza 118, come chiaramente stabilito nello stesso punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 del detto decreto, ai sensi del quale sarebbe appunto «percorribile una revisione organizzativa che preveda una centrale operativa con un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

Quanto, poi, alle censure formulate in riferimento alla dedotta violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., la difesa regionale ne sostiene la non fondatezza, rilevando che gli oneri finanziari derivanti dall'istituzione della nuova centrale operativa 118 sono posti dalla norma impugnata a carico del Fondo sanitario regionale, senza pertanto alcun ulteriore aggravio per la finanza pubblica.

3.- In data 26 luglio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, in conformità della delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 13 luglio 2021 relativamente alle questioni promosse con riferimento all'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, in ragione della sopravvenuta abrogazione dell'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 ad opera dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021.

4.- In data 18 agosto 2021, la Regione Puglia ha depositato una memoria con la quale ha accettato la suddetta rinuncia.

5.- Con memoria integrativa depositata il 5 novembre 2021, la difesa regionale ha ribadito le argomentazioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio e ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni ivi formulate.

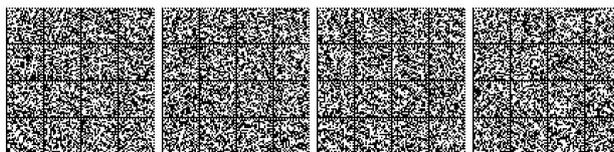
#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 16 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 81, 97 e 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 e 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021).

2.- In via preliminare, si deve rilevare che, nelle more del giudizio, l'art. 6, comma 2, lettera *c-bis*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) - ai sensi del quale i comuni, con deliberazione del consiglio comunale potevano disporre motivatamente «[l]'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi» - è stato abrogato dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante «Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche».

A seguito di tale sopravvenienza normativa, il Consiglio dei ministri ha deliberato, in data 13 luglio 2021, la rinuncia al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020.

Tale rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia con atto depositato in data 18 agosto 2021 e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigenti *ratione temporis*, limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020 (*ex multis*, sentenze n. 104 e n. 72 del 2021).



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 32, 81 e 117, terzo comma, Cost, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, ai sensi del quale «[è] istituita la sesta centrale operativa 118 la cui sede è nel territorio di competenza della ASL BT» (comma 1); «[l]a Giunta Regionale, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, provvede all'attuazione di cui al comma 1» (comma 2); «[g]li oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale» (comma 3).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'art. 32 Cost., ponendosi in contrasto con il criterio stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), ai sensi del quale ogni centrale operativa del servizio 118 deve essere istituita in relazione a «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

Il ricorrente ritiene, infatti, che le disposizioni del d.m. n. 70 del 2015, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», avrebbero lo scopo di garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 Cost., attraverso la definizione, in modo uniforme, per l'intero territorio nazionale, degli standard non solo qualitativi, strutturali e tecnologici ma anche quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020 - ponendo gli oneri finanziari dell'istituzione della nuova centrale operativa 118 a carico del Fondo sanitario regionale - inciderebbe, pregiudizievole, sulle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, con la conseguente violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

3.1.- Preliminarmente, la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 32 Cost., in quanto il ricorrente non avrebbe articolato una chiara motivazione a fondamento della denuncia di violazione dell'indicato parametro costituzionale, limitandosi ad un generico rilievo in ordine alla *ratio* delle norme interposte ritenute violate.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (così, da ultimo, sentenza n. 194 del 2020).

Tuttavia, allorché l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza il parametro asseritamente violato [...] e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnazione proposta è ammissibile.

Nella specie, tali requisiti sono soddisfatti, dal momento che le ragioni del contrasto tra la norma impugnata e la disciplina statale posta dal d.m. n. 70 del 2015 sono illustrate dal ricorrente in modo chiaro e sufficientemente articolato.

3.2.- La Regione ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione in esame a causa della inconferenza del parametro costituzionale evocato, ritenendo che la disposizione impugnata vada ricondotta non all'art. 32 Cost, ma alla potestà legislativa concorrente in materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'eccezione non può essere accolta, perché, attenendo alla fondatezza della questione, investe profili non di ammissibilità ma di merito.

3.3.- La Regione Puglia ha, infine, eccepito l'inammissibilità del ricorso in considerazione della natura meramente programmatica della disposizione impugnata.

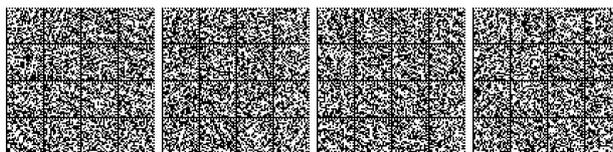
Ad avviso della resistente, infatti, la norma impugnata sarebbe priva di una propria e autonoma forza precettiva e, in quanto tale, non avrebbe la capacità di ledere, per sé stessa, come invece lamentato dal ricorrente, la sfera della competenza statale, a qualsivoglia ambito materiale di competenza o parametro costituzionale la si voglia ricondurre, discendendone «il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta» (sentenza n. 346 del 2010).

Anche tale eccezione non è fondata.

La norma regionale impugnata, pur non disponendo per l'immediato, ha, infatti, uno specifico contenuto precettivo, consistente nell'impegnare la Giunta regionale a svolgere tutte le azioni necessarie per l'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge.

3.4.- Venendo al merito del ricorso, la questione proposta con riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

Obiettivo fondamentale del Servizio di emergenza territoriale (118) è quello di garantire, attraverso l'intervento già sul luogo dell'evento, il migliore raccordo tra le esigenze della medicina extra-ospedaliera e quella ospedaliera,



mediante un'opera di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso, sia in caso di emergenza singola, sia in caso di catastrofe e maxi-emergenza.

Il servizio ha assunto, nel tempo, una tale complessità che il relativo modello organizzativo si è notevolmente diversificato nelle Regioni, anche in considerazione dei bacini di utenza e della popolazione servita.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata, prevedendo l'istituzione di una sesta centrale operativa 118 nel territorio di competenza della ASL della Provincia di Barletta-Andria-Trani, non risulterebbe, tuttavia, «funzionale alla logica di miglioramento della gestione delle attività di emergenza», in quanto un minor numero di centrali favorirebbe il tempestivo intervento e il ricovero dei pazienti presso le strutture ospedaliere maggiormente idonee.

La disposizione impugnata, anzi, secondo il ricorrente, ponendosi in esplicito contrasto con il criterio demografico stabilito al punto 9.1.1., quarto alinea, dell'Allegato 1 al d.m. n. 70 del 2015 - il quale prevede che ogni centrale operativa del servizio 118 abbia «un bacino di riferimento orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti» - violerebbe l'art. 32 Cost.

A ben vedere, tuttavia, l'ampiezza del bacino di utenza considerato dalla disciplina statale con riferimento all'istituzione delle centrali operative 118, a prescindere dalla natura delle norme contenute nell'allegato al decreto ministeriale citato, non ha carattere vincolante ma solo orientativo, come, del resto, risulta chiaramente dal tenore letterale della stessa disposizione del d.m. n. 70 del 2015 richiamata dall'Avvocatura generale dello Stato, che fa, appunto, riferimento a un bacino «orientativamente non inferiore a 0,6 milioni ed oltre di abitanti».

Inoltre, i dati forniti dalla Regione Puglia (e non contestati dall'Avvocatura generale dello Stato) evidenziano che la popolazione residente nei territori delle due Province di Bari e di Barletta-Andria-Trani, pari a circa 1,6 milioni di persone, è stata sinora servita da un'unica centrale operativa 118; per cui, in base agli stessi criteri fissati dal d.m. n. 70 del 2015, l'istituzione di una nuova centrale operativa 118 risulterebbe giustificata.

Alla luce di ciò, non risulta, pertanto, alcuna contraddizione tra i criteri fissati dalla disciplina statale e la norma impugnata, per cui la questione promossa in riferimento all'art. 32 Cost. non è fondata.

3.5.- È fondata, invece, la questione promossa in riferimento all'art. 81 Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la disposizione impugnata, stabilendo che «gli oneri finanziari sono a carico del fondo sanitario regionale», pregiudicherebbe le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, in violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

La norma impugnata, in effetti, imponendo alla Giunta regionale di provvedere all'istituzione della sesta centrale operativa 118 entro sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, comporta inevitabilmente degli oneri, e pertanto essa avrebbe dovuto individuare e quantificare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (*ex multis*, sentenze n. 26 del 2013, n. 115 e n. 70 del 2012), infatti, l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo di autorizzazione della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni.

Né, d'altra parte, la previsione che gli oneri finanziari siano a carico del Fondo sanitario regionale, ritenuta dalla difesa regionale idonea ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, può ritenersi sufficiente allo scopo, mancando appunto qualsivoglia quantificazione dei mezzi finanziari necessari per verificare la copertura degli oneri stessi.

Di qui, dunque, l'accoglimento della questione prospettata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2021);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 32 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 35 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, 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 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220017

N. 18

*Sentenza 2 dicembre 2021 - 24 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Sottoposizione a visto di censura della corrispondenza - Limiti - Corrispondenza indirizzata ai difensori - Omessa previsione - Violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera e).
- Costituzione, artt. 3, 15, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

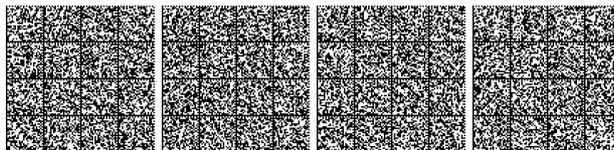
*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di G. J., con ordinanza del



21 maggio 2021, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3, 15, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nella parte in cui prevede, per i detenuti sottoposti al regime di cui al comma 2 e seguenti dello stesso art. 41-*bis* ordin. penit., la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, senza escludere quella indirizzata ai difensori.

1.1.- Dinanzi al giudice *a quo* pende il ricorso proposto da un imputato, condannato in primo grado alla pena di venticinque anni di reclusione perché ritenuto esponente di vertice di un'associazione di stampo mafioso, e attualmente detenuto in regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.

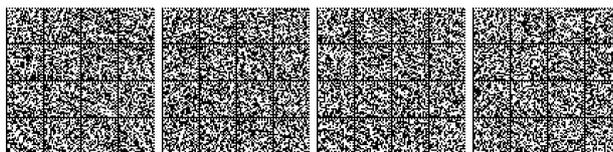
Esponde la Sezione rimettente che con decreto del 12 maggio 2020 il Presidente del Tribunale ordinario di Locri aveva disposto il trattenimento di un telegramma indirizzato dal detenuto al proprio difensore di fiducia. Con ordinanza del 9 luglio 2020 il Tribunale di Locri aveva rigettato il reclamo del detenuto avverso tale decreto, ritenendo la sussistenza di un «pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, connesso all'ambiguità del contenuto della missiva, composta da una serie di periodi non legati da un filo logico in grado di rendere coerente e comprensibile il testo nella sua interezza». Avverso l'ordinanza del tribunale il detenuto aveva quindi proposto il ricorso attualmente pendente innanzi al giudice rimettente, lamentando l'illegittimità della motivazione con cui il Tribunale aveva confermato il provvedimento di trattenimento.

Tuttavia, il giudice *a quo* dubita della compatibilità con i parametri costituzionali menzionati dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), ordin. penit., nella parte in cui non esclude la corrispondenza diretta al difensore dal novero di quella sottoposta al visto di censura. Tale dubbio, osserva la Sezione rimettente, impedisce «di procedere al vaglio della legittimità della motivazione del provvedimento impugnato, giacché qualora il dubbio prospettato si rivelasse fondato, la stessa operazione di lettura e di controllo del contenuto della missiva risulterebbe, a monte, viziata»: donde la rilevanza delle questioni formulate.

1.2.- Il giudice *a quo* ricostruisce anzitutto il quadro sistematico nel quale si inserisce la disposizione censurata, osservando che il controllo sulla corrispondenza dei detenuti e degli internati è disciplinato in via generale dall'art. 18-*ter* ordin. penit., il quale tuttavia esclude, al comma 2, ogni forma di controllo e di limitazione della corrispondenza indirizzata ai soggetti indicati dall'art. 103, comma 5, del codice di procedura penale, tra cui i difensori. Tale disciplina generale sarebbe, peraltro, derogata dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), ordin. penit., che prevede la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza dei detenuti e internati sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., facendo eccezione soltanto per «quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia». Al di fuori di queste tassative ipotesi, la disposizione censurata - che, come ritenuto dalla giurisprudenza, si atterrebbe a *lex specialis* rispetto all'art. 18-*ter* ordin. penit. (sono citate Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 17 maggio 2018, n. 51187, e 21 novembre 2012, n. 48365) - consentirebbe dunque all'autorità preposta non solo di prendere visione della generalità della corrispondenza del detenuto o dell'internato, compresa quella con il proprio difensore; ma anche di bloccarne l'inoltro, ovvero di non procedere alla sua consegna al detenuto o all'internato.

Tale conclusione non potrebbe essere revocata in dubbio dall'esistenza dell'art. 103, comma 6, cod. proc. pen., che vieta, tra l'altro, «ogni forma di controllo della corrispondenza tra l'imputato e il proprio difensore», in quanto quest'ultimo sia reso riconoscibile dal rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 35 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, salvo che la corrispondenza stessa costituisca corpo del reato. Anche rispetto all'art. 103, comma 6, cod. proc. pen. la disposizione censurata si porrebbe infatti in rapporto di specialità, su di essa prevalendo.

1.3.- Così interpretata, la disposizione di cui all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), ordin. penit. risulterebbe tuttavia in contrasto «non solo - e non tanto - [con la] libertà [e] segretezza della corrispondenza, diritti dichiarati invio-



labili dall'art. 15 Cost. e che spettano ad ogni individuo in quanto tale e, quindi, anche ai detenuti, ma anche e soprattutto [con il] diritto alla difesa e [con] quello ad un equo processo, tutelati a livello costituzionale e sovranazionale».

Ad avviso della Sezione rimettente, infatti, sarebbe irragionevole equiparare il difensore agli interlocutori «“non qualificati” del detenuto e, in primo luogo, ai familiari»: se non può escludersi «a priori l'astratta, ed eccezionale, eventualità che un difensore accetti di assumere il ruolo di illecito canale di comunicazione tra il proprio cliente e l'organizzazione criminale di appartenenza dello stesso, tale possibilità non può nemmeno essere assunta a massima di esperienza», si da legittimare una disciplina come quella censurata, che finirebbe per «trattare in modo analogo situazioni differenti, in patente violazione del principio di eguaglianza, irragionevolmente comprimendo, altresì, il diritto di difesa».

La disciplina in parola sarebbe inoltre irragionevole se confrontata con quella dettata per i colloqui visivi e telefonici con i difensori, sottratti - per espressa previsione dell'art. 41-*bis* ordin. penit. - al controllo auditivo e alla videoregistrazione, che valgono invece per i colloqui con i familiari. Una volta che si ammetta, infatti, che un difensore possa venir meno ai propri doveri deontologici e professionali, prestandosi a divenire un illecito canale di comunicazione tra il detenuto o l'internato e l'organizzazione criminale di appartenenza, un tale sviamento della funzione potrebbe ben verificarsi anche nel corso dei colloqui, sottratti a qualsiasi controllo; sicché la censura sulle missive indirizzate al difensore, e il loro eventuale trattenimento, finirebbero «per penalizzare irragionevolmente e inutilmente il diritto di difesa - anche solo attraverso l'irrimediabile ritardo che la sottoposizione a censura imprime all'inoltro e alla consegna della missiva - e quello ad un equo processo», senza riuscire però a «neutralizzare l'astratto pericolo che un ipotetico scambio di direttive e informazioni per mezzo del difensore avvenga con altro mezzo».

2.- L'associazione “Italiastatodidiritto” ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, argomentando a sostegno della fondatezza nel merito delle questioni sollevate.

L'opinione evidenzia in particolare come «il profilo più grave» della normativa censurata sarebbe costituito dalla presunzione di pericolosità del difensore sulla quale essa parrebbe fondarsi: presunzione che non solo mortificherebbe solennità e valenza del giuramento forense, ma sarebbe anche irragionevole nella misura in cui riguarda la categoria forense e non altre figure, prive di analoghe stringenti prescrizioni deontologiche e professionali, quali i membri del Parlamento, per i quali il visto di censura non opera.

Richiamando sul punto quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 212 del 1997 e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze 19 gennaio 2010, Montani contro Italia e 20 gennaio 2009, Zara contro Italia, l'*amicus* osserva inoltre che il diritto di conferire con il proprio difensore rappresenta un aspetto essenziale del diritto inviolabile di difesa, e che condizione essenziale per la sua garanzia sarebbe la confidenzialità delle informazioni scambiate tra avvocato e parte assistita.

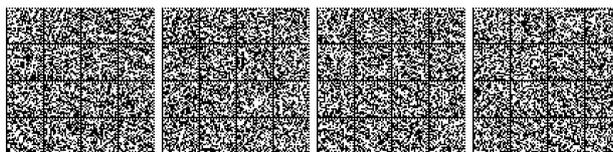
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, d'ufficio, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3, 15, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nella parte in cui prevede, per i detenuti sottoposti al regime di cui al comma 2 e seguenti dello stesso art. 41-*bis* ordin. penit., la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, senza escludere quella indirizzata ai difensori.

In sostanza, il giudice *a quo* ritiene che la previsione generalizzata, desumibile dalla disposizione oggetto del presente giudizio, del visto di censura sulla corrispondenza dei detenuti e degli internati sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. con i propri difensori costituisca una irragionevole compressione non solo del diritto di costoro alla libertà e segretezza della propria corrispondenza, ma anche e soprattutto dei loro diritti di difesa e al giusto processo, come garantiti dalla Costituzione e dalla CEDU.

2.- L'esame di tali questioni richiede una preliminare ricostruzione, anche in prospettiva diacronica, del quadro normativo nel quale si colloca la disposizione censurata, in particolare con riguardo ai rapporti tra quest'ultima e la disciplina generale in materia di limitazioni e controlli alla corrispondenza dei detenuti e degli internati, dettata dalla legge sull'ordinamento penitenziario.

2.1.- Prima dell'entrata in vigore della legge 8 aprile 2004, n. 95 (Nuove disposizioni in materia di visto di controllo sulla corrispondenza dei detenuti), l'art. 18 ordin. penit. prevedeva genericamente la possibilità di sottoporre la



corrispondenza di detenuti e internati a «visto di controllo» da parte dell'amministrazione penitenziaria o, a seconda dei casi, da parte della stessa autorità giudiziaria, sulla base di un provvedimento di quest'ultima.

2.2.- Nel 1989, l'art. 103, comma 6, del codice di procedura penale è intervenuto a vietare espressamente il sequestro e ogni forma di controllo della corrispondenza tra gli imputati - ancorché detenuti o internati - e i propri difensori, salvo che nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria abbia fondato motivo di ritenere che si tratti di corpo del reato, e sempre che siano state osservate le formalità prescritte dall'art. 35 delle Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, finalizzate ad assicurare la riconoscibilità di tale corrispondenza per l'amministrazione penitenziaria.

La disciplina sopravvenuta non concerneva invece, quanto meno in base al suo tenore letterale, la posizione dei detenuti o internati già condannati con sentenza definitiva.

2.3.- Dopo l'introduzione del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. ad opera del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, ci si chiese se il controllo della corrispondenza dei detenuti e internati soggetti a tale regime potesse essere disposto, anziché dall'autorità giudiziaria, dal Ministro della giustizia con il provvedimento applicativo del regime differenziato.

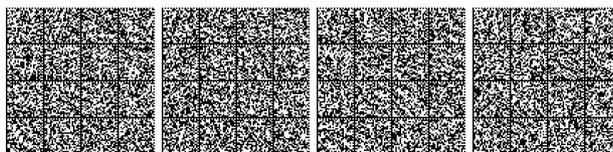
Con sentenza n. 349 del 1993, questa Corte ritenne non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit. che il giudice rimettente aveva formulato, tra l'altro, in riferimento all'art. 15 Cost., facendo leva sul presupposto ermeneutico secondo cui, sulla base della disposizione censurata, il Ministro avrebbe avuto la facoltà di disporre anche il controllo della corrispondenza del detenuto o internato sottoposto al nuovo regime penitenziario. Tale presupposto ermeneutico fu ritenuto erroneo da questa Corte. «Poiché i diritti inviolabili dell'uomo» - argomentò la sentenza in parola - «rispondono ad un principio di valore fondamentale che ha carattere generale, la loro limitazione o soppressione (nei soli casi e modi previsti dalla Costituzione, o per i quali è disposta una riserva di legge) ha carattere derogatorio ad una regola generale e, quindi, presenta natura eccezionale: è questo il motivo per cui le norme che siano suscettibili di incidere ulteriormente su tali diritti, previste dall'Ordinamento penitenziario (che è appunto un tipico ordinamento derogatorio), non possono essere applicate per analogia e vanno interpretate in modo rigorosamente restrittivo». Rispetto, in particolare, al controllo sulla corrispondenza dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., questa Corte osservò che «nulla è rinvenibile nella disposizione in esame che attribuisca al Ministro una specifica competenza in ordine alla sottoposizione a visto di controllo della corrispondenza dei detenuti, e che costituisca quindi deroga all'art. 18 dell'Ordinamento penitenziario (che [...] riserva tale potere al giudice), e, quindi, elusione della garanzia d'invulnerabilità delle comunicazioni sancita dall'art. 15 della Costituzione».

2.4.- La legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario) introdusse quindi il comma 2-*quater* nell'art. 41-*bis* ordin. penit. Nella sua versione originaria, la disposizione stabiliva che la sospensione delle regole di trattamento ordinario per effetto del provvedimento ministeriale di cui al precedente comma 2-*bis* «può comportare» la serie di misure di seguito elencate, tra cui quella - prevista alla lettera e), in questa sede censurata - della «sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia».

Restava non chiarito espressamente come questa nuova disposizione si coordinasse con la previsione generale, poc'anzi menzionata, relativa al controllo della corrispondenza di cui all'art. 18 ordin. penit., nonché con i divieti di controllo della corrispondenza dell'imputato stabiliti dall'art. 103, comma 6, cod. proc. pen., di cui parimenti si è detto.

2.5.- Nel frattempo, la disciplina dello stesso art. 18 ordin. penit. era stata più volte ritenuta incompatibile con l'art. 8 CEDU da parte della Corte di Strasburgo, in ragione dell'inadeguatezza della base legale della limitazione del diritto alla riservatezza della corrispondenza del detenuto, non essendo stabiliti dalla legge né la possibile durata delle misure di controllo della corrispondenza, né i presupposti, l'ampiezza e le modalità di esercizio della discrezionalità delle autorità competenti a disporle (Corte EDU, sentenze 15 novembre 1996, Calogero Diana contro Italia, paragrafo 33; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia, paragrafo 33; grande camera, 6 aprile 2000, Labita contro Italia paragrafo 184; 9 gennaio 2001, Natoli contro Italia, paragrafo 46; nonché, con riferimento alla situazione normativa antecedente al 2004, sentenze 11 gennaio 2005, Musumeci contro Italia, paragrafo 58; 7 luglio 2009, Salvatore Piacenti contro Italia, paragrafo 19; 1° dicembre 2009, Stolder contro Italia, paragrafo 34).

Proprio per ovviare alle lacune di disciplina evidenziate dalla Corte EDU, la legge n. 95 del 2004 riformò la disciplina generale sulle limitazioni e i controlli della corrispondenza dei detenuti e internati, introducendo il nuovo art. 18-*ter* ordin. penit. e abrogando contestualmente i commi settimo e nono dell'art. 18 nella versione allora vigente, nonché il riferimento alla corrispondenza contenuto nel comma ottavo dello stesso articolo nella versione allora vigente (su tale vicenda normativa e sul «delicato punto di equilibrio raggiunto dal legislatore» con il nuovo art. 18-*ter* ordin. penit., in linea con le sollecitazioni della Corte EDU, sentenza n. 20 del 2017 di questa Corte).



La nuova disposizione prevede, in particolare, la possibilità per l'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma 3 - in presenza di «esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto» - di disporre nei confronti di singoli detenuti o internati, per periodi non superiori a sei mesi, prorogabili per successivi periodi non superiori a tre mesi, tre distinte misure, di impatto decrescente rispetto al diritto alla libertà e segretezza della corrispondenza: *a)* limitazioni nella corrispondenza epistolare e telegrafica e nella ricezione della stampa; *b)* la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo; *c)* il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima (comma 1).

Il comma 2 dell'art. 18-ter ordin. penit. esclude, peraltro, l'applicazione di tali misure qualora la corrispondenza epistolare o telegrafica sia indirizzata, tra gli altri, «ai soggetti indicati nel comma 5 dell'articolo 103 del codice di procedura penale», e cioè ai difensori, agli investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento, nonché ai consulenti tecnici e ai loro ausiliari - soggetti, tutti, rispetto ai quali l'art. 103, comma 5, cod. proc. pen. vieta in via generale l'intercettazione delle conversazioni o comunicazioni con l'imputato.

2.6.- La legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha, infine, modificato il comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ordin. penit., disponendo che il provvedimento ministeriale applicativo del regime differenziato disciplinato dallo stesso art. 41-*bis* «prevede» - anziché, come in precedenza, «può comportare» - le misure elencate di seguito, tra le quali la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza di cui alla lettera *e)*, che viene in questa sede in considerazione.

2.7.- Come si evince dalla ricostruzione che precede, il legislatore non ha mai espressamente chiarito quale rapporto intercorra tra la previsione della «sottoposizione a visto di censura della corrispondenza» dei detenuti e internati in regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. e la disciplina sui «controlli della corrispondenza» applicabile alla generalità dei detenuti e internati, contenuta oggigiorno nell'art. 18-ter ordin. penit.

Tale mancato chiarimento apre due ordini di problemi.

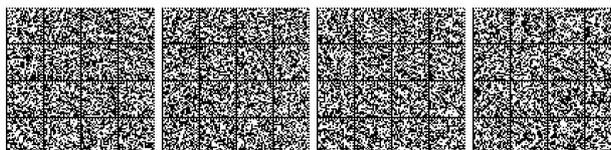
In primo luogo, occorre stabilire se, in base all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e)*, ordin. penit., la sottoposizione a «visto di censura» della corrispondenza - misura che, malgrado la differente denominazione, di fatto coincide con quella, menzionata nell'art. 18-ter, comma 1, lettera *b)*, ordin. penit., del «controllo della corrispondenza» - possa, e anzi debba (dopo la modifica apportata alla disposizione censurata dalla legge n. 94 del 2009), essere disposta direttamente dal Ministro della giustizia nel medesimo provvedimento applicativo del regime penitenziario differenziato di cui allo stesso art. 41-*bis* ordin. penit., ovvero continui a dover essere disposta dall'autorità giudiziaria indicata come competente dall'art. 18-ter, comma 3, ordin. penit.

La giurisprudenza di legittimità, sulla base delle medesime esigenze di una interpretazione costituzionalmente orientata di cui si era fatta carico la sentenza n. 349 del 1993 (*supra*, punto 2.3.), appare nettamente orientata in quest'ultimo senso, affermando che la libertà di corrispondenza dei detenuti in regime speciale può essere limitata, in virtù di quanto stabilito dall'art. 15 Cost., solo con un provvedimento dell'autorità giudiziaria, specificamente motivato in ordine alla sussistenza dei presupposti indicati dai commi da 1 a 4 dell'art. 18-ter della legge n. 354 del 1975 come modificato dalla legge n. 95 del 2004 (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 febbraio 2019, n. 32452; in senso conforme, sezione prima penale, sentenza 17 maggio 2018, n. 51187; sezione prima penale, 20 giugno 2014, n. 43522; sezione prima penale, 21 novembre 2012, n. 48365).

Da tale diritto vivente si desume, dunque, che in linea di principio l'art. 18-ter, comma 3, ordin. penit. trova applicazione anche nei confronti di detenuti e internati sottoposti al regime penitenziario speciale di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.

2.8.- Resta però aperto un secondo ordine di quesiti, cruciale rispetto alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale oggi sottoposte a questa Corte: e cioè, da un lato, se anche rispetto a tutti i detenuti e internati in regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit. valga il divieto, posto in via generale dall'art. 18-ter, comma 2, ordin. penit., di disporre le misure previste dal comma 1 con riferimento alla corrispondenza epistolare o telegrafica con i soggetti indicati dall'art. 103, comma 5, cod. proc. pen., tra cui segnatamente i difensori del singolo detenuto o internato; e dall'altro lato se, quanto meno in riferimento ai soli imputati in custodia cautelare sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., continui a valere il divieto di ogni forma di controllo della corrispondenza fra costoro e i rispettivi difensori posto dall'art. 103, comma 6, cod. proc. pen.

La soluzione affermativa a entrambi i quesiti - sostenuta del resto da numerose voci dottrinali - è alla base della circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) n. 3676/6126 del 2 ottobre 2017 intitolata «Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* O.P.». L'art. 18.1 di tale circolare dispone infatti espressamente che «[v] è tassativo divieto di sottoporre a limitazioni e/o controlli la corrispondenza cd. "per giustizia", ovvero la corrispondenza indirizzata ai soggetti indicati nel comma 5 dell'art. 103 del codice procedura penale», nonché a tutte le autorità indicate nell'art. 35 delle relative norme di attuazione.



Nello stesso senso paiono implicitamente orientate anche alcune recenti decisioni della Corte di cassazione, che affermano la legittimità di singole misure di controllo sul contenuto della corrispondenza del detenuto in regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit. con il proprio difensore in casi in cui non erano state osservate le formalità dettate per l'invio della corrispondenza "per ragioni di giustizia" dagli artt. 103 cod. proc. pen. e 35 norme att. cod. proc. pen., nonché dall'art. 16.4 della menzionata circolare del DAP (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 22 giugno 2020, n. 23820; sezione prima penale, sentenza 20 febbraio 2019, n. 21737). Da tali decisioni si può infatti desumere a contrario che le misure in questione non sarebbero state legittime ove le predette formalità fossero state rispettate (si veda altresì Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 febbraio 2019, n. 27571, che rigetta il ricorso avverso un provvedimento di trattenimento della corrispondenza di un detenuto in regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit. poiché non risultava l'afferenza di tale corrispondenza a procedimenti nei quali risultasse depositata la nomina di quel difensore, con la significativa precisazione che - ove siano rispettate le formalità prescritte dalla legge per la corrispondenza con i difensori - resta ferma «l'impossibilità di accedere ai contenuti della comunicazione»).

Né argomenti in senso contrario possono desumersi dalle sentenze citate nell'ordinanza di rimessione, che concernono ora il trattenimento di missive che non risultavano indirizzate al difensore (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza n. 51187 del 2018; sentenza n. 48365 del 2012), ora il trattenimento di una busta, indirizzata dal difensore al detenuto, contenente però anche un cd-rom, ritenuto ricadere entro la diversa disciplina relativa del controllo degli oggetti (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 settembre 2020-18 gennaio 2021, n. 1901).

2.9.- Il giudice rimettente muove, tuttavia, dal diverso presupposto interpretativo secondo cui la disposizione censurata, escludendo espressamente dalla sottoposizione a visto di censura soltanto la corrispondenza «con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia», si porrebbe quale *lex specialis* sia rispetto al comma 2 dell'art. 18-*ter* ordin. penit., sia rispetto all'art. 103, comma 6, cod. proc. pen.

In difetto di un orientamento chiaro e consolidato della giurisprudenza di legittimità in senso contrario, idoneo ad assurgere a diritto vivente, la soluzione interpretativa assunta a base dell'ordinanza di rimessione appare non solo plausibile, ma anche - a ben guardare - come la più conforme al dato letterale della disposizione censurata: la quale, con riferimento specifico ai detenuti e internati sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. pen. (e senza distinguere tra condannati in via definitiva e imputati in custodia cautelare) prevede come misura ordinaria il visto di censura della corrispondenza, elencando in modo apparentemente tassativo le ipotesi di corrispondenza sottratta a tale visto, in deroga dunque alle altre disposizioni che prevedono divieti di controllo della corrispondenza con un più ampio novero di soggetti "qualificati" per la generalità dei detenuti o internati (art. 18-*ter* ordin. penit.), ovvero per la generalità degli imputati (art. 103, comma 6, cod. proc. pen.).

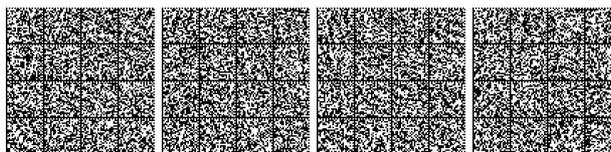
3.- Da ciò discende l'ammissibilità delle questioni prospettate dal giudice rimettente, il quale ha - almeno implicitamente - escluso la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata (ciò che la giurisprudenza ormai costante di questa Corte considera sufficiente ai fini dell'ammissibilità della questione: sentenza n. 221 del 2015 nonché, *ex multis*, sentenze n. 150, n. 59 e n. 32 del 2021), argomentando pianamente sulla base del suo dato letterale, che costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione (sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 82 del 2017). Dato letterale, peraltro, sulla cui base - nonostante le contrarie indicazioni contenute nella circolare del DAP poc'anzi menzionata - si è proceduto all'estensione del visto di censura alla corrispondenza con i difensori nel caso oggetto del giudizio *a quo*.

4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. è fondata.

4.1.- Questa Corte ha da tempo riconosciuto che la garanzia costituzionale del diritto di difesa - qualificato come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 238 del 2014, n. 232 del 1989 e n. 18 del 1982) - comprende il diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996), «allo scopo di predisporre le difese e decidere le strategie difensive, ed ancor prima allo scopo di poter conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti» (sentenza n. 212 del 1997); ed ha altresì evidenziato come tale diritto «assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruente solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive» (sentenza n. 143 del 2013).

4.2.- Questi principi trovano precise corrispondenze nel diritto internazionale dei diritti umani.

Quanto al contesto europeo, risalente è l'affermazione da parte della Corte EDU secondo la quale l'esercizio del diritto alla riservatezza delle proprie comunicazioni - di per sé tutelato dall'art. 8 CEDU (sentenze 25 marzo 1992, Campbell contro Regno Unito, paragrafo 54, nonché, recentemente, 24 maggio 2018, Laurent contro Francia, paragrafo 49) - è funzionale anche a esercitare il diritto alla difesa tecnica sancito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU in capo ad ogni persona accusata di un reato; diritto il cui esercizio implica la possibilità di comunicare liberamente con



il proprio avvocato (sentenze 20 giugno 1988, Schönenberger e Durmaz contro Svizzera, paragrafo 29 e, ancor prima, 21 febbraio 1975, Golder contro Regno Unito, paragrafo 45), come del resto espressamente riconosce, in altro contesto regionale di tutela dei diritti umani, l'art. 8, paragrafo 2, lettera *d*), della Convenzione americana sui diritti umani.

Con riferimento in particolare ai colloqui tra detenuti e difensore, la Corte di Strasburgo ha osservato che, se un avvocato non potesse conferire con il suo cliente e ricevere da lui istruzioni riservate al riparo della sorveglianza da parte dell'autorità, la sua assistenza tecnica perderebbe gran parte della sua utilità, mentre la Convenzione mira a garantire diritti concreti ed effettivi (sentenza 28 novembre 1991, S. contro Svizzera, paragrafo 48; in senso analogo, più di recente, sentenza 27 novembre 2007, Zagaria contro Italia, paragrafo 36; grande camera, sentenza 12 maggio 2005, Öcalan contro Turchia, paragrafi 133 e 135); e ciò anche rispetto alla necessità di assicurare la tutela del detenuto contro eventuali abusi delle autorità penitenziarie (sentenze 30 gennaio 2007, Ekinçi e Akalin contro Turchia, paragrafo 47; 25 marzo 1992, Campbell, paragrafo 47).

Come già di recente rammentato da questa Corte, inoltre, «il diritto del detenuto a conferire con il difensore forma oggetto di esplicito e puntuale riconoscimento in atti sovranazionali, tra i quali la raccomandazione R (2006)2 del Consiglio d'Europa sulle "Regole penitenziarie europee", adottata dal Comitato dei Ministri l'11 gennaio 2006, che riferisce distintamente il diritto stesso tanto al condannato (regola numero 23) che all'imputato (regola numero 98)» (sentenza n. 143 del 2013).

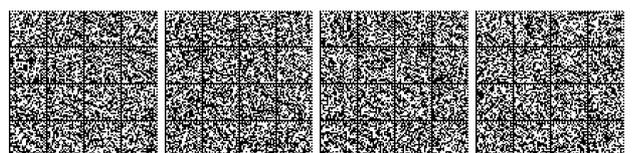
Identica raccomandazione è, infine, contenuta nella regola 61 delle "United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of prisoners" (le cosiddette "Mandela Rules"), adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2015, ove si sottolinea la necessità che ai detenuti - senza distinzione tra condannati in via definitiva e imputati - sia assicurata la possibilità di comunicare e di consultarsi con un legale di propria scelta o un avvocato d'ufficio «without delay, interception or censorship and in full confidentiality», precisandosi altresì che i colloqui orali possano svolgersi sotto la sorveglianza visiva, ma non auditiva, degli agenti penitenziari.

4.3.- Non v'è dubbio che la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza con il proprio difensore, discendente dalla disposizione censurata, costituisca una vistosa limitazione del diritto in questione. La procedura di visto comporta, infatti, l'apertura della corrispondenza da parte dell'autorità giudiziaria o dell'amministrazione penitenziaria delegata, la sua integrale lettura e il suo eventuale "trattenimento" - ossia la mancata consegna al destinatario, sia questi il difensore o lo stesso detenuto o internato. Tale procedura comporta dunque in ogni caso, oltre a un rallentamento della consegna della corrispondenza, il venir meno della sua segretezza; e può determinare, altresì, l'impedimento radicale della comunicazione, sulla base del giudizio discrezionale dell'autorità che esercita il controllo.

La giurisprudenza di questa Corte considera, peraltro, che il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni con il proprio difensore non sia assoluto, e sia soggetto a possibili bilanciamenti con altri interessi costituzionalmente garantiti, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, e in ogni caso a condizione che non risulti compromessa l'effettività del diritto alla difesa (sentenza n. 143 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto, e ulteriori pronunce ivi richiamate, riferite anche ad aspetti differenti del diritto di difesa). Analogamente, la Corte EDU considera in linea di principio ammissibili limitazioni al diritto in questione, purché fondate su un'idonea base legale, e purché proporzionate rispetto ai fini legittimi perseguiti dal legislatore (per tutte, ancora Corte EDU, Ekinçi e Akalin contro Turchia, e Campbell, paragrafo 34).

Rispetto poi alla generalità delle limitazioni dei diritti fondamentali imposte ai detenuti o internati sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che tali limitazioni - assai più onerose di quelle ordinariamente imposte ai detenuti e internati "comuni" - siano costituzionalmente legittime soltanto in quanto appaiano, da un lato, funzionali rispetto alla peculiare finalità del regime speciale in parola, che mira non già ad assicurare un surplus di punizione per gli autori di reati di speciale gravità, bensì esclusivamente a contenere la persistente pericolosità di singoli detenuti, «in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà» (sentenza n. 97 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto); e, dall'altro, non risultino sproporzionate, in quanto eccessive rispetto a tale scopo legittimo, e irragionevolmente gravose rispetto ai diritti fondamentali di cui restano titolari anche le persone sottoposte al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., ovvero siano tali da vanificare del tutto la funzione rieducativa della pena; o ancora si risolvano, addirittura, in trattamenti contrari al senso di umanità (così, con varie formulazioni, la stessa sentenza n. 97 del 2020, nonché sentenze n. 197 del 2021, n. 186 del 2018, n. 376 del 1997 e n. 351 del 1996).

4.4.- È dunque sulla base di tali principi che deve essere vagliata la legittimità costituzionale della limitazione del diritto di comunicare liberamente, e in maniera confidenziale, con il proprio difensore, desumibile dalla disposizione censurata in relazione ai detenuti e internati in regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit.



4.4.1.- Questa Corte, esaminando alcuni anni or sono la previsione, introdotta dalla legge n. 94 del 2009, di rigidi limiti quantitativi settimanali ai colloqui con il difensore dei detenuti e internati in regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit., ne dichiarò l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 24 Cost., osservando che tale disciplina realizzava un irragionevole decremento di tutela di un diritto fondamentale (quello alla difesa tecnica), cui non faceva riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango (quello alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza). Infatti, posto che i colloqui con i difensori - diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone - restano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti risultavano suscettibili di penalizzare la difesa, ma non valevano «ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi criminali». D'altra parte, si sottolineò come l'eventualità che persone pur «appartenenti ad un ordine professionale (quello degli avvocati), tenute al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia e sottoposte alla vigilanza disciplinare dell'ordine di appartenenza», si prestino a fungere da tramite fra il detenuto e i membri dell'organizzazione criminale, «se non può essere certamente esclusa a priori, neppure può essere assunta ad una regola di esperienza, tradotta in enunciato normativo: apparendo, sotto questo profilo, la situazione significativamente diversa da quella riscontrabile in rapporto ai colloqui con persone legate al detenuto da vincoli parentali o affettivi, ovvero con terzi non qualificati» (sentenza n. 143 del 2013).

4.4.2.- Analoghe conclusioni si impongono rispetto alla disposizione ora all'esame.

Come la generalità delle misure previste dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, ordin. penit., anche il visto di censura della corrispondenza contemplato dalla lettera e) mira essenzialmente a impedire che il detenuto o l'internato possano continuare a intrattenere rapporti con l'organizzazione criminale di appartenenza, e a svolgere così ancora un ruolo attivo all'interno di tale organizzazione, in particolare impartendo o ricevendo ordini o istruzioni rivolti a, o provenienti da, altri membri del sodalizio.

Sotto questo profilo, non può escludersi in assoluto che tali ordini o istruzioni possano essere trasmessi anche attraverso l'intermediazione di un difensore; sicché l'estensione alle comunicazioni con i difensori del visto di censura potrebbe, in astratto, ritenersi misura funzionale a ridurre il rischio di un tale evento.

Riguardata, però, nel contesto delle altre misure previste dal comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* ordin. penit., la disposizione in esame si appalesa del tutto inidonea a tale scopo, dal momento che il temuto scambio di informazioni tra difensori e detenuti o internati potrebbe comunque avvenire nel contesto dei colloqui visivi o telefonici, oggi consentiti con il difensore in numero illimitato, e rispetto al cui contenuto non può essere operato alcun controllo.

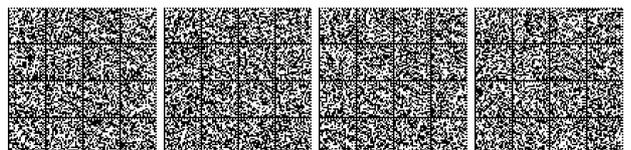
Inoltre, la misura - che incide sul diritto fondamentale del detenuto o internato in misura ancora più gravosa rispetto a quella giudicata costituzionalmente illegittima dalla menzionata sentenza n. 143 del 2013, non ponendo meri limiti quantitativi ma potendo addirittura impedire che talune comunicazioni giungano al proprio destinatario - appare certamente eccessiva rispetto allo scopo perseguito, dal momento che sottopone a controllo preventivo tutte le comunicazioni del detenuto con il proprio difensore. E ciò in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite da parte di quest'ultimo.

In effetti, come osserva anche l'*amicus curiae*, la disposizione censurata si fonda su una generale e insostenibile presunzione - già stigmatizzata dalla sentenza n. 143 del 2013 - di collusione del difensore con il sodalizio criminale, finendo così per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso. Ruolo che, per risultare effettivo, richiede che il detenuto o internato possa di regola comunicare al proprio avvocato, in maniera libera e riservata, ogni informazione potenzialmente rilevante per la propria difesa, anche rispetto alle modalità del suo trattamento in carcere e a violazioni di legge o di regolamento che si siano, in ipotesi, ivi consumate.

Infine, il *vulnus* al diritto di difesa risulta particolarmente evidente nei confronti dei detenuti meno abbienti. Qualora infatti il detenuto sia stato trasferito in una struttura penitenziaria distante dalla città in cui ha sede il proprio difensore di fiducia, la corrispondenza epistolare potrebbe divenire il principale mezzo a disposizione per comunicare con lo stesso difensore; mentre i detenuti provvisti - anche in ragione della propria posizione apicale nell'organizzazione criminale - di maggiori disponibilità economiche potrebbero assai più agevolmente sostenere i costi e gli onorari connessi ai viaggi del proprio avvocato finalizzati allo svolgimento dei colloqui.

4.5.- Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per contrasto con l'art. 24 Cost., nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.

5.- Restano assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220018

n. 19

*Sentenza 10 - 25 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Politiche sociali - Reddito di cittadinanza - Requisiti necessari - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché del permesso unico lavoro o del permesso di soggiorno di almeno un anno - Denunciata irragionevolezza, violazione di diritto individuale essenziale e del principio, anche convenzionale, di non discriminazione - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, art. 2, comma 1, lettera a), numero 1).
- Costituzione, artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art.14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.

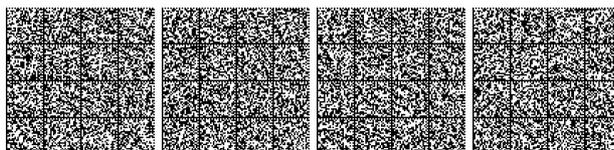
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra L. E. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 10 luglio 2020, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di L. E. e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 la Giudice relattrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per L. E., Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza (di seguito, anche: *Rdc*), richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il giudizio *a quo* è stato promosso da L. E., cittadina nigeriana, con ricorso depositato il 13 gennaio 2020 ai sensi dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile. La ricorrente ha chiesto l'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), tramite diretta applicazione dell'art. 12 della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, oppure previa rimessione della questione di legittimità costituzionale sull'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, «con i conseguenti ordini di cessazione della discriminazione e rimozione degli effetti», oltre alla condanna dell'INPS al pagamento del *Rdc* e al risarcimento del danno.

Il rimettente riferisce che L. E. ha fatto ingresso in Italia nel 1996 e che era titolare - dal 12 gennaio 2017 - di un permesso di soggiorno per «attesa occupazione», di cui ha chiesto il rinnovo (essendo scaduto il 27 marzo 2019). Il 7 ottobre 2019 L. E. ha presentato domanda di reddito di cittadinanza in forma cartacea, in quanto il sistema informatico dell'INPS non consentiva di procedere agli stranieri che non dichiarassero la titolarità del permesso di lungo periodo o della protezione internazionale. Il 23 ottobre 2019 l'INPS ha ritenuto inammissibile la domanda, in quanto «non è possibile accettare domande cartacee».

Il giudice *a quo* respinge, in via preliminare, un'eccezione di inammissibilità, osservando che l'azione esperita dalla ricorrente «nelle forme ex art. 28 d.lgs. 150/2011 è un'azione tipica», specificamente prevista per offrire tutela contro qualunque atto discriminatorio.

Il rimettente ricorda poi che lo stesso Tribunale di Bergamo ha sollevato una questione analoga, riguardante il reddito di inclusione, e richiama la motivazione di quell'ordinanza. Sintetizza poi alcune norme del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, precisando che l'unico punto controverso attiene alla titolarità da parte della ricorrente del permesso di soggiorno di lungo periodo, mentre non è contestato il suo possesso di tutti gli altri requisiti previsti per il riconoscimento del reddito di cittadinanza. Il giudice *a quo* dichiara dunque rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il reddito di cittadinanza è esplicitamente qualificato «livello essenziale delle prestazioni» e costituisce una «misura [...] di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» (art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito). Sarebbe dunque finalizzato a dare attuazione ai fondamentali compiti della Repubblica di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, proponendosi di assicurare



un «livello minimo di sussistenza» e la concreta possibilità di svolgimento della personalità nelle formazioni sociali, in primis quella lavorativa.

Il giudice *a quo* rileva che, nella sentenza n. 187 del 2010, questa Corte avrebbe affermato che, per valutare l'essenzialità della prestazione, occorre verificare se essa integri un rimedio destinato a soddisfare i bisogni primari inerenti alla tutela della persona umana, rimedio «costituente, dunque, un diritto fondamentale, perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Ove si tratti di una provvidenza destinata a far fronte al «sostentamento» della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti finirebbe per violare l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il rimettente ritiene, in definitiva, che il reddito di cittadinanza sia «riconducibile nell'alveo dei diritti essenziali» e che, dunque, il requisito del permesso di lungo periodo si ponga in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. («anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex artt. 31 e 38 Cost.»), nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione».

In ogni caso, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse considerato «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali», la limitazione prevista dalla norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza. Il rimettente dà atto che il legislatore può circoscrivere la platea dei beneficiari di certe prestazioni sociali, ma la limitazione dovrebbe pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza, che può ritenersi rispettato solo qualora sussista una «ragionevole correlazione» tra la condizione cui è subordinato il beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne definiscono la *ratio*, cioè tra il requisito posto e le situazioni di bisogno che la provvidenza è volta a fronteggiare (il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 166 del 2018 di questa Corte).

Nel caso di specie, la norma censurata finirebbe per penalizzare, «senza alcuna apprezzabile ragione e anzi in aperto contrasto con l'intento legislativo», «proprio i nuclei familiari più bisognosi», dati i requisiti necessari per ottenere il permesso di lungo periodo. A tale proposito, il rimettente richiama gli argomenti dedotti dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nell'ordinanza di rimessione 17 giugno 2019, n. 16164, in materia di «bonus bebè».

Inoltre, secondo il giudice *a quo* la norma censurata non si raccorderebbe con l'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in base al quale «[g]li stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno [...] sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

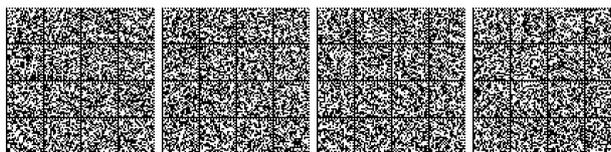
Infine, quanto al problema dell'«applicazione del diritto alla parità di trattamento sancito dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE» nel godimento delle prestazioni di sicurezza sociale di cui al regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il rimettente osserva che la possibilità o meno di ricondurre il reddito di cittadinanza alle «prestazioni di disoccupazione» di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera *h*) del citato regolamento «non condiziona la proposizione della questione di legittimità costituzionale» (sul punto rinvia agli argomenti utilizzati dalla Corte di cassazione nella citata ordinanza n. 16164 del 2019).

Il rimettente solleva conseguentemente questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 CDFUE, «nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998».

2.- L'11 gennaio 2021 l'INPS si è costituito nel presente giudizio.

In primo luogo, la parte eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto sarebbe errato l'assunto del rimettente secondo il quale l'unica questione controversa nel giudizio *a quo* sarebbe quella dell'estensione del reddito di cittadinanza agli stranieri privi di permesso di lungo periodo. Non essendo stato dimostrato il possesso degli altri requisiti, l'eventuale accoglimento della questione non condurrebbe al riconoscimento del Rdc in capo alla ricorrente.

Inoltre, l'azione esercitata nel giudizio *a quo*, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sarebbe inammissibile in quanto esperibile solo a fronte di un comportamento discriminatorio, non in caso di legittimo diniego della prestazione per assenza



di un requisito previsto dalla legge. La motivazione offerta dal rimettente su tale eccezione sarebbe «poco plausibile». Ancora, l'eventuale sentenza di accoglimento non potrebbe rendere antigiusuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato tenuto, con la conseguenza che essa non potrebbe condurre a riconoscere il diritto al reddito di cittadinanza in capo alla ricorrente.

La questione sarebbe poi inammissibile perché il rimettente - in assenza di pronunce della Cassazione che la escludano - avrebbe omesso di sperimentare una possibile interpretazione adeguatrice della disposizione censurata.

Passando alla non manifesta infondatezza, la parte riepiloga la normativa in materia e osserva che il reddito di cittadinanza «non è un semplice e mero [...] beneficio economico, bensì un più ampio progetto personalizzato», comprendente interventi di sostegno al nucleo familiare e impegni di quest'ultimo funzionali al superamento dello stato di povertà. Il reddito di cittadinanza, ricorda la parte, è condizionato dalla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e dalla successiva sottoscrizione del «patto per il lavoro», e non può dunque essere ricondotto «né ad un mero sussidio per l'affrancamento dalla povertà, né ad una prestazione che afferisce ai bisogni primari ed essenziali della persona» (come il diritto alla salute o all'abitazione). La misura non si risolverebbe in una «mera prestazione assistenziale e generalizzata», volta a superare un «mero stato di bisogno», perché, «ove così fosse, il legislatore non ne avrebbe - ad esempio - condizionato l'erogazione alla sottoscrizione - da parte del nucleo familiare - del patto per il lavoro».

L'obiettivo di «affrancamento "mirato"» dalla povertà perseguito dal reddito di cittadinanza dovrebbe indurre a qualificarlo come una prestazione diretta a superare le difficoltà del nucleo familiare già radicato sul territorio italiano, non come uno strumento per creare il radicamento sociale dei nuclei familiari legati stabilmente al territorio.

L'INPS assimila il reddito di cittadinanza al reddito di inclusione e, richiamando la nota del Ministero del lavoro 2 maggio 2018, afferma che anch'esso rientra tra le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione sui servizi sociali, con la conseguenza che la norma che lo istituisce dovrebbe essere letta in combinato disposto con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», che riserva quelle provvidenze agli stranieri titolari del permesso di lungo periodo, per favorire i soggetti che hanno una maggiore stabilità di residenza nel nostro Paese.

L'INPS osserva che il reddito di cittadinanza non potrebbe essere considerato quale prestazione essenziale e ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha censurato il requisito del permesso di lungo periodo in relazione alle provvidenze necessarie per soddisfare bisogni primari dell'individuo, legati a stati di invalidità o a gravi situazioni di urgenza e bisogno, che non verrebbero in rilievo né per l'assegno sociale né per il reddito di cittadinanza.

La parte ritiene poi generici i profili di illegittimità costituzionale riguardanti gli artt. 2, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 CDFUE.

In ogni caso, tali questioni sarebbero infondate, in quanto il reddito di cittadinanza si collocherebbe al di fuori dei settori della sicurezza sociale tutelati dal diritto europeo. La direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, limiterebbe al soggiornante di lungo periodo la parità di trattamento in relazione alle prestazioni sociali. Una norma che nega l'accesso al reddito di cittadinanza allo straniero privo di permesso di lungo periodo non sarebbe dunque irragionevole, «stante la stretta correlazione tra l'auspicabile realizzazione del "progetto personalizzato" di cui al patto per il lavoro [...] ed un più stabile ed attivo inserimento, in Italia, del cittadino di Paese terzo».

L'INPS richiama la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte, che ha fatto salvo il requisito del permesso di lungo periodo per l'assegno sociale, e sottolinea che, al di là del nucleo dei diritti inviolabili, il legislatore potrebbe richiedere un permesso che attesti «un'attiva partecipazione dello straniero alla vita sociale».

Il reddito di cittadinanza non rientrerebbe nei settori della sicurezza sociale di cui all'art. 3 del regolamento (CE) n. 883/2004 e, dunque, nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE. Del resto, poiché l'erogazione del Rdc presupporrebbe una valutazione, anche discrezionale, delle esigenze del nucleo familiare, sarebbe infondata anche la questione basata sulla CDFUE, in quanto essa si applica solo nell'attuazione del diritto europeo, ai sensi del suo art. 51.

Quanto alla violazione del principio di ragionevolezza, lamentata in via subordinata, l'INPS si sofferma sul diverso regime del permesso di lungo periodo rispetto al permesso di lavoro e osserva che la norma censurata sarebbe conforme all'art. 3 Cost., in quanto la differenza fra i due regimi sarebbe «ragionevolmente fondata sul radicamento territoriale del soggetto nel territorio nazionale». In mancanza di tale radicamento, non si potrebbe parlare di una situazione di povertà che spetti all'ordinamento italiano soccorrere, né vi sarebbe la base per attuare il progetto personalizzato.

Non sussisterebbe neppure la violazione dell'art. 38 Cost., in quanto spetterebbe al legislatore contemperare i diritti assistenziali con i limiti della finanza pubblica.



3.- Il 12 gennaio 2021 è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità della questione perché il rimettente chiederebbe «una sentenza additiva, che modifichi la norma denunciata». Il giudice *a quo* proporrebbe di abolire per gli stranieri il requisito del permesso di lungo periodo, «reputando per tali soggetti sufficiente il requisito della residenza continuativa in Italia da almeno due anni». Senonché, una cosa sarebbero i requisiti di residenza, un'altra i requisiti di soggiorno, che sarebbero richiesti anche per i cittadini europei, dovendo questi essere titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. La difesa erariale rileva che, in base al diritto europeo (art. 11 della direttiva 2003/109/CE), l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali è limitato ai soggiornanti di lungo periodo, salvo l'ampliamento previsto dalla direttiva 2011/98/UE per determinati settori di sicurezza sociale, settori che non verrebbero in rilievo nel caso di specie. In base alla proposta del rimettente, il reddito di cittadinanza dovrebbe essere concesso agli stranieri sulla base della sola residenza biennale continuativa, mentre per i cittadini europei ciò non sarebbe sufficiente. Ne conseguirebbe uno «stravolgimento dell'impianto della norma denunciata, che verrebbe trasformata in una disciplina sostanzialmente diversa, e non costituzionalmente obbligata; e anzi costituzionalmente vietata dall'art. 117 c. 1 Cost., nella misura in cui genererebbe una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione e a vantaggio dei cittadini di paesi terzi». Poiché la soluzione proposta dal giudice *a quo* non è l'unica configurabile in alternativa a quella censurata, la questione sarebbe inammissibile per invasione della discrezionalità legislativa.

Nel merito l'Avvocatura ritiene le questioni manifestamente infondate.

Il reddito di cittadinanza sarebbe diverso dalle altre prestazioni assistenziali in relazione alle quali questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000: in quei casi «si trattava del riconoscimento di benefici attinenti ai bisogni primari e vitali della persona», mentre il Rdc avrebbe una *ratio* diversa, così come l'assegno sociale, per il quale questa Corte ha ritenuto legittimo il requisito del permesso di lungo periodo con la sentenza n. 50 del 2019. Il reddito di cittadinanza rientrerebbe fra le prestazioni «genericamente di assistenza sociale, mirando a soccorrere situazioni di povertà relativa del nucleo familiare per un periodo di tempo limitato e sulla base di un progetto personalizzato». Il permesso di lungo periodo offrirebbe la prova del radicamento dello straniero nell'ordinamento italiano, in mancanza del quale non potrebbe «parlarsi di una situazione di povertà che spetti all'ordinamento italiano soccorrere», né vi sarebbe «la base per predisporre e attuare nel tempo il progetto personalizzato». Il Rdc presupporrebbe un radicamento già esistente, non sarebbe lo strumento per crearlo. La norma censurata sarebbe anche volta a scoraggiare il cosiddetto «turismo assistenziale». A sostegno dell'infondatezza, l'Avvocatura invoca la citata sentenza n. 50 del 2019, riguardante l'assegno sociale. Inoltre, proprio le sentenze della Corte costituzionale che hanno esteso a tutti gli stranieri regolari, a prescindere dal permesso di lungo periodo, diverse prestazioni assistenziali condurrebbero a ritenere ragionevole la richiesta di tale permesso per il reddito di cittadinanza, trattandosi di un diritto «finanziariamente condizionato», che impone un suo bilanciamento con le esigenze finanziarie. Non vi sarebbe, dunque, violazione dell'art. 3 Cost.

L'Avvocatura nega poi che sia violato l'art. 31 Cost., che contemplerebbe una tutela della famiglia «ma sempre nei limiti delle compatibilità finanziarie e sul presupposto che si tratti non della famiglia “in astratto”, bensì della famiglia specificamente riferibile alla società italiana». Inoltre, l'art. 31 lascerebbe discrezionalità al legislatore e non lo costringerebbe a prevedere proprio quel tipo di misura e a individuarne i requisiti nel senso auspicato dal rimettente.

Ancora, la difesa erariale nega che il reddito di cittadinanza sia una «prestazione essenziale», giacché esso mira a contrastare una situazione di povertà, «per quanto difficile, comunque compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa».

Sarebbe non fondata anche la questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., «per il tramite del principio di non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21» CDFUE. In primo luogo, la Carta si applica solo se la materia rientra nella competenza dell'Unione europea (art. 51, paragrafo 2, CDFUE) e il reddito di cittadinanza sarebbe estraneo all'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE. Inoltre, la scelta di limitare la prestazione *de qua* ai soli stranieri lungosoggiornanti sarebbe in linea con il diritto europeo, in particolare con la direttiva 2003/109/CE.

Infine, non sarebbe violato neppure l'art. 14 CEDU. L'Avvocatura richiama la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia (riguardante l'assegno al nucleo familiare), osservando che il Rdc è una misura assistenziale «che viene erogata a totale carico del bilancio pubblico, senza che i beneficiari effettuino alcun versamento di contributi», sicché la norma censurata non comporterebbe una discriminazione in base alla sola nazionalità.

4.- Il 12 gennaio 2021 L. E. si è costituita nel presente giudizio.



La parte argomenta sia sulla prima questione sollevata, cioè, sul «carattere “essenziale e primario” della prestazione», sia sulla seconda, riguardante la ritenuta assenza di ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di lungo periodo e la *ratio* del reddito di cittadinanza.

Quanto al primo punto, L. E. nega che la preclusione di limitazioni basate sulla cittadinanza, per le prestazioni volte a soddisfare bisogni primari, valga solo per le misure riguardanti l'invalidità: la preclusione sarebbe legata, invece, al concetto stesso di «servizio sociale», come emergerebbe dalle sentenze di questa Corte n. 281 e n. 44 del 2020. I riferimenti costituzionali posti a fondamento dei diritti sociali andrebbero oltre la sola salute psicofisica. Quello che conta sarebbe la «copertura costituzionale» del bisogno al quale il Rdc si rivolge. La parte richiama gli artt. 3, secondo comma, e 35 Cost., in quanto il reddito di cittadinanza mirerebbe ad attuare il diritto al lavoro e a far uscire l'individuo dalla povertà e dall'emarginazione. Inoltre, il Rdc sarebbe destinato ai nuclei familiari in condizione di povertà assoluta e, a tale proposito, la parte ricorda i requisiti economici del reddito di cittadinanza e la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Del resto, il preambolo del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, definisce il reddito di cittadinanza come «misura utile ad assicurare un livello minimo di sussistenza». Il diritto di uscire dalla condizione di povertà assoluta godrebbe di tutela costituzionale, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost. I bisogni primari e la pari dignità sociale andrebbero tutelati anche con riferimento agli stranieri, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'art. 3 Cost. si applicherebbe anche agli stranieri quando si tratti di garantire i diritti fondamentali.

Quanto al secondo punto, la parte mette in evidenza la contraddizione tra il requisito del permesso di lungo periodo, che presuppone un reddito pari almeno all'assegno sociale, e il bisogno cui si intende rimediare, ossia la povertà. Il reddito di cittadinanza sarebbe limitato a quegli stranieri che, dopo averla superata, siano ricaduti in una situazione di povertà, ciò che non avrebbe «alcuna logica spiegazione».

Ulteriore contraddizione riguarderebbe la funzione sociale del Rdc. Questo sarebbe un «reddito “per” la cittadinanza, cioè un percorso verso “l’inserimento sociale” [...] di soggetti che tale inserimento non hanno ancora conseguito», e dunque non un «corrispettivo» di un inserimento già ottenuto ma un mezzo per accedervi. A differenza dell'assegno sociale, il reddito di cittadinanza sarebbe una prestazione diretta a raggiungere un obiettivo preciso, ciò che ne spiegherebbe la temporaneità. Tale funzione risulterebbe dalla necessaria sottoscrizione del “patto per il lavoro” o del “patto per l'inclusione sociale”, patti che comprendono obblighi indispensabili per chi non ha raggiunto un adeguato inserimento sociale.

Le considerazioni della sentenza n. 50 del 2019 non sarebbero applicabili al reddito di cittadinanza. Se il permesso di lungo periodo comprova un inserimento stabile e attivo nella società, allora esso sarebbe sintomatico di una condizione che non giustifica l'accesso al Rdc, sicché sarebbe irragionevole richiedere congiuntamente l'inserimento stabile e attivo e la situazione di emarginazione.

L'integrazione degli stranieri sarebbe un obiettivo fondamentale dell'Unione europea, a fini di coesione sociale e di crescita economica, e il percorso di integrazione comincerebbe in una fase precedente rispetto al permesso di lungo periodo e già in quella fase dovrebbe essere supportato.

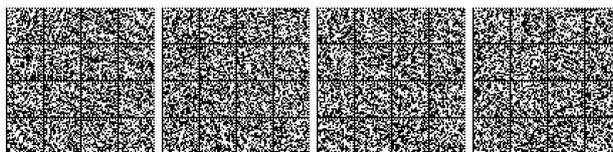
Ancora, se fosse plausibile richiedere un titolo di soggiorno indice di una «relativa stabilità» sul territorio nazionale, occorrerebbe considerare che il radicamento territoriale già è garantito dal requisito della residenza decennale in Italia. Tale requisito, in particolare, confermerebbe che l'esclusione dello straniero sarebbe collegata solo alla mancanza di reddito.

Inoltre, il carattere condizionale della prestazione escluderebbe la sua “esportabilità” e garantirebbe il collegamento con il territorio nel corso dell'erogazione. L. E. osserva comunque che un radicamento territoriale deriverebbe anche dal fatto che, salvo casi eccezionali, il reddito di cittadinanza richiederebbe che vi sia stata in passato una prestazione lavorativa, elemento decisivo ai fini del radicamento.

La parte ritiene violato anche l'art. 31 Cost., in quanto il numero dei familiari incide sulle possibilità di accesso al Rdc e sul suo importo, mentre per gli stranieri si innescerebbe un «circolo vizioso ancora più illogico», giacché più alto è il numero dei familiari, più alto è il reddito necessario per conseguire il permesso di lungo periodo e, dunque, più difficile sarebbe ottenere il reddito di cittadinanza.

Quanto alla possibile applicazione dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, secondo L. E. il rimettente avrebbe dovuto approfondire tale profilo, in quanto l'eventuale contrasto della norma censurata con l'art. 12 implicherebbe l'irrelevanza delle questioni sollevate, in conseguenza della diretta applicabilità della norma europea. La parte afferma peraltro di non avere interesse ad una pronuncia di questo tipo e, dunque, non formula le proprie conclusioni in tal senso.

L. E. illustra poi un diverso profilo - non considerato dal rimettente - riguardante il preteso contrasto fra l'esclusione degli stranieri titolari del permesso unico di lavoro dal Rdc e l'art. 12, paragrafo 1, lettera *h*), della direttiva



2011/98/UE, che assicura a tali stranieri parità di trattamento in relazione ai «servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego».

Secondo la parte, infine, dall'esame della disciplina vigente in altri Paesi europei emergerebbe che in nessuno le prestazioni di inclusione sociale sarebbero condizionate «a un titolo di soggiorno che manifesti già tale inclusione».

5.- Il 14 ottobre 2021 l'INPS ha depositato una memoria integrativa in cui argomenta ulteriormente le proprie conclusioni.

Anche L. E. ha depositato, il 19 ottobre 2021, una memoria integrativa a ulteriore sostegno delle conclusioni già formulate.

### *Considerato in diritto*

1.- Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 180 del 2020, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza (di seguito, anche: *Rdc*), richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente solleva un primo ordine di questioni e, in via subordinata, una seconda questione. In primo luogo, la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima «nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998», per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione («anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex artt. 31 e 38 Cost.»), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione», in quanto, costituendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe costituzionalmente illegittima.

Con la seconda censura il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali» della persona, non esisterebbe una ragionevole correlazione tra il requisito e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è prevista.

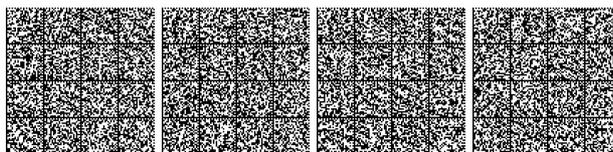
2.- Come esposto nel Ritenuto in fatto, una delle parti costituite in giudizio e il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel medesimo, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità.

2.1.- In primo luogo, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) rileva l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto nel giudizio *a quo* non sarebbe stato dimostrato il possesso da parte della ricorrente degli altri requisiti del reddito di cittadinanza.

L'eccezione non è fondata. Il rimettente afferma espressamente che «risulta agli atti (e comunque non è stato specificamente contestato dall'INPS) il possesso da parte della ricorrente di tutti gli altri requisiti previsti per il [...] riconoscimento [del reddito di cittadinanza]». Tale affermazione è sufficiente ai fini della motivazione sulla rilevanza, tenuto conto anche del carattere «esterno» del controllo operato da questa Corte sul punto (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019).

2.2.- In secondo luogo, l'INPS eccepisce la scarsa plausibilità della motivazione con cui il rimettente ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione anti-discriminazione esercitata dalla ricorrente, azione che - secondo la parte - non sarebbe consentita in presenza di un diniego dovuto all'assenza di un requisito previsto dalla legge. L'eventuale sentenza di accoglimento, inoltre, non potrebbe rendere antigiuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato tenuto, ragion per cui essa non potrebbe condurre a riconoscere il reddito di cittadinanza in capo alla ricorrente.

Neppure tale eccezione è fondata. Nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* ha osservato che l'azione esperita dalla ricorrente «nelle forme ex art. 28 d.lgs. 150/2011 è un'azione tipica», specificamente prevista per offrire tutela contro «qualunque atto discriminatorio oggettivamente pregiudizievole», con possibilità per il giudice di adottare, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti dell'atto discriminatorio. Tale motivazione, benché stringata, è sufficiente e plausibile, anche considerando il fatto che più volte questa



Corte ha deciso nel merito questioni originate da azioni anti-discriminazione proposte contro atti applicativi di una norma legislativa (sentenze n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 119 del 2015).

Inoltre, se è vero che una sentenza di accoglimento non può rendere a posteriori illecita una condotta che tale non era al momento in cui è stata tenuta, ciò è ininfluenza nel caso di specie perché nel giudizio *a quo* la ricorrente non ha chiesto solo un risarcimento del danno ma, in primis, la cessazione della condotta discriminatoria con conseguente riconoscimento del reddito di cittadinanza. Comunque, la rilevanza non coincide con l'utilità concreta - per una parte del giudizio *a quo* - della pronuncia di accoglimento, essendo invece sufficiente che essa eserciti un'influenza sul percorso argomentativo del giudice rimettente (*ex multis*, sentenze n. 202 e n. 157 del 2021).

2.3.- Ancora, secondo l'INPS le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente - in assenza di pronunce della Cassazione che lo impediscano - avrebbe omesso di sperimentare una possibile interpretazione adeguatrice della disposizione censurata. Peraltro, l'INPS non indica quale sarebbe la possibile interpretazione conforme a Costituzione. In effetti, essa risulta preclusa dal tenore letterale della disposizione, che limita chiaramente il beneficio ai soli stranieri titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo. Si può dunque ribadire il «principio - ripetutamente affermato da questa Corte - secondo il quale l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (sentenza n. 221 del 2019; più di recente, sentenza n. 102 del 2021).

Pertanto, nemmeno tale eccezione è fondata.

2.4.- Infine, l'INPS eccepisce la genericità delle questioni sollevate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 CDFUE) e degli artt. 2 e 38 Cost.

Per quanto riguarda l'art. 14 CEDU, l'eccezione non è fondata. Il rimettente cita alcune frasi contenute nella sentenza di questa Corte n. 187 del 2010, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, sull'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui tale norma subordinava al requisito della carta di soggiorno la concessione agli stranieri dell'assegno mensile di invalidità. Anche a questo riguardo, dunque, la motivazione, benché sintetica, può essere considerata sufficiente ai fini dell'illustrazione della non manifesta infondatezza di tale questione.

L'eccezione è, invece, da accogliere con riferimento alle questioni basate sugli artt. 20 e 21 CDFUE. Tali disposizioni sono semplicemente menzionate nell'ordinanza di rimessione, senza alcun argomento aggiuntivo. In particolare, il rimettente non illustra il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di cittadinanza rappresentino «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi del suo art. 51: il che implica l'inammissibilità delle censure basate sulla Carta (da ultimo, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 del 2020).

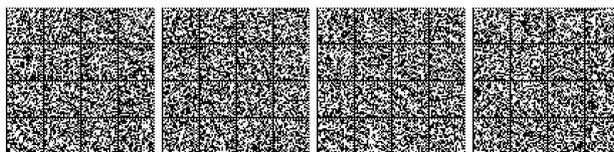
Ancora, l'eccezione non è fondata con riferimento all'art. 2 Cost. Il rimettente espone argomenti chiaramente diretti a sostenere che il reddito di cittadinanza soddisferebbe un diritto inviolabile dello straniero e consentirebbe lo svolgimento della sua personalità nelle formazioni sociali (in primis, quella lavorativa), sicché la motivazione risulta sufficiente.

L'eccezione è fondata con riferimento anche all'art. 38 Cost., che è menzionato solo di sfuggita ed è, fra l'altro, collegato dal rimettente alla «tutela [...] del lavoro», anziché all'assistenza sociale, con la conseguenza che la motivazione sulla non manifesta infondatezza risulta carente.

Vanno pertanto dichiarate manifestamente inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza le questioni sollevate per violazione degli artt. 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE.

2.5.- Pur in assenza di eccezione sul punto, va dichiarata manifestamente inammissibile anche la questione ex art. 31 Cost., poiché anche tale parametro è menzionato solo di sfuggita, e il rimettente si limita a citarne l'oggetto («tutela della famiglia»), senza spendere alcun argomento per illustrare la sua violazione da parte della norma censurata.

2.6.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, solleva un'eccezione di inammissibilità delle questioni, osservando che il rimettente chiederebbe una sentenza additiva, a seguito della quale il reddito di cittadinanza dovrebbe essere concesso agli stranieri sulla base della sola residenza biennale continuativa, ciò che invece non sarebbe sufficiente per i cittadini europei. Questo determinerebbe uno «stravolgimento dell'impianto della norma denunciata, che verrebbe trasformata in una disciplina sostanzialmente diversa, e non costituzionalmente obbligata; e anzi costituzionalmente vietata dall'art. 117 c. 1 Cost., nella misura in cui genererebbe una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione e a vantaggio dei cittadini di paesi terzi».



L'eccezione non è fondata. A parte l'erroneo riferimento alla residenza biennale (il requisito necessario per tutti per accedere al reddito di cittadinanza è la residenza decennale, non biennale, in base all'art. 2, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito), occorre rilevare, da un lato, che il rimettente non mira ad "aprire" il riconoscimento del reddito di cittadinanza a tutti gli stranieri in possesso della residenza richiesta, ma agli stranieri «titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998»; dall'altro, che per i richiedenti cittadini dell'Unione europea è sufficiente la residenza decennale (come per gli italiani), in base all'interpretazione corrente dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

3.- Venendo al merito, è opportuno sintetizzare preliminarmente la disciplina del reddito di cittadinanza. Il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che lo istituisce, lo definisce «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale [...]», e lo qualifica «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili» (art. 1, comma 1). Il citato decreto-legge è stato oggetto di modifiche (non significative ai fini del presente giudizio) ad opera della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

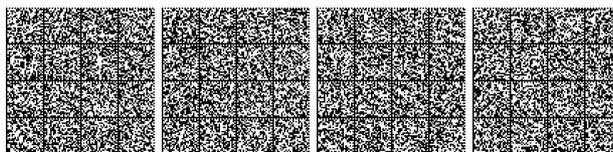
Il reddito di cittadinanza consiste in un beneficio economico che costituisce un'«integrazione del reddito familiare» fino alla soglia di 6000 euro annui (incrementata a seconda dei componenti del nucleo familiare), alla quale si può aggiungere un'integrazione del reddito dei nuclei familiari locatari di un'abitazione, fino ad un massimo di 3360 euro annui (art. 3, comma 1). Il beneficio è riconosciuto «per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi» e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6).

La sua erogazione «è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che «deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b»), che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due «canali» comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-*quater* e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli «interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo» (art. 4, comma 13).

Nell'ambito di entrambi i Patti, «il beneficiario è tenuto ad offrire [...] la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali [...]» (art. 4, comma 15).

Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. Inoltre, rispetto al reddito di inclusione il reddito di cittadinanza è destinato a una platea più ampia di beneficiari, in quanto è prevista una soglia economica d'accesso più alta (art. 2, comma 1, lettera b). Per altro verso, come visto, il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto un forte allungamento del periodo necessario di residenza in Italia (da due a dieci anni).

L'art. 12 del citato decreto-legge detta le disposizioni finanziarie per l'attuazione del reddito di cittadinanza, fissando un limite legislativo di spesa. Il comma 1 determina la provvista finanziaria per l'erogazione del Rdc, autorizzando la spesa di 5.907 milioni di euro per il 2019, di 7.167 milioni per il 2020, di 7.391 milioni per il 2021 e di 7.246 milioni annui a decorrere dal 2022, con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro, denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza». Tale autorizzazione di spesa è stata incrementata dapprima dall'art. 1, comma 371, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), poi, per la somma di 1.000 milioni di euro limitatamente all'anno 2021, dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69, e infine, sempre per il 2021 per la somma di 200 milioni di euro, dall'art. 11, comma 13, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215. Per gli anni 2022 e seguenti l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come



convertito, è stata incrementata dall'art. 1, comma 73, della legge n. 234 del 2021, per una somma di poco superiore ai 1.000 milioni all'anno.

L'art. 12, comma 9, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede che, «[i]n caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento ai sensi del comma 1, [...] con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio».

4.- La prima questione, sollevata con riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., non è fondata.

Questa Corte ha già esaminato questioni concernenti il reddito di cittadinanza, con riferimento all'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che prevede la sospensione del beneficio nei confronti del soggetto cui è applicata una misura cautelare personale (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020). Nella pronuncia più recente, questa Corte ha rilevato che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Così, ad esempio, per quelle prestazioni che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile [...] diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona [...]». La pronuncia richiama anche la pensione di cittadinanza («misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane») e l'assegno sociale («volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza»), osservando che «[p]er tali provvidenze non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali». Il reddito di cittadinanza, invece, «non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo».

Già nella sentenza n. 7 del 2021, peraltro, questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, là dove limitava gli interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari aventi come minimo un componente residente in regione da almeno cinque anni continuativi, in quanto le risorse in questione «devono essere utilizzate per la concessione di generici interventi di contrasto alla povertà», «a differenza di quanto è dato riscontrare nella disciplina che ha istituito il fondo per l'anno 2019, che invece, come anche quella relativa alla misura attiva di sostegno al reddito che l'ha preceduto, prevedeva espressamente due componenti, una di carattere economico e una di inclusione sociale; quest'ultima, in particolare, strutturata mediante la sottoscrizione di un patto cui erano obbligatoriamente tenuti (a pena di decadenza dal beneficio economico) i componenti maggiorenni del nucleo familiare». La sentenza continua rilevando che «dal tenore della norma impugnata emerge una soluzione di continuità rispetto al peculiare modello degli interventi che l'hanno preceduta e appare chiara la finalità di destinare le risorse individuate [...] a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione». Per la Corte era dunque esclusa «la possibilità di distinguerli [gli interventi in questione] dalle prestazioni legate ai bisogni primari della persona». Di qui l'accoglimento della questione, per la mancata «correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento».

Anche nella sentenza n. 137 del 2021 è rimarcata la «natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni».

Nel caso in esame questa Corte non può che ribadire che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019).

La conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale» (sentenza n. 137 del 2021). Nemmeno il rilievo costituzionale di tale compito può tuttavia legittimare questa Corte a intervenire «convertendo» verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto del presente giudizio, cui il



legislatore ha assegnato, come visto, finalità prevalentemente diverse, e rispetto alla quale, come si vedrà appresso, il contestato requisito del permesso di lungo periodo non risulta irragionevole.

5.- Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

5.1.- Il parametro interposto è invocato in modo pertinente.

L'art. 14 CEDU - secondo cui «[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione» - costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (*ex multis*, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia, paragrafo 39).

Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l'art. 14 si collega nel caso di specie, ma - richiamando la sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all'art. 117 primo comma, in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sull'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 - implicitamente invoca l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà. E, poiché il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede un diritto al reddito di cittadinanza (che «è riconosciuto dall'INPS ove ricorrono le condizioni», in base al suo art. 5, comma 3, ma la cui erogazione è poi subordinata all'adesione al percorso personalizzato, come previsto all'art. 4, comma 1), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale.

5.2.- Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che «[c]iò che dunque assume valore dirimente» è «accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Sicché ove «si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo». Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019.

In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di cittadinanza - che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale - conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

6.- Resta da esaminare la questione sollevata in via subordinata, con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. Il giudice *a quo* ritiene che, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali» della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque illegittima per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

Nemmeno tale questione è fondata, giacché il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non conduce a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: *a)* «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; *b)* «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; *c)* «alloggio idoneo»; *d)* «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).



Ciò precisato, occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la *ratio* del reddito di cittadinanza. Come già ampiamente sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito). Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti), con possibilità di rinnovo (art. 3, comma 6).

L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevate, in riferimento agli artt. 31, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2022.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 20

*Sentenza 30 novembre 2021 - 25 gennaio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Permessi premio - Concessione ai condannati detenuti per i c.d. reati ostativi (art. 4-bis, comma 1, ord. penit.) - Condizione - Collaborazione con la giustizia - In alternativa, laddove la collaborazione risulti impossibile o inesigibile: accertamento dell'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, anziché anche dell'assenza del pericolo del loro ripristino - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Padova, nel procedimento di sorveglianza ad istanza di M. C., con ordinanza del 12 aprile 2021, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di M. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Fabio Corvaja per M. C. e l'avvocato dello Stato Ettore Figliola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 12 aprile 2021, iscritta al n. 81 del r.o. del 2021, il Magistrato di sorveglianza di Padova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i permessi premio di cui all'art. 30-ter ordin. penit. possano essere concessi ai condannati «che abbiano ottenuto la collaborazione impossibile e inesigibile, ove accertata l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata».



2.- Il giudice rimettente riferisce, in fatto, che M. C. ha presentato istanza di concessione del beneficio di un permesso premio, al fine di poter incontrare i due figli minori, attualmente residenti con la madre in Germania.

Risulta dall'ordinanza di rimessione che l'istante sta espiando la pena di 14 anni e 20 giorni di reclusione (con scadenza attualmente fissata al 24 gennaio 2022), in conseguenza di una condanna per i reati di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis del codice penale), sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), usura (art. 644 cod. pen.) ed estorsione (art. 629 cod. pen.), tutti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, vigente all'epoca dei fatti.

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente ripercorre l'evoluzione normativa che ha portato all'attuale formulazione dell'art. 4-bis ordin. penit., il cui comma 1 prevede, come regola generale applicabile ai detenuti per «reati di criminalità organizzata», che l'accesso ai benefici e alle misure previsti dal Capo VI della legge n. 354 del 1975 (tra i quali, fino alla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, anche i permessi premio) sia subordinato, con la sola eccezione della liberazione anticipata, alla collaborazione con l'autorità giudiziaria a norma dell'art. 58-ter ordin. penit., presumendosi, altrimenti, la persistenza di una pericolosità ostativa alla concessione del beneficio o della misura richiesti.

Ricorda, poi, che, ai sensi del comma 1-bis del medesimo art. 4-bis ordin. penit., benefici e misure di cui si è detto possono invece essere accordati nelle ipotesi di collaborazione impossibile o inesigibile: si tratta dei casi in cui non risultano sussistere margini per un'utile collaborazione con la giustizia, ciò che si verifica nelle ipotesi in cui la sentenza di merito abbia già garantito una piena ricostruzione fattuale della vicenda criminosa oppure quando il patrimonio conoscitivo del condannato non gli consenta di collaborare. Al cospetto di tali situazioni, rammenta ancora il rimettente, è tuttavia necessaria l'acquisizione di elementi indicativi della assenza di un collegamento attuale con la criminalità organizzata.

La sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, trasformando da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità di cui al comma 1 dell'art. 4-bis ordin. penit., ha ammesso la possibilità di concedere permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

Ciò posto, secondo il giudice *a quo*, per il «diritto vivente» consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità, la citata sentenza n. 253 del 2019, nella parte in cui avrebbe introdotto particolari «regole probatorie» - volte ad imporre l'acquisizione di elementi tali da escludere anche il pericolo del ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata - non riguarderebbe le «disposizioni in tema di collaborazione impossibile».

Si sarebbero, in sostanza, delineati due distinti «regimi di valutazione della pericolosità dei condannati per reati ex art. 4 bis o.p. che non abbiano collaborato con la giustizia»: a fronte della generale possibilità - riconosciuta dalla citata sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte al condannato per reati cosiddetti ostativi ex art. 4-bis ordin. penit. - di accedere al beneficio del permesso premio previa acquisizione di elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti, «per i collaboranti “impossibili” o “inesigibili”» il magistrato di sorveglianza dovrebbe limitarsi a valutare «la sola sussistenza di rapporti attuali con il contesto malavitoso», senza estendere la verifica «all'aspetto prognostico tipico della valutazione di pericolosità, ossia alla verifica del pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata».

Proprio per questa ragione, del resto, il già richiamato diritto vivente (vengono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima penale, 12 febbraio 2020, n. 5553; 6 novembre 2020, n. 31025 e n. 31017; 21 ottobre 2020, n. 29151) avrebbe sancito la persistenza dell'interesse all'accertamento della collaborazione impossibile o inesigibile.

Il rimettente riferisce che, nel dichiarare inammissibile il ricorso proposto dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Venezia contro l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia che ha riconosciuto l'impossibilità di utile collaborazione di M. C. con riferimento al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, la Corte di cassazione avrebbe «imposto» al giudice *a quo* di interpretare l'art. 4-bis ordin. penit., così come inciso dalla citata sentenza n. 253 del 2019, «nel senso di dare continuità alla portata precettiva della collaborazione impossibile e di applicare il regime probatorio “rafforzato” di cui al primo comma dell'art. 4-bis o.p. ai soli condannati che, pur potendo collaborare, scelgono di non farlo».

2.1.1.- Ciò posto, il rimettente ritiene che l'assetto duale appena descritto, caratterizzato dal «diversificato regime di valutazione della pericolosità, si traduca in una norma penale irragionevole e pertanto contrastante con l'art. 3 della Costituzione», risolvendosi «in lettura non costituzionalmente orientata del disposto introdotto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 253 del 2019».

Non vi sarebbe una base argomentativa razionale «per escludere un regime probatorio unitario»: l'accertamento della collaborazione impossibile nulla esprimerebbe in merito all'atteggiamento soggettivo del singolo condannato,



tanto che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, sarebbe da escludere la possibilità di riconoscere in capo al richiedente il beneficio - ritenuto «non respiscente e non penitente» - una effettiva volontà di collaborare. Più in generale, l'impossibilità o inesigibilità della collaborazione non inciderebbe sul profilo di pericolosità concreta legata alla posizione apicale o marginale rivestita all'interno dell'organizzazione criminale: non vi sarebbe, dunque, alcuna ragione «per escludere il “collaboratore impossibile” (in particolare quello che continui a tenere un atteggiamento non penitente e che abbia rivestito nell'organizzazione criminale un ruolo apicale, come nel caso in esame) dal meccanismo probatorio delineato dalla Corte Costituzionale per quanti mantengano il silenzio c.d. qualificato», in quanto «può capitare che l'atteggiamento soggettivo delle due diverse figure di non collaboranti sia identico, perché anche chi si vede accertata la collaborazione impossibile può non voler collaborare (come nel caso di specie)».

Per il rimettente, anzi, una valutazione in concreto potrebbe rivelare «addirittura una minore pericolosità del soggetto che sceglie di non collaborare pur potendolo fare (ad esempio perché mosso dai timori per la propria e l'altrui incolumità), rispetto a quello che si trova nell'impossibilità di farlo ma che non lo avrebbe comunque fatto».

2.1.2.- Il giudice *a quo*, inoltre, ritiene che la limitazione irragionevolmente imposta al magistrato di sorveglianza, «impossibilitato ad effettuare una valutazione individualizzata e concreta della pericolosità del singolo condannato» che, per qualsiasi ragione, non collabori con la giustizia, sarebbe contrastante con il «principio di individualizzazione della fase esecutiva della pena (art. 27, co. 3, Cost.)», che dovrebbe invece consentire anche una valutazione dell'effettivo spessore criminale del singolo detenuto.

Nella prospettiva del rimettente, in sostanza, solo «l'eliminazione del regime differenziato imposto dal diritto vivente» potrebbe restituire al magistrato di sorveglianza, nei confronti di tutti i condannati per reati contemplati dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. che intendano accedere al beneficio del permesso premio, il potere di effettuare una valutazione individualizzata della personalità, e quindi anche della pericolosità.

2.2.- Le argomentazioni esposte dal rimettente consentirebbero di apprezzare anche la rilevanza delle questioni sollevate.

A tal proposito, il giudice *a quo* evidenzia che l'istanza di concessione del permesso premio è «temporalmente ammissibile avendo il detenuto espiaato ben oltre metà della pena di tutti i reati».

Inoltre, «il percorso carcerario nel corso del lungo periodo di detenzione» sarebbe sempre stato regolare e connotato dalla partecipazione alle attività trattamentali, «risultandosi così integrato il requisito della meritevolezza».

Quanto al profilo della pericolosità, dall'ordinanza di rimessione si apprende che, in base alle informazioni fornite dalle autorità competenti, l'istante avrebbe rivestito un ruolo dirigenziale all'interno del sodalizio criminoso di riferimento.

Ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza di Padova, per le indicazioni impartite dalla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, come recepite dal diritto vivente di cui si è dato conto, ritiene di dover operare le valutazioni di propria competenza unicamente in relazione all'assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, essendo stata accertata l'impossibilità di una collaborazione con la giustizia ex art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit. in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.).

Quanto a quest'ultimo profilo, in particolare, il rimettente riferisce che, con ordinanza del 19 febbraio 2020 (definitiva in data 3 dicembre 2020), il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha riconosciuto l'impossibilità di utile collaborazione con riferimento al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), il solo per il quale la pena è ancora in esecuzione.

Proprio in applicazione del diritto vivente rispetto al quale il rimettente sollecita lo scrutinio di legittimità costituzionale, il detenuto potrebbe avvalersi del regime probatorio più favorevole previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit., in luogo di quello più rigoroso disegnato dalla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, anche se «risultano in espiazione reati caratterizzati dalla stessa eguale connotazione ostativa e in cui si giustificerebbe il medesimo vaglio della sussistenza di un pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata».

2.3.- Quanto al *petitum*, il giudice *a quo* ritiene che, con la pronuncia della sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, si sarebbe determinata l'«abrogazione implicita *in parte qua* delle disposizioni in tema di collaborazione impossibile o inesigibile (che restano vigenti e continuano ad avere una portata percettiva [*recte*: precettiva] originaria con riferimento ai benefici diversi dal permesso premio)», così come affermato nelle prime pronunce della Corte di cassazione successive alla sentenza n. 253 del 2019 (con indirizzo poi abbandonato) secondo cui, a seguito della indicata pronuncia di questa Corte «doveva negarsi la persistenza dell'interesse alla collaborazione impossibile o inesigibile», istituito introdotto quale sorta di contraltare alla collaborazione effettiva con la giustizia nei casi in cui la stessa non fosse utilmente praticabile: «[u]na volta venuta meno l'assoluta necessità della sussistenza di quest'ultima per poter accedere



al permesso premio viene a perdere giustificazione anche la prima» (sono citate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima penale, 14 gennaio 2020, n. 3309, 16 gennaio 2020, n. 1636 e 27 febbraio 2020, n. 7931).

Ciò che appunto il rimettente chiede a questa Corte di dichiarare, in contrasto con il diritto vivente ormai stabilizzatosi nella giurisprudenza di legittimità (vengono richiamate le sentenze della Corte di Cassazione, sezione quinta penale, 21 dicembre 2020, n. 36887; sezione prima penale, 6 novembre 2020, n. 31025; 21 ottobre 2020, n. 29140, n. 29141, e n. 29151; 23 marzo 2020, n. 10551; 12 febbraio 2020, n. 5553, tutte concordi nel ritenere che «la decisione della Corte Costituzionale non riguarda [...] le disposizioni in tema di collaborazione impossibile o inesigibile»).

In questo quadro giurisprudenziale, il giudice *a quo* ritiene preclusa una diversa interpretazione che consenta di superare i dubbi di legittimità costituzionale esposti, anche perché ogni opzione ermeneutica alternativa sarebbe impedita dal recepimento dell'indirizzo privilegiato dal diritto vivente nell'ordinanza del 3 dicembre 2020, con la quale la Corte di cassazione «si è espressa nel presente procedimento dichiarando [...] l'inammissibilità del reclamo della Procura Generale che aveva sostenuto l'orientamento contrario».

2.4. - Infine, il rimettente osserva che «l'odierna questione di legittimità è volta solo apparentemente a richiedere una pronuncia in *malam partem* [...] nei confronti dei condannati non collaboranti».

A suo giudizio, l'eliminazione «del regime differenziato della valutazione della pericolosità ora legittimato dall'art. 4-*bis* co. 1bis o.p.» avrebbe l'effetto di restituire al magistrato di sorveglianza, nei confronti di tutti i condannati per reati cosiddetti ostativi che intendano accedere al permesso premio, «il potere di effettuare una valutazione omogenea e individualizzata della pericolosità del detenuto non collaborante (suo malgrado o comunque renitente), con la possibilità di indagare anche le ragioni che hanno indotto lo stesso a scegliere il silenzio». Il regime unitario, ancora, «consentirebbe una valutazione individualizzata volta anche [a] perimetrare la vigente "probatio diabolica"», richiesta ai fini della dimostrazione dell'assenza del pericolo di ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata.

3.- Si è costituito in giudizio M. C., il quale preliminarmente ha ribadito che la parte residua della pena in esecuzione riguarda il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, per il quale il Tribunale di sorveglianza di Venezia, con ordinanza del 19 febbraio 2020, «ha riconosciuto l'ipotesi della c.d. collaborazione impossibile, essendo state accertate tutte le circostanze di quell'episodio criminoso», con decisione «divenuta definitiva».

Dopo aver ripercorso i passaggi essenziali dell'ordinanza di rimessione, ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

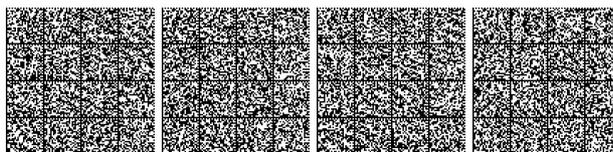
Il rimettente, infatti, chiederebbe a questa Corte «di avallare un primo indirizzo assunto dalla Corte di cassazione circa l'interpretazione dell'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, o.p. successivamente alla pronuncia della sentenza n. 253 del 2019», e poi «superato dalla stessa Cassazione penale». In particolare, «[s]otto le vesti di una questione di legittimità costituzionale appuntata sul diritto vivente», il giudice *a quo* starebbe cercando un avallo alla interpretazione dell'art. 4-*bis* ordin. penit. ritenuta preferibile.

Altra eccezione d'inammissibilità è proposta in relazione all'asserito difetto di motivazione sulla rilevanza della questione avente ad oggetto un *petitum* produttivo di effetti penali in *malam partem*: non sarebbero sufficientemente esposte le ragioni per le quali, il detenuto, pur avendo già ottenuto, successivamente alla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, l'accertamento della collaborazione impossibile proprio ai fini dell'applicabilità dell'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit., «potrebbe vedere tale applicazione sostituita da una norma meno favorevole, trattandosi (nel caso del permesso-premio) di norme penali di carattere sostanziale, come riconosciuto da codesta Corte nella sentenza n. 32 del 2020».

Nel merito, osserva che «la diversità di regole vevoli per coloro che non collaborano per propria scelta e coloro che non collaborano in quanto la loro collaborazione è impossibile o irrilevante» sarebbe il portato di precedenti pronunce di questa Corte (è citata la sentenza n. 68 del 1995).

In ogni caso, osserva ancora la parte costituita, la diversità di situazioni sarebbe «intimamente connessa alla presunzione che è alla base delle due norme», in quanto «se la collaborazione è naturalisticamente e giuridicamente possibile, la mancata collaborazione è di per sé sintomatica di una possibile pericolosità del detenuto, mentre ove tale collaborazione sia impossibile essa non è sintomatica di nulla», sicché fuori luogo sarebbe la considerazione del rimettente secondo cui «anche dietro il silenzio del "collaboratore possibile" [*recte*: impossibile] potrebbe nascondersi una volontà di non collaborare». Sarebbe perciò ragionevole la distinzione tra le due situazioni, mentre sarebbe «arbitraria la pretesa del giudice *a quo* di vederle assimilate».

La situazione non sarebbe affatto cambiata dopo la sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, perché essa non avrebbe eliminato la presunzione di pericolosità a carico di chi non ha collaborato, ma si sarebbe limitata a trasformarla da presunzione assoluta in presunzione relativa. Una tale presunzione manterrebbe la propria ragionevolezza esclusivamente «ove la mancata collaborazione risponda ad una reale possibilità del detenuto e dunque ad una sua libera



determinazione»: solo in tale ipotesi il condannato disporrebbe di mezzi di prova limitati per dimostrare l'assenza di pericolosità, «giacché egli ha a disposizione la “prova regina”, cioè la collaborazione attiva».

Per tale ragione la censura di violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sarebbe non fondata.

Quanto alla questione incentrata sulla violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., la parte costituita osserva che la valutazione individualizzante della magistratura di sorveglianza non sarebbe affatto impedita dalla disposizione censurata, rimanendo anzi doverosa anche per la valutazione dei profili di pericolosità sociale ai fini della concessione dei permessi premio.

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

Secondo l'Avvocatura, l'ordinanza di rimessione solleciterebbe «un'applicazione delle norme contestate in *malam partem*», prospettando, peraltro, una soluzione che «non appare obbligata».

Operata una ricostruzione dell'evoluzione del «“doppio regime penitenziario”» introdotto dall'art. 4-*bis* ordin. penit., e, in particolare, della disciplina della collaborazione cosiddetta impossibile, inesigibile o irrilevante di cui al comma 1-*bis* della medesima disposizione, l'interveniente illustra anche gli effetti della sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, rilevando che tale pronuncia «non coinvolge l'istituto della collaborazione impossibile», così come già ritenuto dal diritto vivente della Corte di cassazione.

A parere dell'Avvocatura, in ogni caso, il rimettente avrebbe indebitamente sottovalutato che, per la concessione del beneficio del permesso premio, devono sussistere le ulteriori condizioni di meritevolezza indicate dall'art. 30-*ter* ordin. penit., costituite dalla regolare condotta e soprattutto dall'assenza della pericolosità sociale.

A giudizio dell'interveniente, dunque, non si verificherebbe affatto la prospettata «irragionevole limitazione per il giudice di sorveglianza, impossibilitato ad effettuare una valutazione individualizzata e concreta della pericolosità del singolo condannato che non collabori con la giustizia», in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.

5.- In vista dell'udienza pubblica, la parte costituita in giudizio ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha confermato gli argomenti esposti nell'atto di costituzione.

Ha in particolare ribadito che l'intervento sollecitato a questa Corte produrrebbe sicuramente effetti in *malam partem* nei suoi confronti, nulla valendo l'osservazione del rimettente secondo cui l'auspicato regime unitario produrrebbe invece effetti favorevoli per altri soggetti e, in particolare, per i non collaboranti “per scelta”, come conseguenza dell'attenuazione del carattere attualmente “diabolico” della *probatio* loro richiesta. In disparte l'opinabilità di tale valutazione, la parte rimarca come del tutto indimostrata sarebbe l'affermazione che esclude il verso in *malam partem* - per la vicenda oggetto del giudizio principale - del risultato avuto di mira dal rimettente.

M. C. ha, poi, rilevato come dalla stessa giurisprudenza costituzionale in tema di collaborazione impossibile o inesigibile si trarrebbe il principio della non assimilabilità della posizione dei non collaboranti «per libera scelta» e di «coloro che non collaborano perché impossibilitati a farlo», sicché equiparare le due figure nel senso richiesto dal giudice *a quo* «significherebbe reintrodurre nell'ordinamento la disparità di trattamento già espunta da codesta Corte proprio in ragione del riconoscimento della diversa categoria ontologica cui ricondurre le due fattispecie con riguardo a tale specifico profilo».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Padova solleva, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i permessi premio di cui all'art. 30-*ter* ordin. penit. possano essere concessi ai condannati «che abbiano ottenuto la collaborazione impossibile e inesigibile», ove sia accertata la sola assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

Il rimettente è chiamato a decidere sull'istanza di concessione di un permesso premio avanzata da un detenuto che sta espiando una pena inflitta per reati tutti contemplati dal comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit. e, come tali, ostativi alla concessione dei benefici penitenziari e delle misure previste dalla medesima disposizione, ove non sia prestata la collaborazione con la giustizia di cui all'art. 58-*ter* ordin. penit.

Una deroga a questo meccanismo preclusivo, rammenta ancora il giudice *a quo*, è prevista dal successivo comma 1-*bis*, che consente la concessione di benefici e misure nelle ipotesi in cui sia accertata l'inesigibilità (a causa della limi-



tata partecipazione del condannato al fatto criminoso) o l'impossibilità (per l'accertamento integrale dei fatti conseguito aliunde) della collaborazione: in questi casi, non sussistendo margini per un'utile cooperazione con la giustizia, viene meno la preclusione assoluta stabilita dal comma 1, purché siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

In questo contesto, espone il rimettente, è intervenuta la sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, la quale, pronunciandosi sul comma 1 dell'art. 4-*bis* ordin. penit. limitatamente alla concessione dei permessi premio, ha inciso sulla presunzione di pericolosità del detenuto non collaborante, trasformandola da assoluta in relativa. Tuttavia, la sentenza citata ha richiesto l'esclusione non solo dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche del pericolo del ripristino di tali collegamenti.

2.- Ciò premesso, il rimettente ricorda come, secondo l'interpretazione affermata (dopo qualche incertezza iniziale) nella giurisprudenza di legittimità, tale più rigoroso regime probatorio non riguardi «le disposizioni in tema di collaborazione impossibile». A seguito della sentenza n. 253 del 2019, in riferimento alla sola concessione del permesso premio, si sarebbero infatti delineati due distinti «regimi di valutazione della pericolosità dei condannati per reati ex art. 4 bis o.p.» che tale beneficio richiedano: sono soggetti alla regola della necessaria acquisizione di elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti coloro che, pur potendo collaborare utilmente con la giustizia, abbiano scelto di serbare il silenzio; mentre il magistrato di sorveglianza dovrebbe limitarsi a valutare «la sola sussistenza di rapporti attuali con il contesto malavitoso» in riferimento a coloro che abbiano ottenuto l'accertamento dell'impossibilità o dell'inesigibilità della collaborazione.

Proprio questa differenza di regime è censurata dal rimettente, che ne ravvisa il contrasto con i parametri di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Non condivide, infatti, il giudice *a quo* l'esistenza di una «differenza ontologica» tra «la posizione di chi può collaborare ma soggettivamente non vuole (silente per sua scelta)» e quella «di chi vuole collaborare ma oggettivamente non può (silente suo malgrado)»: a suo dire, l'accertamento della collaborazione impossibile nulla esprimerebbe, né in merito all'atteggiamento soggettivo del singolo condannato (che, anzi, potrebbe essere del tutto coincidente con quello di chi, potendo collaborare, scelga di rimanere silente), né, più in generale, in ordine al profilo di pericolosità concreta, ad esempio in rapporto al ruolo rivestito nella vicenda criminale.

Non sarebbe, di conseguenza, ragionevole la mancata applicazione del «meccanismo probatorio» disegnato dalla ricordata sentenza n. 253 del 2019 al «“collaboratore impossibile”», e in particolare a quello che continui a tenere «un atteggiamento non penitente e che abbia rivestito nell'organizzazione criminale un ruolo apicale».

Inoltre, in lesione del «principio di individualizzazione della fase esecutiva della pena (art. 27, co. 3, Cost.)», la differenza di regime impedirebbe di «effettuare una valutazione individualizzata e concreta della pericolosità del singolo condannato», parametrata all'effettivo spessore criminale del singolo detenuto.

3.- Va innanzitutto esaminata l'eccezione d'inammissibilità avanzata dalla parte costituita in giudizio, secondo cui il rimettente avrebbe chiesto a questa Corte un avallo alla interpretazione dell'art. 4-*bis* ordin. penit. ritenuta preferibile.

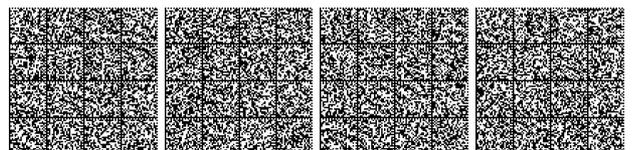
Tale eccezione non è fondata.

Il rimettente muove dal corretto presupposto che, in seguito alla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte, la giurisprudenza di legittimità abbia ormai riconosciuto, in tema di accesso al permesso premio, l'esistenza di un “doppio regime probatorio” riferito ai detenuti non collaboranti condannati per reati cosiddetti ostativi, differenziato a seconda che la mancata collaborazione dipenda da una scelta consapevole oppure dalla impossibilità o inesigibilità della cooperazione con la giustizia.

Proprio questa differenziazione costituisce oggetto delle censure del rimettente, il quale la ritiene in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Al riguardo va ribadito che, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato sulla disposizione che censura di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di “diritto vivente” e di richiederne il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenza n. 180 del 2021), senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi. È infatti possibile invocare l'intervento di questa Corte anche allorché il rimettente abbia unicamente l'alternativa di adeguarsi ad un'interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata (da ultimo, sentenza n. 1 del 2021).

4.- La parte e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno inoltre eccepito l'inammissibilità delle questioni, asserendo che esse sollecitano una pronuncia in *malam partem*, poiché una sentenza di accoglimento determinerebbe, a carico del detenuto cui sia riconosciuta la collaborazione impossibile o inesigibile, un inasprimento degli oneri dimostrativi ai fini dell'accesso al permesso premio.



4.1.- La decisione su tale eccezione richiede una sintetica ricostruzione della disciplina, quale risultante, in particolare, dalla sentenza n. 253 del 2019 di questa Corte.

Prima di quest'ultima pronuncia, il sistema disegnato dall'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. in relazione a reati particolarmente gravi - cosiddetti "di prima fascia" - condizionava l'accesso a tutti i benefici e alle misure ivi elencate - compreso il permesso premio - all'utile collaborazione con la giustizia ai sensi dell'art. 58-*ter* ordin. penit., assunta come unica condotta idonea a dimostrare l'intervenuta rescissione dei collegamenti del detenuto con la criminalità organizzata.

Con la sentenza citata, in relazione al solo permesso premio, la disciplina muta sensibilmente.

L'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. viene infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, ai detenuti per i delitti ricordati, possa essere concesso il beneficio in questione, anche in assenza di utile collaborazione con la giustizia, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti.

La ragione essenziale della pronuncia di accoglimento risiede nella natura della presunzione contenuta nell'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. La mancata collaborazione del detenuto con la giustizia evidenzia che i suoi collegamenti con l'organizzazione criminale sono mantenuti ed attuali. Da ciò, la sua permanente pericolosità, e quindi l'impossibilità di accedere ai benefici penitenziari normalmente disponibili agli altri detenuti. Nella logica della disposizione, la presunzione dell'attualità dei suoi collegamenti con la criminalità organizzata è assoluta, nel senso che non può essere superata da altro se non dalla collaborazione stessa.

Questa conclusione, in relazione al permesso premio, non è tuttavia consentita dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. La sentenza stabilisce, infatti, che «[n]on è la presunzione in sé stessa a risultare costituzionalmente illegittima», quanto, appunto, il suo carattere assoluto: da un lato, non è irragionevole presumere che il condannato che non collabora mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, dall'altro, i parametri costituzionali ricordati esigono che tale presunzione sia relativa e, quindi, possa essere vinta da prova contraria.

Ciò che maggiormente rileva, ai fini della decisione delle questioni all'odierno esame, è peraltro il contenuto degli oneri dimostrativi, indicati dalla sentenza n. 253 del 2019, utili a superare la presunzione.

La peculiare natura dei reati di criminalità organizzata, nonché la ribadita non irragionevolezza della presunzione di pericolosità, purché non assoluta, dei detenuti che decidono di non collaborare con la giustizia, inducono infatti la sentenza ricordata a ricavare dal sistema costituzionale e legislativo la necessità di uno specifico canone probatorio - governato da «criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo» - per la concessione, ai detenuti in questione, del permesso premio.

La sentenza in esame fa così riferimento all'acquisizione di «congrui e specifici elementi», sul modello del «regime di prova rafforzata» (sentenza n. 68 del 1995) richiesto, ai detenuti per reati di criminalità organizzata, per l'accesso ai benefici penitenziari prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia: un regime, appunto, incentrato sull'acquisizione di elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata.

Si tratta della stessa disciplina che testualmente permane nel comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit. con riferimento al differente caso della collaborazione impossibile o inesigibile (accanto all'ipotesi di quella «oggettivamente irrilevante»).

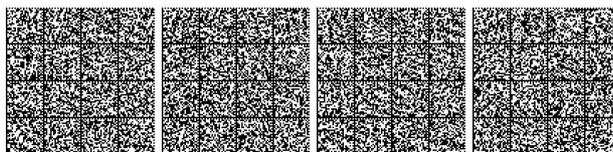
Tuttavia, per ragioni di necessità costituzionale ispirate all'interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, la disciplina viene resa vieppiù stringente proprio per i detenuti che abbiano scelto di non prestare una collaborazione ancora possibile.

Così, il «regime probatorio rafforzato» è esteso «all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali».

Infine, «l'onere di fare specifica allegazione» di entrambi tali elementi - esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro ripristino - viene fatto gravare sullo stesso condannato che richiede il beneficio.

Come si vede, la disciplina applicabile al detenuto non collaborante per sua scelta diverge da quella che governa i casi di collaborazione impossibile o inesigibile.

Dal confronto tra le posizioni delle due figure di detenuti non collaboranti disciplinate dai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., la giurisprudenza di legittimità ha così tratto la conclusione dell'esistenza di un doppio regime probatorio: nei confronti di coloro che si siano trovati nell'accertata impossibilità di collaborare - o per i quali la collaborazione risulti, comunque, inesigibile - è sufficiente acquisire elementi che escludano l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata; per coloro i quali abbiano scelto di non prestare una collaborazione ancora possibile ed



esigibile è invece necessaria, sempre al fine di superare il meccanismo ostativo, l'acquisizione di ulteriori elementi, oggetto di onere di specifica allegazione e tali da escludere anche il pericolo di ripristino dei suddetti collegamenti.

4.2.- Così sinteticamente ricostruita la disciplina, non è dubbio che l'intervento richiesto a questa Corte renderebbe più gravosa la posizione del condannato che richieda (o che abbia addirittura già ottenuto) l'accertamento dell'impossibilità o inesigibilità della collaborazione. Sarebbe a quest'ultimo esteso, infatti, lo standard probatorio introdotto dalla sentenza n. 253 del 2019, più rigoroso in punto di oneri di allegazione nonché riguardo ai temi di prova da approfondire per superare il meccanismo ostativo.

Tuttavia, non è fondata la conseguente eccezione d'inammissibilità delle questioni sollevata dalla parte costituita e dall'interveniente.

Essa, infatti, presuppone la natura sostanziale della disciplina censurata, con applicazione delle garanzie apprestate dall'art. 25 Cost., tra cui, in primo luogo, quella della riserva di legge. Se tale assunto fosse corretto, si ricadrebbe in un ambito in cui è inibito «alla Corte costituzionale sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti comunque attinenti alla punibilità (di recente, *ex multis*, sentenza n. 37 del 2019; ordinanze n. 219 del 2020, n. 282 e n. 59 del 2019), salve specifiche eccezioni, che assicurano la dovuta ampiezza del controllo di legittimità costituzionale, ma non vulnerano il principio costituzionale della riserva di legge (tra le più recenti, sentenze n. 189 e n. 155 del 2019)» (sentenza n. 17 del 2021).

Ben vero che le più recenti pronunce di questa Corte (sentenze n. 17 del 2021 e n. 32 del 2020) hanno operato una revisione dei rapporti tra i principi stabiliti nel secondo comma dell'art. 25 Cost. e la disciplina delle misure concernenti l'esecuzione delle pene detentive.

Tuttavia, nelle sentenze appena ricordate, si è escluso che il divieto di applicazione retroattiva concerna anche i meri benefici penitenziari, quali appunto i permessi premio, sicché non sarebbe in principio inibito a questa Corte provvedere nel senso auspicato dal rimettente, ove fossero fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

5.- Sempre in via preliminare, deve invece essere rilevata l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.

A parere del rimettente, solo l'eliminazione «del regime differenziato della valutazione della pericolosità ora legittimato dall'art. 4-bis co. 1 bis o.p.» avrebbe l'effetto di restituire al magistrato di sorveglianza, nei confronti di tutti i condannati per reati cosiddetti ostativi che intendano accedere al permesso premio, «il potere di effettuare una valutazione individualizzata della personalità, e quindi anche della pericolosità, del singolo detenuto istante», con la possibilità «di indagare anche le ragioni che hanno indotto lo stesso a scegliere il silenzio».

La motivazione della censura risulta, tuttavia, oscura ed apodittica, oltre che intrinsecamente contraddittoria.

Da un lato, il giudice *a quo* non spiega adeguatamente perché l'auspicata valutazione individualizzata, in caso di accertamento dell'impossibilità o inesigibilità della collaborazione, sia oggi preclusa, alla luce dei margini di valutazione concessi al magistrato di sorveglianza nel giudizio sulla meritevolezza del beneficio: una valutazione che, in base al tenore testuale dell'art. 30-ter ordin. penit., riguarda anche e proprio la pericolosità sociale del richiedente.

Dall'altro lato, il rimettente individua il vulnus che questa Corte dovrebbe rimuovere nell'impossibilità «di indagare anche le ragioni che hanno indotto lo stesso [detenuto] a scegliere il silenzio». In tal modo, però, è illustrata una condizione riferibile solo a colui che abbia liberamente esercitato la facoltà di non collaborare, pur potendolo fare; mentre è evidente che, una volta accertata l'impossibilità (o l'inesigibilità) di una utile condotta collaborativa, nessuna diversa opzione risulta nella disponibilità del detenuto.

6.- Nel merito, non è fondata la questione residua, sollevata per asserita violazione dell'art. 3 Cost.

Il giudice rimettente sostiene che sarebbe del tutto irragionevole la mancata previsione di «un regime probatorio unitario» che accomuni le figure del detenuto non collaborante, rispettivamente, “per scelta” o perché a tanto “impossibilitato”, dal momento che il loro «atteggiamento soggettivo» potrebbe essere identico, nel senso che «anche chi si vede accertata la collaborazione impossibile può non voler collaborare». Per il giudice *a quo*, anzi, in una situazione come quella ipotizzata, una valutazione in concreto potrebbe rivelare «addirittura una minore pericolosità» di colui che abbia scelto di serbare il silenzio solo «perché mosso dai timori per la propria e l'altrui incolumità».

Per quanto tale congettura possa trovare riscontro nella realtà, da essa non può trarsi la conseguenza asserita dal rimettente, cioè che la parificazione delle due situazioni messe a confronto costituisca un imperativo costituzionale.

Nella sentenza n. 253 del 2019 questa Corte ha rilevato come, in mancanza di collaborazione con la giustizia, la presunzione di pericolosità per mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata si basa su precisi dati di esperienza, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*: l'appartenenza ad una associazione di stampo mafioso, infatti, «implica un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio,



caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo».

Tali dati di esperienza fanno ritenere non irragionevole presumere che il condannato che non collabora mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, purché, come si è già precisato, si preveda che tale presunzione sia relativa e non già assoluta e quindi possa essere vinta da prova contraria.

Del resto, la valutazione in concreto degli elementi idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata deve rispondere, in generale, a criteri «di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo».

È del tutto evidente, tuttavia, che il peso degli oneri dimostrativi da addossare al richiedente il permesso premio non può decisamente basarsi sul suo atteggiamento soggettivo, ma deve dipendere dalla situazione oggettiva all'esame della magistratura di sorveglianza. È infatti a tale situazione che l'ordinamento non irragionevolmente è ancorato per stabilirne la forza presuntiva e, conseguentemente, per definire il regime probatorio necessario a superare quest'ultima.

Sotto questo aspetto, la situazione in parola risulta apprezzabilmente diversa nei due casi posti in comparazione dal rimettente: nel primo, la valutazione giudiziale deve tenere conto di una collaborazione oggettivamente ancora possibile, che viene tuttavia rifiutata. Nel secondo, il punto di partenza dell'esame giudiziale è costituito da una collaborazione oggettivamente impossibile o inesigibile.

La differenza è colta dalla prevalente giurisprudenza di legittimità, ormai stabilizzata in termini di diritto vivente, che ne ha coerentemente tratto conseguenze in ordine ai diversi standard probatori da soddisfare per vincere la presunzione di pericolosità, oggi relativa, per la concessione del permesso premio.

E così, nei confronti del detenuto che, pur essendo nelle condizioni di farlo, scelga di non prestare un'utile collaborazione con la giustizia, si giustifica, rispetto a colui che abbia ottenuto l'accertamento dell'impossibilità o inesigibilità della collaborazione, «uno svantaggio sul terreno degli oneri dimostrativi» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 10 settembre 2021, n. 33743).

Tra le due categorie di detenuti che le questioni sollevate dal rimettente impongono di confrontare emerge, infatti, una «differenza ontologica» (così, tra le tante, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 17 giugno 2021, n. 23862, n. 23859 e n. 23858; 21 gennaio 2021, n. 2593; 6 novembre 2020, n. 31025 e n. 31017; 21 ottobre 2020, n. 29151; 23 marzo 2020, n. 10551; 12 febbraio 2020, n. 5553), che conduce a distinguere «la posizione di chi “oggettivamente può, ma soggettivamente non vuole” (silente per sua scelta), da quella di chi “soggettivamente vuole, ma oggettivamente non può” (silente suo malgrado)» (in termini, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 dicembre 2020, n. 36887).

A ben vedere, la scelta di serbare il silenzio, nonostante una perdurante possibilità di collaborare, produce, come conseguenza di fatto, un effetto di favore per la consorteria criminale, ciò che giustifica una regola “probatoria” di maggiore rigore rispetto allo standard minimo - l'esclusione dell'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata - imposto, ai fini del superamento del regime ostativo, dai dati di esperienza che accomunano tutte le figure di detenuti non collaboranti.

Il carattere volontario della scelta di non collaborare, infatti, costituisce - secondo l'id quod plerumque accidit - un sintomo di allarme, tale da esigere un regime rafforzato di verifica, esteso all'acquisizione anche di elementi (la cui allegazione spetta al richiedente) idonei ad escludere il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, e in mancanza dei quali la decisione sull'istanza di concessione del permesso premio si arresta già sulla soglia dell'ammissibilità.

Quando invece la collaborazione non potrebbe comunque essere prestata, la giurisprudenza di legittimità ritiene che l'atteggiamento del detenuto assume un significato del tutto neutro, ciò che consente di circoscrivere il tema di prova - ai fini del superamento del regime ostativo - all'esclusione di attualità dei collegamenti.

Questa differenziazione non appare irragionevole, e tanto è sufficiente per rigettare la questione, senza dimenticare che la previsione delle ipotesi di collaborazione impossibile o inesigibile scaturisce da ripetute pronunce di questa Corte (sentenze n. 68 del 1995, n. 357 del 1994 e n. 306 del 1993), tese appunto - nella vigenza di un regime basato, senza eccezioni, sulla presunzione assoluta di pericolosità del non collaborante - a distinguere, con disposizioni di minor rigore, la posizione del detenuto cui la mancata collaborazione non fosse oggettivamente imputabile.

Tutto questo non significa, naturalmente, che le motivazioni e le convinzioni soggettive di tutti i detenuti non collaboranti (per scelta o per impossibilità), su cui il giudice rimettente ha appuntato larga parte della sua attenzione, siano irrilevanti. Tuttavia, come già accennato, la loro valutazione potrà sempre avvenire, ed essere opportunamente valorizzata, nella fase dell'esame concernente la valutazione della “meritevolezza” del permesso premio richiesto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-bis, della legge n. 354 del 1975, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

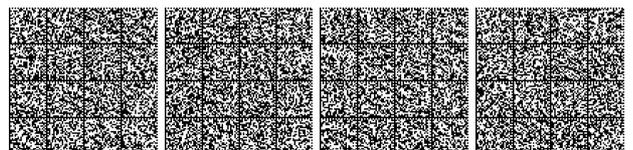
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220020





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Direttore generale dell'azienda USL - Procedimento di nomina.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Vacanza dell'ufficio di direttore generale dell'azienda USL - Possibilità per la Giunta regionale di procedere al commissariamento dell'azienda.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario - Composizione della commissione regionale - Previsione della partecipazione di un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica - Requisiti per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore sanitario.**

**Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni transitorie - Vacanza dell'ufficio di direttore generale senza che, alla data di entrata in vigore degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 9 della legge regionale n. 31 del 2021, stabilita nel 1° gennaio 2022, sia stata avviata la procedura di nomina - Avvio della procedura di nomina, di cui all'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2021, entro trenta giorni dalla medesima data.**

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 novembre 2021, n. 31 (“Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale”), artt. 1, 2, 5 e 9.

Ricorso *ex art.* 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato per legge, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

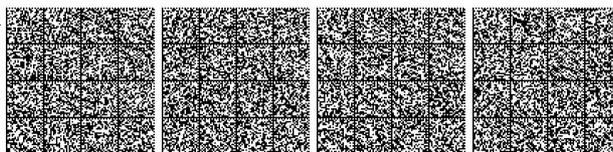
Contro la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Aosta, alla Piazza Deffeyes, n. 1, per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 5 e 9 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 56 del 12 novembre 2021 - edizione straordinaria, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 dicembre 2021.

## PREMESSE DI FATTO

1. In data 12 novembre 2021, sull'edizione straordinaria del Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, è stata pubblicata la legge regionale 9 novembre 2021, n. 31, intitolata «Modificazioni alla legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione, e ulteriori disposizioni attinenti ai settori sanitario e sociale)».

2. Alcune disposizioni di tale legge sono costituzionalmente illegittime.

Segnatamente, gli articoli 1, 2, 5 e 9 eccedono dalle competenze legislative attribuite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3, comma 1, lettera *l*), dello Statuto speciale di autonomia, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e violano principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.



3. Pertanto, tali disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

I) *L'art. 1 della legge regionale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31.*

4. L'art. 1 della legge oggetto di censura, intitolato «Sostituzione dell'art. 13», dispone che: «1. L'art. 13 della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), è sostituito dal seguente.

«Art. 13 (*Nomina del direttore generale*). — 1. Il direttore generale dell'azienda USL è nominato con decreto del Presidente della Regione, su conforme deliberazione motivata della giunta regionale, nell'ambito di un elenco di candidati costituito da coloro che, iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali istituito presso il Ministero della salute, ai sensi del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso pubblico da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della Regione.

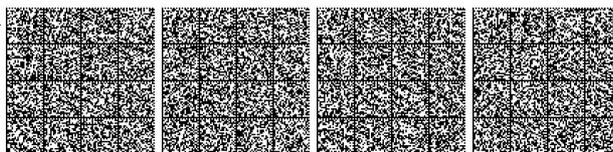
2. La Giunta regionale stabilisce, con propria deliberazione, le modalità e i criteri della valutazione, per titoli e colloquio, dei candidati per l'inserimento nell'elenco di cui al comma 1, alla cui effettuazione provvede un'apposita commissione regionale costituita da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due membri esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali [ ... ]

4. Nell'elenco dei candidati idonei predisposto dalla commissione di cui al comma 2 non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale presso l'Azienda USL per due volte consecutive. Il medesimo elenco di candidati idonei, entro trentasei mesi dalla sua definizione, può essere utilizzato più di una volta per il conferimento dell'incarico di direttore generale, purché il candidato prescelto risulti ancora inserito nell'elenco nazionale all'atto della nomina»» (enfasi aggiunte).

5. Le disposizioni sopra trascritte si pongono in contrasto con la disciplina posta dal legislatore statale in materia di nomina dei dirigenti apicali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale e, segnatamente, con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, adottato in attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria.

6. In particolare, la legge n. 124 del 2015, intitolata «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», all'art. 11, rubricato «Dirigenza sanitaria», stabilisce che: «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo quanto previsto dall'art. 17, comma 2, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...]

*p*) con riferimento al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi sociosanitari, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto dall'art. 3-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, per quanto attiene ai requisiti, alla trasparenza del procedimento e dei risultati, alla verifica e alla valutazione, definizione dei seguenti principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui le regioni e le province autonome devono attingere per il conferimento dei relativi incarichi da effettuare nell'ambito di una rosa di candidati costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire, previo avviso della singola regione o provincia autonoma che procede secondo le modalità del citato art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari e dell'equilibrio economico dell'azienda, anche in relazione alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza e dei risultati del programma nazionale valutazione esiti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel



caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o nel caso di gravi o comprovati motivi, o di grave disavanzo o di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari, nonché, ove previsti dalla legislazione regionale, dei direttori dei servizi socio-sanitari, in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori generali devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità; definizione delle modalità per l'applicazione delle norme adottate in attuazione della presente lettera alle aziende ospedaliero-universitarie» (enfasi aggiunte).

7. In attuazione dei principi e criteri direttivi sopra trascritti, il Governo ha adottato il citato decreto-legislativo n. 171 del 2016, il cui art. 2, rubricato «Disposizioni relative al conferimento degli incarichi di direttore generale», così come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), del decreto-legislativo 26 luglio 2017, n. 126, dispone che: «1. Le regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'art. I. A tale fine, la regione rende noto, con apposito avviso pubblico, pubblicato sul sito internet istituzionale della regione l'incarico che intende attribuire, ai fini della manifestazione di interesse da parte dei soggetti iscritti nell'elenco nazionale. La valutazione dei candidati per titoli e colloquio è effettuata da una commissione regionale, nominata dal Presidente della Regione, secondo modalità e criteri definiti dalle Regioni, anche tenendo conto di eventuali provvedimenti di accertamento della violazione degli obblighi in materia di trasparenza. La commissione, composta da esperti, indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e uno dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, propone al presidente della regione una rosa di candidati, nell'ambito dei quali viene scelto quello che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire. Nella rosa proposta non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale, per due volte consecutive, presso la medesima azienda sanitaria locale, la medesima azienda ospedaliera o il medesimo ente del Servizio sanitario nazionale

2. Il provvedimento di nomina, di conferma o di revoca del direttore generale è motivato e pubblicato sul sito internet istituzionale della regione e delle aziende o degli enti interessati, unitamente al curriculum del nominato, nonché ai curricula degli altri candidati inclusi nella rosa. All'atto della nomina di ciascun direttore generale, le regioni definiscono e assegnano, aggiornandoli periodicamente, gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi con riferimento alle relative risorse, gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico, tenendo conto dei canoni valutativi di cui al comma 3, e ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi. La durata dell'incarico di direttore generale non può essere inferiore a tre anni e superiore a cinque anni. Alla scadenza dell'incarico, ovvero, nelle ipotesi di decadenza e di mancata conferma dell'incarico, le regioni procedono alla nuova nomina, previo espletamento delle procedure di cui presente art.. La nuova nomina, in caso di decadenza e di mancata conferma, può essere effettuata anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati di cui al comma 1, relativa ad una selezione svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i candidati inclusi nella predetta rosa risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'art. I. In caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale» (enfasi aggiunte).

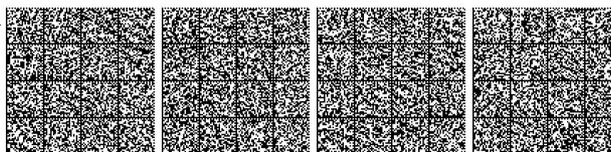
8. Dalle disposizioni statali appena trascritte, si evincono — per quanto d'interesse in questa sede — i seguenti principi in materia di nomina dei direttori generali:

*a*) la formazione, all'esito di una specifica procedura selettiva, di «una rosa di candidati», tra cui scegliere quello maggiormente idoneo a ricoprire l'incarico;

*b*) la necessità, alla scadenza dell'incarico ovvero nelle ipotesi di decadenza e/o mancata conferma del medesimo, di procedere alla nuova nomina previo espletamento della specifica procedura selettiva di cui alla precedente lettera *a*);

*c*) l'eccezionalità dell'ipotesi in cui alla nuova nomina — in caso di decadenza o mancata conferma dell'incarico — si possa procedere mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti in una «rosa di candidati» relativa ad una selezione precedente, che si sia svolta in una data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i suddetti candidati risultino ancora inseriti nell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto-legislativo n. 171 del 2016.

9. Ebbene, dal combinato disposto dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 13 della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5, così come sostituiti dall'art. oggetto di censura, si evince chiaramente come la Regione autonoma Valle d'Aosta abbia



disatteso i suddetti principi: le disposizioni *de quibus*, infatti, dispongono che alla nomina del direttore generale si possa procedere attingendo — per «più di una volta» — ad una precedente «rosa di candidati», anche nei casi di fisiologica scadenza dell'incarico da conferire.

In altri termini, mentre la normativa statale prevede la formazione di un elenco ristretto - una «rosa» - di candidati per ogni selezione, la disposizione regionale contempla al contrario la formazione di un elenco unico destinato ad essere utilizzato per tutte le selezioni che si svolgeranno nell'arco del triennio di validità, elenco che, proprio in ragione di tale estesa efficacia temporale, non potrà certamente essere ristretto ad una semplice «rosa di candidati».

10. Tali disposizioni si pongono — in questo modo — in evidente contrasto con la *ratio* dei richiamati principi posti dalla legislazione statale, che è quella di promuovere il merito mediante l'espletamento di una specifica procedura selettiva, che conduca all'individuazione di una «rosa di candidati» per ciascun incarico da conferire, tenendo conto degli obiettivi specifici da assegnare al candidato prescelto.

11. Le disposizioni censurate, invece, consentono l'utilizzo, per trentasei mesi, del medesimo elenco di candidati, trasformando così in «regola generale» quella che, per il legislatore statale, costituisce una disciplina «eccezionale» motivata — in caso di decadenza e/o mancata conferma dell'incarico — dall'urgenza di provvedere alla nuova nomina al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

12. In altri termini, la Regione Valle d'Aosta ha esteso tale previsione anche ai casi di fisiologica scadenza dell'incarico dirigenziale; e quindi, in presenza di un evento che, essendo ampiamente prevedibile, non può certamente giustificare l'applicazione della richiamata disciplina eccezionale.

Ed invero, in tale ipotesi — essendo il *dies ad quem* stabilito *a priori* —, gli organi regionali hanno tutto il tempo necessario per predisporre una nuova «rosa di candidati», che tenga conto sia dei soggetti che sono stati nel frattempo inseriti nell'elenco nazionale degli idonei di cui all'art. 1 del decreto-legislativo n. 171/2016 sia degli specifici obiettivi da assegnare al candidato prescelto.

13. Peraltro, la deroga introdotta dalla resistente alle disposizioni di principio stabilite dal legislatore statale non trova alcun fondamento normativo nello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta e, segnatamente, nell'art. 3, comma 1, che — tra le materie di competenza legislativa regionale integrativa ed attuativa delle leggi della Repubblica — annovera alla lettera *l*) anche la «igiene sanità» e l'«assistenza ospedaliera», oltre all'assistenza profilattica.

14. Difatti, la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte (sentenza n. 126 del 2017) ha affermato, proprio con riferimento alle autonomie speciali, che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto speciale, bensì l'art. 117 della Costituzione, in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dopo la riforma costituzionale del 2001 è «assai più ampia» di quella prevista dagli Statuti speciali in materia, tra l'altro, di «assistenza ospedaliera», oltre che di igiene e sanità (sentenze n. 162 del 2007, n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005).

15. Ed invero, la formula utilizzata dall'art. 117, comma 3, della Costituzione esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002).

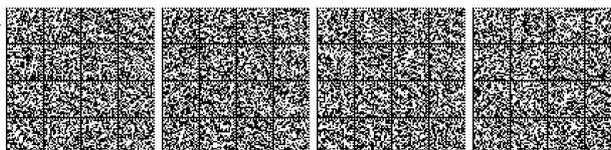
16. Ne consegue che, trattandosi di competenza legislativa più ampia rispetto a quella integrativo-attuativa prevista dagli Statuti speciali, non può che trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

17. Pertanto, anche per la Regione autonoma Valle d'Aosta, il regime della competenza legislativa nella materia *de qua* è quello fissato dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, in tema di «tutela della salute».

18. Lo Statuto speciale, quindi, non attribuisce alla resistente prerogative ulteriori rispetto a quelle desumibili dal menzionato art. 117, comma 3, della Costituzione che — nelle materie di competenza concorrente, tra cui è ricompresa anche la «tutela della salute» — riserva alla legislazione di «cornice» dello Stato la determinazione dei principi fondamentali, che le Regioni sono tenute ad osservare nell'esercizio della propria potestà legislativa di «dettaglio».

19. Ciò premesso, occorre quindi verificare se le menzionate disposizioni previste dal decreto-legislativo n. 171 del 2016 costituiscano principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e, quindi, se esse possano essere qualificate come «norme interposte» tra le censurate disposizioni regionali e l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

20. Ebbene, nella sentenza n. 209 del 2021, codesta Ecc.ma Corte ha già esaminato tale profilo, precisando come le richiamate disposizioni statali «intervengono sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale, la cui disciplina è già stata ricondotta [...] alla competenza concorrente sulla «tutela della salute» (sentenze n. 192 del 2017, n. 54 del 2015, n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005). Con particolare riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, pertanto, spetta allo Stato individuare i principi fonda-



mentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (si vedano le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005). A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale» (enfasi aggiunte).

21. Inoltre, codesta Ecc.ma Corte ha anche chiarito che le disposizioni in esame neppure potrebbero essere ritenute inidonee a porsi quali principi fondamentali della materia in virtù della sentenza n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015, per violazione del principio di leale collaborazione.

22. Infatti, il decreto-legislativo n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento di quella decisione, «non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 159 del 2018, enfasi aggiunte), in quanto «Le illegittimità costituzionali [...] sono state circoscritte alle disposizioni di delegazione oggetto del ricorso, senza estensione alle relative disposizioni attuative, la cui eventuale illegittimità costituzionale è subordinata all'accertamento dell'effettiva lesione delle competenze regionali» (sentenza n. 209 del 2021, enfasi aggiunte): circostanza che — nella specie — deve certamente essere esclusa, dato che, in applicazione della citata sentenza n. 251 del 2016, è stato adottato il decreto-legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124», in cui si è prevista l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo originario del decreto legislativo n. 171 del 2016 e sulle modifiche apportate nel decreto correttivo.

23. Ne consegue, quindi, che le disposizioni regionali oggetto di censura — nel porsi in contrasto con i principi fondamentali previsti dal richiamato decreto legislativo n. 171/2016 — eccedono dalle competenze legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta previste dall'art. 3, comma 1, lettera l), dello Statuto speciale e violano, per il tramite di tali norme interposte, l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

II) L'art. 2 della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31.

24. L'art. 2, comma 2, della legge oggetto di censura dispone che «Il comma 3 dell'art. 16 della l. r. 5/2000 è sostituito dal seguente:

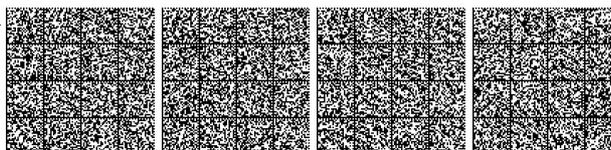
«Nei casi di vacanza dell'ufficio, in alternativa all'attribuzione di funzioni al direttore più anziano, fino alla nomina del nuovo direttore generale, la Giunta regionale può procedere al commissariamento dell'Azienda USL mediante nomina di un commissario, scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco dei candidati idonei di cui all'art. 16, comma 1. Tale commissariamento non può eccedere il periodo di sei mesi e può essere prorogato di ulteriori sei mesi, per una sola volta, in caso di gravi e giustificati motivi. Nel caso in cui il nuovo direttore generale non sia stato nominato entro il termine del suddetto periodo, o dell'eventuale proroga, vi provvede il Presidente della Regione, con le modalità di cui all'art. 13»» (enfasi aggiunte).

25. La norma appena trascritta si pone anch'essa in contrasto con le disposizioni di principio adottate in materia dal legislatore statale.

26. Difatti, l'art. 3, comma 6, ultimo periodo, del decreto-legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, prevede che «In caso di vacanza dell'ufficio o nei casi di assenza o di impedimento del direttore generale, le relative funzioni sono svolte dal direttore amministrativo o dal direttore sanitario su delega del direttore generale o, in mancanza di delega, dal direttore più anziano per età. Ove l'assenza o l'impedimento si protragga oltre sei mesi si procede alla sostituzione».

Inoltre, l'art. 3-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo dispone che «la nomina del direttore generale deve essere effettuata nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di vacanza dell'ufficio. Scaduto tale termine, si applica l'art. 2, comma 2-octies».

A sua volta, il richiamato art. 2, comma 2-octies, precisa che «salvo quanto diversamente disposto, quando la regione non adotta i provvedimenti previsti dai commi 2-bis e 2-quinquies, il Ministro della sanità, sentite la regione interessata e l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, fissa un congruo termine per provvedere; decorso tale termine, il Ministro della sanità, sentito il parere della medesima Agenzia e previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, propone al Consiglio dei ministri l'intervento sostitutivo, anche sotto forma di nomina di un commissario ad acta. L'intervento adottato dal Governo non preclude l'esercizio delle funzioni regionali per le quali si è provveduto in via sostitutiva ed è efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto».



Infine, l'art. 2, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legislativo n. 171 del 2016, così come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), del decreto-legislativo 26 luglio 2017, n. 126, stabilisce che «in caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale».

27. Ebbene, come s'è visto, codesta Ecc.ma Corte ha precisato che la disciplina della dirigenza degli enti del Servizio sanitario nazionale rientra nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione (sentenza n. 159 del 2018). Pertanto, nella materia *de qua*, la legislazione regionale di «dettaglio» non può porsi in contrasto con i principi fondamentali previsti dalla legislazione «cornice» di matrice statale.

28. Nel precedente capo del presente atto si è già chiarito che ai principi fondamentali posti dalla suddetta legislazione statale di «cornice» sono certamente riconducibili le norme che disciplinano la nomina del direttore generale. Tuttavia, si ritiene che, nell'ambito di siffatti principi fondamentali, debba rientrare anche quello — desumibile dalle disposizioni statali sopra menzionate — che condiziona il commissariamento degli enti del Servizio sanitario alla sussistenza di situazioni eccezionali, che — in quanto tali — non consentano il ricorso alle procedure ordinarie di nomina del direttore generale.

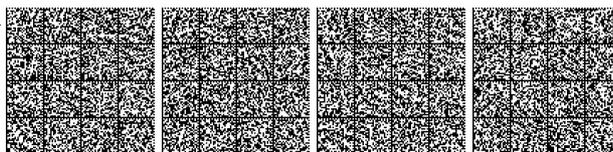
29. Le Regioni, quindi, se da un lato possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario; dall'altro, non possono certamente disattendere il suddetto principio fondamentale desumibile dalle disposizioni statali sopra trascritte e svincolare il menzionato commissariamento dalla sussistenza di specifiche circostanze eccezionali, che impediscano la nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario.

30. Del resto, nella sentenza n. 87 del 2019, codesta Ecc.ma Corte ha espressamente affermato che «Per quanto concerne la vacanza dell'ufficio di direttore generale, il decreto legislativo n. 502 del 1992, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che alla stessa dovesse porsi rimedio nel termine perentorio di sessanta giorni (disciplina ora contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 2). Nelle more le relative funzioni potevano (e possono) essere affidate al direttore amministrativo o al direttore sanitario, su delega del direttore generale stesso o, in mancanza di delega, al direttore più anziano d'età. Nei casi non di vacanza, ma d'impedimento o di assenza del direttore generale, queste forme di supplenza possono arrivare sino a sei mesi, dopodiché occorre provvedere alla sostituzione, nel termine perentorio di sessanta giorni (art. 3, comma, 6). È previsto, inoltre, un potere sostitutivo dello Stato, ora disciplinato, in virtù del richiamo di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, dal successivo art. 2, comma 2-*octies*, spettante, previa diffida alla Regione interessata, al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e sentite l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni. L'intervento sostitutivo, che può comportare la nomina di un commissario *ad acta*, non preclude l'esercizio delle funzioni regionali sostituite, restando efficace sino a quando i competenti organi regionali abbiano provveduto [...]

La figura del commissario straordinario delle aziende e degli enti del SSR, oggetto d'esame nel presente giudizio, non trovava invece una specifica disciplina nel decreto legislativo n. 502 del 1992. Nondimeno, quasi tutte le Regioni [...] hanno previsto con legge la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale, per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi). Il presupposto della nomina, pur con talune differenze tra le Regioni, non è dato dalla mera vacanza dell'ufficio, ma dall'impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni [...]

Che tale istituto possa in linea di principio essere previsto dalle Regioni è conseguenza del fatto che ci si trova pur sempre in una materia di competenza concorrente, tenuto altresì conto che, come questa Corte ha già sottolineato, le stesse disposizioni in materia di sostituzione previste dal decreto legislativo n. 502 del 1992 possono consentire, a determinate condizioni, scelte diverse dei legislatori regionali (sentenza n. 355 del 1993). Puntualizzazione che non potrebbe certo ritenersi venuta meno in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria [...]

Dunque, se in linea di principio il commissariamento degli enti del SSR da parte della Regione può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i presupposti dello stesso. Questi ultimi, infatti, non possono rinvenirsi nella mera vacanza dell'ufficio, poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie» (enfasi aggiunte).



31. Ricostruito così il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, risulta evidente come il legislatore valdostano abbia ecceduto, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di «tutela della salute», dai limiti derivanti dalla normativa di principio sopra richiamata, introducendo una disciplina in contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

32. L'art. 2 oggetto d'impugnazione, infatti, prevede una fattispecie di commissariamento della struttura sanitaria che è riconducibile all'ipotesi, «fisiologica» ed «ordinaria», di vacanza dell'ufficio di direttore generale, ossia alla scadenza naturale dell'incarico, senza condizionare siffatta eventualità alla sussistenza di comprovati e giustificati motivi, che rendano effettivamente impossibile provvedere alla nuova nomina mediante il procedimento ordinario.

33. Anzi, la censurata normativa regionale prevede espressamente il commissariamento dell'ente «in alternativa all'attribuzione di funzioni al direttore più anziano» - che è una delle ipotesi previste in via ordinaria, anche se subordinatamente all'assenza di delega, dall'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502/1992 - e non condiziona tale possibilità alla sussistenza di «gravi e giustificati motivi», che vengono richiesti soltanto nel caso in cui si proceda alla «proroga» del commissariamento per ulteriori sei mesi rispetto a quelli iniziali.

34. La disciplina appena sintetizzata non trova alcun fondamento negli articoli 2 e 3 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta e — per le ragioni sopra esaminate — si pone in evidente contrasto con il principio fondamentale di matrice statale che condiziona il commissariamento della struttura sanitaria alla ricorrenza di ipotesi eccezionali; quindi, violando la norma «interposta» che tale principio pone, la disposizione *de qua* si pone altresì in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

III) L'art. 5 della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31.

35. L'art. 5 della legge oggetto di censura, intitolato «Inserimento dell'art. 23 bis», dispone che «1. Dopo l'art. 23 della l. r. 5/2000, come modificato dall'art. 4, è inserito il seguente:

«Art. 23-bis (Conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario). — 1. Il direttore amministrativo e il direttore sanitario sono nominati, motivatamente, dal direttore generale, attingendo dagli appositi elenchi regionali di idonei, costituiti previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio effettuata da una commissione regionale composta da un dirigente apicale della Regione o di altra amministrazione pubblica e da due esperti di qualificate istituzioni scientifiche o universitarie e aggiornati con cadenza almeno biennale. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico e definiti nell'Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 171/2016, tenuto conto dei requisiti minimi di accesso di cui ai commi 3 e 4 e anche di quelli ulteriori, di competenza o di carriera, eventualmente stabiliti dalla Giunta regionale contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico [ ... ]

3. Costituiscono requisiti minimi per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore amministrativo: [ ... ]

c) avere svolto per almeno cinque anni attività di direzione tecnica o amministrativa presso strutture o enti sanitari pubblici o privati di medie o grandi dimensioni, oppure dieci anni presso strutture o enti pubblici anche in ambito non sanitario di medie o grandi dimensioni, purché l'esperienza maturata abbia comportato l'assunzione di responsabilità dirigenziale, a seguito di formale conferimento, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie [ ... ]

4. Costituiscono requisiti minimi per l'inserimento nell'elenco regionale degli idonei alla nomina di direttore sanitario: [ ... ]

c) avere svolto per almeno cinque anni, nei sette anni precedenti, attività di direzione tecnico-sanitaria presso enti o strutture pubblici o privati di media o grande dimensione, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità di risorse umane, tecniche o finanziarie» (enfasi aggiunte).

36. Le disposizioni regionali sopra trascritte violano i principi fondamentali stabiliti in materia di «tutela della salute» dal legislatore statale.

37. In particolare, il comma 1 dell'art. 23-bis della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5, così come sostituito dall'art. impugnato, si pone in contrasto con le seguenti disposizioni del decreto-legislativo n. 171/2016, che disciplinano la composizione della commissione per la nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario.

Difatti, l'art. 3 del decreto-legislativo n. 171 del 2016 prevede che «1. Il direttore generale, nel rispetto dei principi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, e di cui all'art. 1, comma 522, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio sanitari, attingendo obbligato-



riamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di comprovata professionalità e competenza nelle materie oggetto degli incarichi, di cui uno designato dalla regione. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, definiti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'art. 3, comma 7, e dall'art. 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. L'elenco regionale è aggiornato con cadenza biennale» (enfasi aggiunte).

La norma regionale censurata, quindi, nel disciplinare la composizione della commissione di valutazione, si discosta dalla normativa statale sopramenzionata, laddove — in antitesi con quanto da essa disposto — prevede che faccia parte della suddetta commissione anche un dirigente apicale della Regione oppure di altra pubblica amministrazione: infatti, al fine di garantire la selezione dei soggetti più meritevoli in condizioni di piena autonomia e indipendenza, il legislatore statale ha posto il principio, secondo cui della menzionata commissione debbano far parte esclusivamente «esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti», figure quindi diverse da quelle contemplate dalla disposizione regionale qui censurata.

38. Il comma 4 del già menzionato art. 23 bis, così come sostituito dalla disposizione censurata, si pone — invece — in contrasto con la disciplina statale dei requisiti per la nomina del direttore sanitario, previsti dagli articoli 3, comma 7, e 3-bis, comma 9, del decreto-legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni ed integrazioni.

In particolare, il citato art. 3, comma 7, prevede che «il direttore sanitario è un medico che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione» (enfasi aggiunte).

39. Appare evidente quindi come le disposizioni regionali censurate introducano — per la nomina del direttore sanitario — requisiti ulteriori e diversi - come quello riferito al periodo entro il quale deve essere stata maturata l'esperienza dirigenziale: «nei sette anni precedenti» - rispetto a quelli stabiliti dalle disposizioni statali sopratrascritte, le quali, tra l'altro, non contemplano neppure la possibilità, per la giunta regionale, di prevedere, contestualmente all'approvazione dell'avviso pubblico di selezione, requisiti ulteriori di competenza o di carriera.

40. Ebbene, codesta Ecc.ma Corte ha precisato come le disposizioni che intervengono sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale siano riconducibili alla competenza concorrente della «tutela della salute» (sentenza n. 209 del 2021).

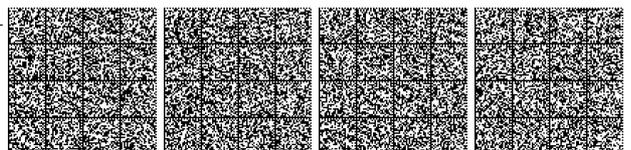
41. Nel capo I del presente atto, si è già osservato che a siffatta materia di competenza concorrente sono senz'altro riconducibili le norme che disciplinano i requisiti e la procedura di nomina dei direttori generali, dato che tali norme incidono sul menzionato assetto degli enti del Servizio sanitario. Tuttavia, sull'assetto di tali enti non incidono soltanto i requisiti e la procedura di nomina del direttore generale, ma — evidentemente — anche i requisiti e la procedura di nomina delle altre figure dirigenziali che operano all'interno delle strutture sanitarie, quali sono — appunto — il direttore amministrativo e il direttore sanitario.

42. Ne consegue che — anche con riferimento alla disciplina di siffatti incarichi dirigenziali — non può che spettare allo Stato il compito di individuare i principi fondamentali della materia al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché in considerazione dell'incidenza che la disciplina di questi incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti.

43. Ebbene, sotto il profilo in esame, non vi è dubbio che le norme statali che disciplinano la composizione delle commissioni di valutazione e quelle che recano i requisiti di professionalità per la nomina a direttore sanitario costituiscano disposizioni di principio, in quanto volte proprio al raggiungimento di siffatti obiettivi in termini di competenza e qualificazione dei dirigenti delle strutture sanitarie.

44. A tali principi, quindi, deve attenersi anche l'odierna intimata, dato che dalla disamina dello Statuto speciale non si evincono norme che attribuiscono — nella materia *de qua* — alla Regione valdostana competenze legislative più ampie di quelle desumibili dall'attuale testo dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

45. Pertanto, siccome le disposizioni censurate incidono sulla composizione delle commissioni di valutazione e sui requisiti per la nomina della menzionata figura dirigenziale, si ritiene che esse contrastino con le suddette disposizioni di principio poste dal legislatore statale e — per il tramite di esse — con il menzionato art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».



IV) L'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31.

46. L'art. 9 della legge oggetto di censura, rubricato «Disposizioni transitorie», prevede — al comma 4 — che «In caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, senza che alla data di cui all'art. 11, comma 2, sia stata formalmente avviata la procedura di nomina ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 5/2000, la procedura di cui all'art. 1 è avviata entro trenta giorni dalla medesima data» (enfasi aggiunte).

47. Quindi, in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale, la norma censurata (implicitamente) distingue due ipotesi:

a) la prima riguarda i casi in cui — alla data di entrata in vigore degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 9 della legge oggetto d'impugnazione, prevista dall'art. 11, comma 2 (i.e. il 1° gennaio 2022) — non sia stata ancora avviata la procedura di nomina del direttore generale;

b) la seconda, invece, riguarda i casi in cui — a quella medesima data (i.e. il 1° gennaio 2022 — la suddetta procedura di nomina sia stata già avviata.

48. Ebbene, nell'ipotesi sub a), il legislatore regionale ha previsto che si applichi la procedura descritta dall'art. 1 della legge in esame, adottato in attuazione del menzionato-decreto legislativo n. 171/2016, che — all'art. 2 — condiziona la nomina del direttore generale alla previa formazione, mediante procedura selettiva, di una «rosa di candidati», i cui nominativi siano iscritti nell'elenco nazionale dei direttori generali istituito presso il Ministero della salute, ai sensi dell'art. 1.

49. Al contrario, nell'ipotesi sub b), la norma censurata (implicitamente) consente che alla nomina del direttore generale si proceda sulla base del testo previgente dall'art. 13 della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5.

Tale articolo dispone testualmente che «1. Il direttore generale dell'azienda USL è nominato, secondo modalità definite dalla Giunta regionale sulla base delle vigenti disposizioni statali, con rapporto di lavoro di natura privatistica e fiduciaria, senza necessità di valutazioni comparative, ai sensi delle vigenti disposizioni statali e di quelle regionali in materia di bilinguismo, mediante decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della stessa» (enfasi aggiunte).

50. La violazione della normativa di principio recata dagli articoli 1 e 2 del decreto-legislativo n. 171/2016 appare evidente, dato che la disposizione sopra trascritta non prevede la valutazione comparativa dei candidati e l'iscrizione di questi nell'elenco nazionale istituito presso il Ministero della salute.

51. Nella già menzionata sentenza n. 209 del 2021, codesta Ecc.ma Corte ha chiarito che, con riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore generale, «spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti» (enfasi aggiunte).

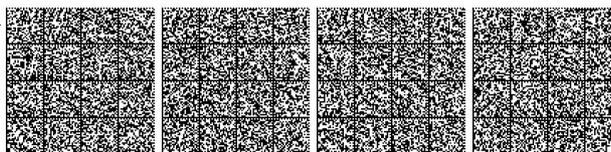
Inoltre, «A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale» (enfasi aggiunte).

Nella medesima sentenza, si è chiarito che il legislatore statale ha esercitato la propria competenza in materia mediante l'adozione del decreto-legislativo n. 171/2016, che «ha profondamente riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni — da ultimo il 4 ottobre 2021 — sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli (art. 1).

Alle Regioni spetta poi effettuare un'ulteriore selezione, sempre previo apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con una nuova valutazione dei titoli e un colloquio, in esito al quale viene proposta una rosa di candidati, nel cui ambito il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina (art. 2)» (enfasi aggiunte).

L'idoneità delle menzionate disposizioni di principio a porsi quali norme «interposte» in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, non è pregiudicata — infine — dalla «sentenza n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015, per mancato rispetto del principio di leale collaborazione».

Infatti, «il decreto legislativo n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale», dato che «Le illegittimità costituzionali [ ... ] sono state circoscritte alle disposizioni di delegazione oggetto del ricorso, senza estensione alle relative disposizioni attuative» (enfasi aggiunte).



Peraltro, «sul punto è stato adottato, in applicazione proprio della citata sentenza n. 251 del 2016, il decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126 [...] ove si è prevista l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo originario del decreto legislativo e sulle modifiche apportate in sede di decreto correttivo» (enfasi aggiunte).

52. Dunque, le disposizioni transitorie adottate dalla Regione autonoma Val d'Aosta — ponendosi in contrasto con i menzionati principi fondamentali previsti dagli articoli 1 e 2 del decreto-legislativo n. 171/2016 — violano l'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

P.Q.M.

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 1, 2, 5 e 9 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 56 del 12 novembre 2021 — edizione straordinaria, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 dicembre 2021.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:*

*1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 23 dicembre 2021, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 9 novembre 2021, n. 31, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;*

*2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 56 del 12 novembre 2021 - Edizione straordinaria.*

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 8 gennaio 2022

*Avvocato dello Stato: FEOLA - AVVOCATO GENERALE AGGIUNTO: MARIANI*

22C00009

N. 221

*Ordinanza del 22 ottobre 2021 del Giudice di pace di Sondrio nel procedimento civile promosso da F. F. G. contro la Prefettura di Sondrio e il Comune di D.*

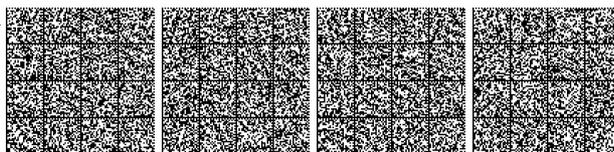
**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative - Misura cautelare del sequestro e sanzione accessoria della confisca amministrativa - Previsione che commina la sanzione accessoria della revoca della patente nei confronti di chi abbia violato l'obbligo custodiale.**

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 213, comma 8.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI SONDRIO

Il giudice di pace di Sondrio, dott.ssa Rosa Terzolo;

Letti gli atti del procedimento n. 335/2021, promosso dal sig. F. F. G., nato in ... il... (C.F. ...), con il quale il ricorrente impugnava, unitamente ad altri verbali, l'ordinanza n. ... emessa dal ... in data ... e notificata in data ... con la quale veniva disposta la revoca della patente, per avere il sig. F. violato l'art. 213, comma 8, del codice della strada, avendo circolato alla guida dell'auto modello ... già sottoposta a sequestro;



Ritenuto che l'art. 213, comma 8 del decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), presenti profili di incostituzionalità, nella parte in cui commina, unitamente alla sanzione pecuniaria e alla sanzione accessoria della confisca del veicolo, la sanzione accessoria della revoca della patente di guida, per quanto di seguito esposto:

1) *Fatto.*

L'ordinanza di cui sopra, emessa dalla Prefettura di ..., scaturiva dal verbale n. ... del ..., a mezzo del quale la ... contestava la violazione dell'art. 213, comma 8, codice della strada, per avere il sig. F. circolato alla guida di auto già sottoposta a sequestro, comminava la sanzione di euro ..., provvedeva al sequestro del veicolo e all'affidamento dello stesso al custode acquirente.

Il veicolo in questione era stato sottoposto a primo sequestro dalla Polizia stradale di Sondrio, che, in data ..., con verbale n. ..., contestava al sig. F. la violazione dell'art. 193, comma 2, codice della strada, in quanto lo stesso circolava alla guida del suddetto mezzo privo di copertura assicurativa.

Al momento della proposizione dell'impugnazione da parte del F., era già pendente giudizio di legittimità costituzionale, sollevato dal ... (ordinanza n. ... del ..., *Gazzetta Ufficiale* ...), relativamente all'art. 213, comma 8 del codice della strada.

Con ordinanza del 20 luglio 2021, n. 159, la Corte costituzionale respingeva il giudizio di cui sopra per manifesta inammissibilità, senza entrare nel merito della questione.

La scrivente ritiene che sussistano i presupposti per la declaratoria di incostituzionalità della norma in questione, nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente, e solleva pertanto questione di legittimità costituzionale.

2) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

La scrivente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, così come modificato dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge n. 132 del 1° dicembre 2018, nella parte in cui commina la sanzione accessoria della revoca della patente nei confronti di chi abbia violato l'obbligo custodiale, ritenendo che tale norma non rispetti i principi di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione e sia pertanto contraria al disposto dell'art. 3 della Costituzione.

In particolare, l'art. 213, comma 8, recita «il soggetto che ha assunto la custodia, il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sequestrato, circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circoli abusivamente, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.984 a euro 7.937. Si applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente. L'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'art. 214-bis. Il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l'erario».

La norma prevede che per il medesimo fatto storico, la circolazione abusiva con veicolo sequestrato, venga inflitta una prima sanzione pecuniaria, formalmente definita amministrativa «principale» ed una seconda, la revoca della patente appunto, sempre ritenuta amministrativa, ma di carattere accessorio.

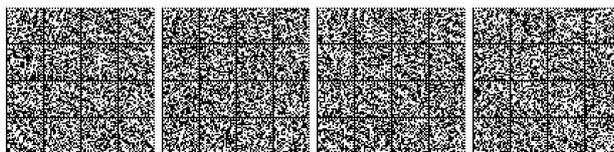
Posto che per definizione si considera accessorio quello che si accompagna a ciò che è considerato principale, il concetto di accessorialità in generale e di sanzione accessoria in particolare postula che la sanzione accessoria debba essere un effetto secondario e marginale rispetto al presupposto principale, vale a dire rispetto alla sanzione principale, che nel caso di specie è quella pecuniaria.

La scrivente ritiene che sia evidente, nella norma in questione, la violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, allorché la sanzione accessoria sia afflittiva al punto tale da appartenere al più ampio sistema punitivo «principale», essendo di una gravità, se non superiore, almeno pari alla sanzione pecuniaria inflitta.

È altresì evidente la sproporzione tra l'inosservanza potenzialmente commessa, quella dell'obbligo di custodia del veicolo oggetto di sequestro, e la sanzione formalmente definita accessoria, la revoca della patente appunto, che comporta una limitazione della libertà personale che appare eccessiva rispetto alla carica di offensività della condotta incriminata.

Ciò potrebbe comportare che chi ha violato l'obbligo di custodia percepisca di subire una condanna ingiusta, perché svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espresso, con buona pace del carattere rieducativo della pena, che verrebbe percepita come un castigo.

Il testo dell'art. 213, codice della strada, vigente prima della modifica del 2018, prevedeva, al comma 4, per la medesima infrazione, accanto alla sanzione principale pecuniaria, la sanzione amministrativa accessoria della sospen-



sione della patente di guida da uno a tre mesi; sanzione questa che poteva ritenersi effettivamente complementare rispetto alla pena pecuniaria principale, posto che si limitava a comprimere, per un periodo alquanto ristretto, la libertà di locomozione.

Non si può negare che anche nella vecchia stesura la norma prevedesse una doppia sanzione, quella pecuniaria e quella della sospensione della patente, ma è anche vero che la sospensione in luogo della revoca aveva una minore pregnanza, che, come tale, compensava il rigore della norma.

La violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità è ancor più evidente se la norma in questione viene confrontata con altre norme del codice della strada, che infliggono la medesima sanzione accessoria a fronte di condotte eterogenee e differenti, sul piano della gravità e della *ratio*. La revoca della patente è infatti disposta nei confronti di colui che si mette alla guida di un veicolo sotto l'effetto di alcol o stupefacenti (articoli 186, 186-bis e 187, codice della strada) o di chi sia privo, con carattere permanente, dei requisiti psichici e fisici abilitanti alla guida (art. 130 codice della strada); categorie di soggetti queste che risultano sicuramente meritevoli della revoca della patente, vista la gravità della loro condotta in termini di pericolo per l'incolumità dei cittadini e per l'ordine pubblico.

Il medesimo trattamento appare sproporzionato se inflitto a chi abbia, seppur abusivamente, circolato con veicolo sequestrato, violando un obbligo, quello di custodia del veicolo, che certo non è teso a tutelare l'incolumità dei cittadini o l'ordine pubblico e che non può di conseguenza giustificare una limitazione della libertà personale del trasgressore, quale è quella che consegue alla revoca della patente.

A ciò si aggiunge la circostanza che a tale afflizione non corrisponda un proporzionale beneficio per l'interesse pubblico in termini di sicurezza del traffico o di tutela dell'incolumità collettiva, beneficio che invece è sussiste nel caso in cui la patente sia revocata a chi non abbia i requisiti per ottenerla o si metta alla guida sotto l'effetto di alcol o stupefacenti.

La scrivente, richiamando anche quanto sopra detto in merito al testo della norma in questione vigente prima della modifica del 2018, evidenzia come la nuova stesura dell'art. 213, comma 8, codice della strada, sia il risultato di un processo, ampiamente criticato dalla dottrina, di proliferazione disordinata, nelle leggi speciali e talvolta anche nello stesso *corpus* normativo, di pene accessorie caratterizzate da una penetrante incidenza sulla sfera giuridica del condannato. Proliferazione che porta al crearsi di situazioni quale quella in questione, che vede il sig. F. sottoposto ad una pesante limitazione della libertà personale, anche in termini di relazioni e di capacità lavorativa, per avere violato una regola civilistica.

Da ultimo, preso atto di quanto eccepito dalla difesa statale nel corso del procedimento instaurato dal ... e definito con ordinanza del 20 luglio scorso, si evidenzia che, sebbene sia pacifico che il compito di fissare la misura della sanzione sia attribuito alla discrezionalità del legislatore, è parimenti incontestato che tale discrezionalità non possa essere assoluta, ma debba misurarsi con il principio di proporzionalità della pena; ragion per cui la stessa Corte adita ha riconosciuto di poter sindacare le scelte sanzionatorie del legislatore.

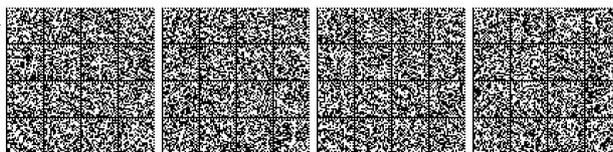
Si riporta in proposito quanto disposto nella sentenza n. 115 del 2019: «... se è vero che non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria, di esclusiva pertinenza del legislatore, spettando alla rappresentanza politica il compito di individuare il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico, ciò tuttavia non preclude l'intervento di questa stessa Corte laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che, per la omogeneità che le connota rispetto alla norma censurata, siano tali da ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze».

Alla luce di quanto sopra detto, si ritiene che l'art. 213, comma 8, codice della strada, debba essere dichiarato incostituzionale, perché viola l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la sanzione accessoria della revoca della patente, sanzione che dovrà pertanto essere eliminata.

### 3) Sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione.

Sussiste nel caso di specie la rilevanza della questione di legittimità in relazione alla controversia posta all'esame della scrivente, essendo evidente il collegamento giuridico tra la norma ritenuta incostituzionale e l'atto impugnato (ordinanza prefettizia di revoca della patente).

Quanto alla non manifesta infondatezza, essa appare evidente laddove si consideri che la scrivente non possa disapplicare la norma in questione e nemmeno procedere ad un'interpretazione cosiddetta adeguatrice, poiché ad essere messa in discussione è la parte della norma che contiene la pena inflitta.



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. 213, comma 8, codice della strada, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per le ragioni sopra indicate e nei seguenti termini: nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.

Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Sondrio, 14 ottobre 2021

Il Giudice di pace: TERZOLO

21C00309

N. 222

Ordinanza del 12 novembre 2021 della Corte di appello di Potenza nel procedimento civile promosso da M. A. e D.C. V. contro Comune di L. e Procuratore generale presso la Corte di appello di Potenza

**Stato civile - Cognome del figlio legittimo - Assunzione del cognome paterno salva la facoltà dei genitori, di comune accordo, di trasmettere anche il cognome materno - Preclusione per i coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, alla nascita, il solo cognome materno.**

- Codice civile, artt. 237, 262 e 299; regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), art. 72, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), artt. 33 e 34.

## CORTE DI APPELLO DI POTENZA

### SEZIONE CIVILE

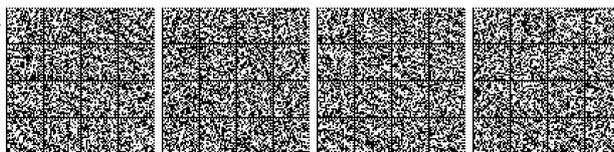
La Corte, riunita in camera di consiglio in persona dei magistrati:

- dott. Rocco Pavese, Presidente relatore;
- dott. Cataldo Carmine Collazzo, consigliere;
- dott.ssa Mariadomenica Marchese, consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa, avente ad oggetto: ricorso ex art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, e vertente

tra A. M. e V. D. C., in proprio e quali esercenti la responsabilità genitoriale nei confronti del figlio L. M., nato il ..., iscritto presso il registro di stato civile col cognome D. C. M., rappresentati e difesi dall'avv. Domenico Pittella, reclamanti

e Comune di L., in persona del sindaco *pro tempore*, reclamato contumace nonché Procuratore generale presso questa Corte, interventore *ex lege*.



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con decreto 4 novembre 2020 il Tribunale di Lagonegro, su conforme parere del pubblico ministero, ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dai coniugi M. e D. C. ex art. 95, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, che avevano richiesto:

in via principale — previa disapplicazione della norma consuetudinaria che dava prevalenza al cognome paterno, in quanto *contra legem* — che si ordinasse al Comune di L. di iscrivere presso i registri dello stato civile il figlio L. M. col solo cognome materno (già proprio delle altre figlie — F. M. e M. — nate quando i ricorrenti non erano ancora sposati, e riconosciute dalla sig.ra M. per prima), iscrizione invece denegata con provvedimento da quell'ufficiale di stato civile, che aveva registrato il neonato coi cognomi D. C. M.;

in subordine, ove si aderisse alla tesi della natura legislativa della norma in questione — desumibile dagli artt. 237, 262, 299 del codice civile, 72, primo comma, r.d. n. 1238/1939, 33, 34, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 — che ne fosse sollevata la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva la prevalenza del cognome paterno, o, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 286/2016, il doppio cognome in caso di accordo dei coniugi in tal senso.

2. Il primo giudice, in sintesi, ha basato la propria decisione sui rilievi:

che la norma consuetudinaria della trasmissione del cognome paterno al figlio nato in costanza di matrimonio poteva essere superata esclusivamente da un intervento legislativo, non potendo il giudice sostituirsi al legislatore in un ambito a questo riservato;

che peraltro la invocata tutela della integrità del nucleo familiare ben poteva essere salvaguardata dall'attribuzione del cognome di entrambi i genitori a tutti i figli;

che non poteva rimettersi la questione alla Corte costituzionale, non ravvisandosi profili di illegittimità nel vigente assetto normativo.

3. Hanno proposto tempestivo reclamo i coniugi, in sintesi sostenendo:

che il Tribunale, pur ritenendo di natura consuetudinaria la regola dell'attribuzione del cognome paterno, erroneamente non aveva proceduto alla sua disapplicazione, essendo la stessa in contrasto con numerose disposizioni, poste a tutela dell'identità dei minorenni, del principio dell'autonomia dei genitori nell'esercizio della relativa responsabilità, del principio dell'eguaglianza tra i coniugi;

che tuttavia, secondo l'indirizzo tradizionale, la regola del patronimico aveva natura legislativa, rappresentando la «traduzione in regola dello Stato di un'usanza consolidata nel tempo» come da sentenza Corte costituzionale n. 286/2016, e per questo essi reclamanti avevano chiesto, in via subordinata, di sollevarne questione di legittimità costituzionale, per violazione delle suddette disposizioni;

che, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, questa materia non verteva in un ambito riservato a scelte di politica legislativa, come provato dal fatto che la Corte costituzionale si era già pronunciata con sentenza n. 286/2016 su una questione connessa, dichiarando l'incostituzionalità della regola del patronimico nella parte in cui precludeva l'attribuzione del doppio cognome, a superamento della propria tradizionale giurisprudenza;

che, a seguire il ragionamento del decreto impugnato, essi reclamanti sarebbero stati costretti ad attribuire al terzogenito un cognome differente rispetto alle sorelle, con evidente pregiudizio per l'armonico sviluppo della personalità dei figli, o, in alternativa, dare anche alle prime due figlie il doppio cognome, con pregiudizio per l'identità di queste ultime (in particolare per F., undicenne e quindi con identità pienamente formata nella comunità, innanzitutto scolastica);

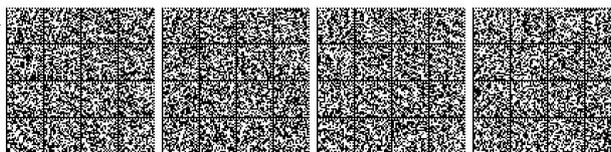
che quindi doveva essere riproposta la questione di legittimità costituzionale della norma desumibile dalle disposizioni di cui agli artt. 237, 262, 299 del codice civile, 72, primo comma, r.d. n. 1238/1939, 33, 34, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, nella parte in cui prevede la prevalenza del cognome paterno e (per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 286/2016) il doppio cognome in caso di accordo dei coniugi, residuandone infatti la preclusione per i coniugi di attribuire il solo cognome materno;

che al riguardo si osservava:

che la questione di legittimità era indubbiamente rilevante per decidere la controversia;

che essa era fondata, poiché la norma denunciata si poneva in contrasto:

cogli artt. 2, 3, 29, secondo comma, 30 della Costituzione, oltre che 117 della Costituzione e 5 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, poiché nel caso concreto la scelta di dare il solo cognome materno non era motivata da un capriccio bensì dall'esigenza di tutelare l'interesse dei figli minorenni, e soltanto l'adozione del medesimo cognome



contribuiva all'unitarietà del nucleo familiare, assicurando al contempo la formazione dell'identità personale del terzo figlio in maniera omogenea rispetto agli altri due; il tutto alla luce dell'autonomia dei privati in base al principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione;

cogli artt. 3 e 29, primo comma della Costituzione, poiché la diversità di trattamento tra i coniugi era espressione di una concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti tra coniugi ormai superata, tanto più nel confronto con altri Paesi; che poi era del tutto ragionevole l'interesse dei coniugi a trasmettere ai figli il solo cognome materno, che nella Comunità di L. evocava il patrimonio morale e sociale di cui era stato portatore il defunto nonno E. N. M., titolare di diversi incarichi politici e che aveva improntato la propria esistenza ad alti valori morali;

cogli artt. 117 della Costituzione, 8 e 14 della Convenzione per i diritti dell'uomo, risolvendosi in una discriminazione fondata sul sesso dei genitori, e, comunque, in una ingiustificata compressione delle scelte familiari;

con la Convenzione di New York 18 dicembre 1979, ratificata nel nostro Paese con legge n. 132/1985, che all'art. 16 ha impegnato gli Stati aderenti a eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni matrimoniali e familiari;

che essa era ammissibile, poiché in caso di accoglimento non vi sarebbe stato un vuoto normativo, ma la sola apertura all'accordo dei coniugi sulla scelta del cognome materno: c.d. soluzione a rima obbligata — fermo restando che ormai la Corte costituzionale ammetteva un intervento anche in mancanza di una soluzione obbligata, tramite individuazione nel tessuto normativo della disposizione idonea a sanare la violazione costituzionale ravvisata.

4. Istituito il contraddittorio, il Comune di L., già contumace in primo grado, non si è costituito in giudizio, né la Procura generale ha espresso parere. All'udienza 30 marzo 2021, svoltasi in forma cartolare giusta normativa di contrasto alla pandemia da COVID-19, la Corte — preso atto della nota scritta di parte reclamante (che ha ribadito le proprie conclusioni, anche alla luce di analoga questione sollevata dal Tribunale di Bolzano) — si è riservata la decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

5. In via preliminare, va dichiarata la contumacia del Comune di L., che non si è costituito in giudizio nonostante rituale instaurazione del contraddittorio.

6. Col primo motivo i reclamanti si sono doluti della mancata disapplicazione della regola del patronimico, pur avendo essa natura consuetudinaria e non legislativa. Il motivo è infondato, poiché la giurisprudenza sia costituzionale che di legittimità è consolidata nell'affermare l'esistenza della norma e il suo rango legislativo (Corte costituzionale, sentenza n. 286/2016: «Non vi è ragione di dubitare dell'attuale vigenza e forza imperativa della norma in base alla quale il cognome del padre si estende *ipso iure* al figlio. Sebbene non abbia trovato corpo in una disposizione espressa, essa è presupposta e desumibile dalle disposizioni, regolatrici di fattispecie diverse, individuate dal rimettente (artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 33 e 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000; nonché, solo a fini esplicativi, art. 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, abrogato dall'art. 110 del citato decreto del Presidente della Repubblica), e la sua perdurante immanenza nel sistema, come traduzione in regola dello Stato di un'usanza consolidata nel tempo, è stata già riconosciuta sia dalla giurisprudenza costituzionale, sia dalla giurisprudenza di legittimità»; Corte di cassazione sentenza n. 13298/2004, pagg. 3/8 motivazione: «... ritiene il Collegio che una norma nel senso indicato sia chiaramente desumibile dal sistema, in quanto presupposta da una serie di disposizioni regolatrici di fattispecie diverse... . L'individuazione di una norma siffatta, nella necessaria correlazione con il disposto dell'art. 6 del codice civile, il quale riconosce il diritto di ogni persona al nome che le è per legge attribuito, induce a dissentire dall'opinione espressa nella sentenza impugnata, sostenuta anche da parte della dottrina, che ravvisa il fondamento della attribuzione al figlio legittimo del cognome paterno in una consuetudine. È peraltro appena il caso di ricordare che la consuetudine, quale strumento di formazione spontanea del diritto, postula una reiterazione e continuità di comportamenti conformi ad una medesima regola da parte della generalità dei consociati nella convinzione della loro doverosità: tali elementi non sono certamente riscontrabili nella vicenda dell'attribuzione del cognome paterno, segnata da un'attività vincolata dell'ufficiale dello stato civile, a fronte della quale la volontà ed il convincimento dei singoli dichiaranti non trovano alcuno spazio»).

Ne consegue che l'invocata disapplicazione non può aver luogo.

7. Col secondo motivo i reclamanti si sono doluti del mancato accoglimento da parte del Tribunale di Lagonegro della eccezione di legittimità costituzionale della norma in esame, e ne hanno ribadito la rilevanza e la fondatezza.

Il motivo deve essere accolto.



7.1. Per quanto riguarda la rilevanza, si osserva che la norma censurata (artt. 237, 262, 299 del codice civile, 72, primo comma, r.d. n. 1238/1939, 33, 34, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000) non è suscettibile di una (diversa) interpretazione costituzionalmente orientata.

Infatti la regola del patronimico è caratterizzata da automatismo, e d'altronde la Corte costituzionale, con sentenza n. 286/2016, è intervenuta su analoga questione con sentenza di accoglimento — il che presuppone appunto l'impossibilità di una diversa interpretazione della norma denunciata (era in esame la legittimità della stessa disposizione, ma limitatamente alla parte che non consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli anche il cognome materno, mentre qui è invocato il diritto dei coniugi, di comune accordo, di trasmettere soltanto il cognome materno).

Ne consegue che la presente controversia non può essere decisa indipendentemente dalla risoluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

7.2. Nel merito, la questione non può ritenersi manifestamente infondata (quel che costituisce il perimetro di valutazione da parte del giudice *a quo*). E infatti la disposizione in esame si pone in contrasto:

coll'art. 2 della Costituzione, che tutela il diritto alla formazione dell'identità personale in maniera omogenea tra i figli e il diritto alla unitarietà familiare;

cogli artt. 3 e 29, secondo comma della Costituzione, poiché «... la diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio della loro pari dignità morale e giuridica» (Corte costituzionale sentenza n. 286/2016, par. 3.4.2);

coll'art. 117, primo comma della Costituzione in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), poiché «... in questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. In particolare, nella sentenza C. F. contro Italia, del 7 gennaio 2014... la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre.» (Corte costituzionale sentenza n. 286/2016, par. 3.4.1).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 237, 262, 299 del codice civile, 72, primo comma, r.d. n. 1238/1939, 33, 34, decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, nella parte in cui non consentono ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, il solo cognome materno, per violazione degli artt. 2, 3, 29, secondo comma, 117, primo comma della Costituzione (quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU);*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, al Procuratore generale presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

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

*Dispone che a cura della cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, sia apposta l'annotazione: «In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi degli interessati a norma dell'art. 52, decreto legislativo n. 196/2003».*

Così deciso in Potenza, camera di consiglio 9 novembre 2021.

*Il Presidente estensore: PAVESE*



N. 223

*Ordinanza del 17 novembre 2021 della Corte d'assise di Bologna  
nel procedimento penale a carico di N. G.*

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Divieto per gli imputati di delitti puniti con la pena dell'ergastolo - Mancata previsione che l'imputato infermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo.**

– Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*.

### CORTE D'ASSISE DI BOLOGNA

Proc. n. 12219/2020 R.G.N.R. n. 3/2021 R.G. Assise,  
imputato G... N...

#### ORDINANZA ALLEGATA AL VERBALE 17 NOVEMBRE 2021

La Corte,

sulle questioni di illegittimità costituzionale sollevate dai difensori dell'imputato osserva quanto segue.

##### 1. Il procedimento

Il giudice per le indagini preliminari in sede ha emesso decreto di giudizio immediato nei confronti di G... N..., imputato del delitto p. e p. dagli articoli 575 e 577, comma 1, n. 1) del codice penale per aver cagionato la morte del padre Domenico, colpendolo ripetutamente alla testa con una mazzetta, in ...

L'imputato, rappresentato dai difensori procuratori speciali, ha tempestivamente e ritualmente proposto istanza di procedersi con rito abbreviato avanti il giudice per le indagini preliminari, istanza respinta sul rilievo ostativo della preclusione posta dall'art. 438, comma 1-*bis* del codice penale per i delitti, quali quello oggetto del procedimento per i quali v'è comminatoria dell'ergastolo.

Nella fase preliminare all'apertura del dibattimento avanti questa Corte l'istanza è stata riproposta, previo accoglimento di questione di legittimità costituzionale degli articoli 17 e 22 del codice penale e 438, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale.

Per quanto ora di rilievo è sufficiente solo aggiungere che G... N... è sottoposto agli arresti domiciliari presso la Residenza a trattamento intensivo «...», e che egli, nel corso delle indagini preliminari, è stato sottoposto con incidente probatorio a perizia psichiatrica, che ha ritenuto di accertare sia affetto, e lo fosse al momento del fatto da ... con gravi manifestazioni psicotiche (...), infermità questa che, in conseguenza delle percezioni deliranti rendeva N... in stato di capacità di intendere e di volere grandemente scemata con specifico riferimento alla condotta incriminata.

La difesa dubita della legittimità degli articoli 17 e 22 del codice penale, in relazione agli articoli 3, 27 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non escludono l'applicazione dell'ergastolo al soggetto che al momento del fatto era affetto da vizio parziale o totale di mente ex articoli 88 e 89 del codice penale, nonché dell'art. 438, comma 1-*bis* del codice penale, in relazione agli articoli 3, 27, 32, 111 della Costituzione, nella parte in cui nega l'accesso al rito abbreviato all'imputato di delitto punito con l'ergastolo e che sia risultato, a seguito di incidente probatorio, totalmente o parzialmente incapace di intendere e di volere ex articoli 88 e 89 del codice penale, per le ragioni oltre meglio riprese e sviluppate, e che questa Corte ritiene fondate, limitatamente alle ipotesi fattuali ricadenti nella previsione posta dall'art. 89 del codice penale.

##### 2. Pena dell'ergastolo in relazione all'imputabilità

Con sentenza n. 168 del 1994 la Corte costituzionale ha statuito l'illegittimità degli articoli 17 e 22 del codice penale, nella parte in cui non escludevano l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile, nonché



dell'art. 69, comma 4 del codice penale, nella parte in cui prevedeva l'applicabilità del primo comma dell'art. 69 al minore imputabile nel caso di concorso di circostanze aggravanti comportanti comminatoria dell'ergastolo.

Ciò in quanto:

anteriamente alla legge n. 220/1974 le circostanze inerenti alla persona del colpevole - segnatamente la minore età *ex art.* 98 del codice penale, ma ora è di interesse richiamare anche l'art. 89 del codice penale - erano escluse dal giudizio di bilanciamento, sicchè nel sistema previgente al 1974 era inapplicabile la pena dell'ergastolo per i minorenni imputabili: la pena dell'ergastolo si poneva in contrasto con gli articoli 27 e 31 della Costituzione che imponevano, alla lettura della Corte, una incisiva diversificazione rispetto al sistema punitivo-rieducativo generale, del trattamento penalistico dei minorenni.

Tale lettura costituzionale delle norme inerenti il trattamento sanzionatorio doveva intendersi sintonica con gli approdi dottrinali e della letteratura scientifica sulla peculiarità non solo del fine riabilitativo, ma anche della colpevolezza riguardo un soggetto agente dalla personalità, intesa in tutti i riflessi soggettivi di coscienza, volontà, spinte emotive e freni inibitori, struttura esperienziale, consolidamento dei principi morali e di comportamento - non (ancora) pienamente sviluppata.

### 3. Imputabilità e vizio di mente

Alla infermità psichica che comporti la totale incapacità di intendere e di voler segue la non imputabilità.

A norma dell'art. 89 del codice penale, all'infermità psichica, che comprometta grandemente la pienezza mentale, segue l'imputabilità, con diminuzione della pena.

Ancorchè formalmente equiparata ad una attenuante inerente la persona del colpevole, la *ratio* di questa peculiarissima circostanza soggettiva è nella «attenuata rimproverabilità» della condotta penalmente rilevante tenuta dall'agente in stato di mente compromesso da una patologia psichiatrica; tant'è vero che è ricorrente, in materia, il ricorso al termine di «semi imputabilità» e di «semi imputabile».

La Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 73 del 2020, ha definito la previsione posta dall'art. 89 del codice penale «una circostanza attenuante espressiva .... della ridotta rimproverabilità soggettiva dell'autore; ridotta rimproverabilità che deriva dal suo minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta e della sua minore capacità di controllo dei propri impulsi, in ragione delle patologie che lo affliggono».

Tuttavia, sul piano sanzionatorio, la devianza penale in condizione di ridotta rimproverabilità e di semi imputabilità, in caso di concorso di circostanze aggravante, può avere riflesso sanzionatorio pieno, o eliso, o totalmente pretermesso, a seconda dell'esito del giudizio di bilanciamento *ex art.* 69 del codice penale, giudizio di bilanciamento che appunto con la citata sentenza n. 73/2020 è stato ritenuto incostituzionale nel rigido automatismo introdotto con la novella sulla recidiva dal legislatore del 2005.

L'assimibilità, in ragione della ridotta rimproverabilità/colpevolezza, per le conseguenze del vaglio costituzionale delle conseguenze sanzionatorie con finalità retributiva-rieducativa, ovvero preventive ma limitative della libertà personale, tra non piena colpevolezza (presunta per legge) del minore imputabile e del seminfermo di mente, trova precisi riferimenti nelle decisioni della Corte costituzionale.

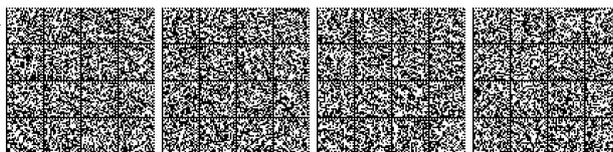
Nella sentenza n. 253 del 2003 v'è specifico riferimento, riguardo le conseguenze della pericolosità, ai casi dell'infermo di mente e del minore non imputabile quali situazioni soggettive per le quali rigidi automatismi di misure «infrangono l'equilibrio costituzionalmente necessario e violano esigenze essenziali di protezione dei diritti della persona, nella specie del diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione».

Identica violazione del principio di ragionevolezza e del diritto alla salute, sul richiamo espresso della sentenza n. 253/2003 è stato ravvisato nella sentenza n. 367/2004.

Ancora il principio di ragionevolezza è richiamato, con specifico riferimento al vizio parziale di mente, dalla sentenza n. 73 del 2003:

«Il principio di proporzionalità della pena desumibile dagli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost. esige insomma, in via generale, che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto, “in modo da assicurare altresì che la pena appaia una risposta - oltre che non sproporzionata - il più possibile “individualizzata”, e dunque calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost.” (sentenza n. 222 del 2018).».

Lo stesso legislatore del 2019 ha dimostrato di avere piena consapevolezza dei su richiamati principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale e della necessità di declinare i principi di ragionevolezza ed uguaglianza nelle comminatorie riguardo i semi imputabili per età ovvero per infermità psichica, laddove, novellando il bilanciamento di circo-



stanze per il delitto di omicidio, ha escluso dal divieto di prevalenza sia l'attenuante *ex art. 89* del codice penale, sia quella *ex art. 98* del codice penale (art. 577, comma 3 del codice penale, aggiunto dalla legge 19 luglio 2019, n. 69).

#### 4. Disparità di trattamento nelle ipotesi di non piena imputabilità

Poste queste premesse l'ordinamento pone una marcata asimmetria di conseguenze sanzionatorie per le ipotesi - totalmente assimilabili riguardo il disvalore soggettivo, la ridotta rimproverabilità ed il peso peculiare, nelle tutele costituzionali in gioco, del diritto alla tutela della salute (in essa compresi sia i profili inerenti ad esigenze terapeutiche, nel caso di patologia psichiatrica, sia quelli inerenti alla corretta formazione della persona minorenni) - del *reo* seminfermo di mente e del *reo* minorenne.

Ben vero che nel primo caso, la possibilità di comparazione delle circostanze, *ex art. 69* del codice penale consente al giudice di considerare adeguatamente il rilievo del ridotto disvalore soggettivo, escludendo nel caso concreto in giudizio la pena dell'ergastolo.

Tuttavia la distonia di possibile trattamento sanzionatorio finale, con riferimento alla pena detentiva, emerge a seguito della novella dell'art. 438 del codice di procedura penale, per la negatoria del ricorso al giudizio abbreviato, e della specifica riduzione di pena per la diminuente processuale, posta sempre dal legislatore del 2019 (art. 438, comma 1-*bis*, introdotto dalla legge 12 aprile 2019, n. 33), diminuente applicabile al semi imputabile per età, e non al semi imputabile per vizio di mente. Detta negatoria, nell'ipotesi in cui sia stata accertata nelle forme dell'incidente probatorio l'infermità mentale dell'imputato - e quindi superato l'unico elemento di differenziazione, processuale, e non sostanziale, tra la «ridotta rimproverabilità» (secondo la definizione più volte richiamata della Corte costituzionale) per età, presunta per legge, e quella per infermità di mente, da accertarsi per lo specifico soggetto agente - costituisce una forma di trattamento disomogeneo di situazioni omogenee, che non rispetta il principio di ragionevolezza ed il presidio posto dall'art. 3 della Costituzione.

Questa Corte ha considerato, nella materia di interesse circa il giudizio abbreviato, l'insegnamento offerto dal giudice delle leggi con la recente sentenza (n. 260/2020) riguardo la tenuta costituzionale dell'art. 438, comma 1-*bis* del codice penale, quale norma rientrante negli spazi di discrezionalità del legislatore.

Peraltro la richiamata pronuncia tratta di fattispecie diverse (diversità di trattamento tra diverse ipotesi di omicidio circostanziato), ed è imperniata sul rilievo delle legittimità della scelta normativa, dipesa da apprezzamenti di politica criminale insindacabili e non irragionevoli, di escludere il rito speciale per i reati che, per effetto di un'aggravante comportante la comminatoria dell'ergastolo, comportino un «disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la fattispecie non aggravata, e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice...».

In sostanza, quindi, il disvalore oggettivo è parametro di razionalità e di giustificata discrezionalità della norma (processuale), e le attenuazioni concrete del fatto eventualmente espresse dalle circostanze consentono un adeguato trattamento sanzionatorio.

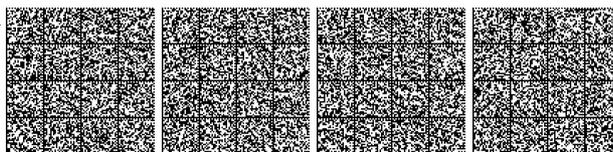
Si è visto tuttavia che le circostanze attenuanti previste dagli articoli 98 ed 89 del codice penale esprimono sia una identità di *ratio* che porta, nel resto del sistema penale, ad eccezione della materia che ci occupa, a conseguenze sanzionatorie simmetriche (anche sub specie della finalità della pena), sia una peculiarità di genere che le assegna alla figura del reato circostanziato solo formalmente, ma che di fatto riguarda la categoria della semi imputabilità e della «ridotta colpevolezza/rimproverabilità».

Se il reato è un fatto tipico, anti giuridico e colpevole e la colpevolezza non è soltanto dolo o colpa ma anche riprovevolezza e rimproverabilità, l'imputabilità, come insegna la dottrina, è ben di più che non una semplice condizione soggettiva di riferibilità della conseguenza del reato data dalla pena, divenendo piuttosto la «condizione dell'autore che rende possibile la rimproverabilità del fatto».

Donde la attenuata colpevolezza/rimproverabilità, vuoi per età, vuoi per malattia psichica, si pone su un piano del tutto diverso rispetto a quello delle circostanze soggettive e, sebbene riferibile alla personalità del soggetto autore del reato, esprime nondimeno un evidente rilievo attenuativo della gravità oggettiva, nonché sulla immediata percezione del disvalore oggettivo del fatto nella comunità ragione della legge n. 33/2019, rilievo che consente la presente sollecitazione ad un vaglio di costituzionalità dell'art. 438, comma 1-*bis* del codice penale, anche nell'alveo di quanto già statuito con la sentenza n. 260/2020 della Corte costituzionale.

#### 5. Questioni di costituzionalità

Per quanto considerato questa Corte d'Assise ritiene che la preclusione all'accesso al rito abbreviato, per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, ma commessi da persona semi imputabile per vizio parziale di mente, violi i presidi espressi dagli art. 3, per irragionevole disparità di trattamento rispetto al semi imputabile per età, e 27, comma 3-32



della Costituzione, che impone una decisiva diversificazione, rispetto al sistema punitivo generale, dei soggetti infermi di mente.

Le questioni di incostituzionalità, nei sensi precisati, sollevate dalla Difesa, non si presentano quindi infondate.

La prospettazione difensiva si estende anche al disposto degli articoli 17 e 22 del codice penale.

È da ritenersi invece che detta comminatoria, grazie al sistema codicistico di bilanciamento, anche in prevalenza, delle circostanze, ed alla specifica eccezione al divieto di prevalenza posta dall'art. 577, u. c. del codice penale, non possa andare incontro a rilievi per il trattamento sanzionatorio di fatto adeguatamente modulabile, sia per i concreti effetti sull'entità di pena in simmetria con il semi imputabile per età, sia quindi riguardo gli articoli 27-32 della Costituzione.

È invece nella negatoria, rigida ed assoluta, dell'accesso al rito speciale ed alla ulteriore diminuzione processuale ex art. 438 del codice di procedura penale, che si ravvisa la necessità di sollecitare il vaglio della Corte costituzionale, per quanto sopra esposto.

Anche l'ulteriore profilo di prospettata incostituzionalità dell'art. 438, comma 1-bis, in relazione all'art. 111 della Costituzione si presenta manifestamente infondato, dovendosi al riguardo richiamare quanto precisato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 260/2020 (par. 10), circa la discrezionalità del Legislatore sulle scelte processuali, nel pieno rispetto delle garanzie di difesa, e sull'opportunità di celebrare processi pubblici per i reati puniti con l'ergastolo. Né la prospettazione difensiva del particolare «danno da processo» cagionabile all'imputato (che ha già compiuto atti suicidari) dalla pubblicità e solennità (per la presenza dei giudici popolari) dell'udienza, e cagionabile anche alle persone offese, nella specie figlie della vittima e sorelle dell'imputato (che hanno inviato una missiva a motivare la loro decisione di non presenziare, per non rinnovare la loro sofferenza anche riguardo la condizione del fratello imputato) sposta i termini della questione già esaminata, da valutarsi per l'art. 111 della Costituzione esclusivamente in riferimento ad una eventualmente irragionevole ed assai consistente dilatazione dei tempi processuali.

Le parallele questioni di legittimità costituzionale svolte dalla difesa riguardo la disciplina conseguente al vizio totale di mente ed all'art. 88 del codice penale non sono in primo luogo rilevanti nel presente procedimento, non essendovi allo stato degli atti accertamento istruttorio cristallizzato in tal senso né, comunque, l'eventuale condivisione della tesi difensiva in punto (sussistenza vizio totale di mente), porterebbe a decisioni di merito sulla quale l'opzione per il rito possa incidere.

La rilevanza della questione che si solleva nel dispositivo che segue è di immediata evidenza: l'imputato è persona, come già accertato con perizia psichiatrica svolta con incidente probatorio nel corso delle indagini preliminari, dalla capacità di intendere e di volere grandemente scemata per infermità psichica.

Ove ammesso al rito abbreviato (o dovuto ammettere, per effetto della declaratoria costituzionale), ed ove condannato, la conseguente diminuzione processuale in ogni caso si riverbererà sull'entità della pena, anche in ragione del disposto dell'art. 438, comma 6-ter del codice penale.

P.Q.M.

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*Dichiara non rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, in relazione agli articoli 3, 27, 32 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'imputato riconosciuto totalmente incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo;*

*Dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità degli articoli 17 e 22 del codice penale in relazione agli articoli 3, 27 e 32 della Costituzione, e dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale in relazione all'art. 111 della Costituzione;*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli articoli 3, 27 e 32 della Costituzione, le questioni di legittimità dell'art. 438, comma 1-bis, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che l'imputato semi infermo di mente, riconosciuto parzialmente incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia svolta in incidente probatorio, sia ammesso al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo;*



*Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale; manda la cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione alla Presidenza delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, 17 novembre 2021

I giudici popolari:

sig.ra Falconi Chiara;  
sig.ra Gallo Claudia;  
sig. Bettini Orlandino;  
sig. Errico Giuseppe;  
sig.ra Barberini Anna Maria;  
sig. Galeotti Luciano.

*Il Giudice:* STIFANO

*Il Presidente est.:* PASQUARIELLO

22C00001

N. 224

*Ordinanza del 14 dicembre 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Puglia sul ricorso proposto da Albani Denise ed altri contro INPS - Istituto nazionale previdenza sociale*

**Impiego pubblico - Pensioni - Funzionari della Polizia di Stato - Riscatto del periodo di studi universitari - Previsione che non contempla il computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali degli altri corpi militari.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), artt. 13 e 32.

LA CORTE DEI CONTI

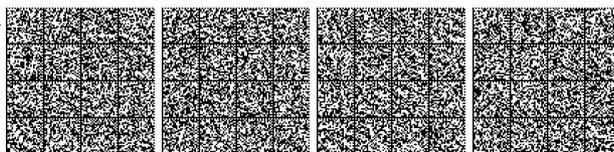
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

In composizione monocratica, in persona del referendario Andrea Costa, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 36520 del registro di segreteria, sul ricorso presentato da:

- 1) Albani Denise nata a Lecce, il 28 dicembre 1989, ed ivi residente al viale della Libertà, 68 - c.f. LBNDNS89T68E506J;
- 2) Amati Giulia Angelova nata a Sofia (Bulgaria) il 16 gennaio 1980, residente a Bari alla via Abate Gimma, 171 - c.f. MTAGNG80D56Z104U;
- 3) Ardito Adriano, nato a Bari (BA) 10 febbraio 1972, residente a Bari alla via Giuseppe Fanelli, 219 - c.f. RDTDRN72B10A662S;
- 4) Bacco Francesco Saverio nato a Andria (BT) il 5 febbraio 1990, residente a Andria (BT) al viale Trentino, 7 - c.f. BCCFNC90B05A285Q;



- 5) Bertoncello Maria Patrizia, nata a Bari, il 4 aprile 1964, ed ivi residente alla via Alpini di Caglia, 14 - c.f. BRTMRA64D44A662M;
- 6) Cappena Adriana nata a Bari (BA) il 10 maggio 1965, ed ivi residente al Vico VI Duca d'Aosta, 35 - c.f. CPPDRN65E50A662E;
- 7) Cardea Michele nato a Taranto, il 29 agosto 1968, residente a Statte (TA) alla via del Club, 2 - c.f. CRDMHL68M29L049O;
- 8) Ciccorella Donato nato a Altamura (BA), il 13 aprile 1974, residente a Cassano Murge (BA) alla via Sant'Antonio Abate - CCRDNT74D13A225J;
- 9) Cozza Daniela nata a Brienza (PZ), il 4 febbraio 1967, residente a Bari alla via Antonio de Cortis - c.f. CZZDLR67B44B173X;
- 10) D'Alena Claudia nata a Putignano (BA) il 20 maggio 1973, ed ivi residente al viale della Repubblica, 66 - C.F. DLNCLD73E60H096L;
- 11) De Bellis Marta nata a Napoli (NA) il 10 marzo 1966, residente a Lecce al viale Otranto, 68 - c.f. DBLMRT66C50F839B;
- 12) Dente Maria Paola nata a Cerignola (FG) il 19 dicembre 1965, ed ivi residente alla via G. Falcone, 8 - c.f. 2 DNTMPL65T59C514P;
- 13) Di Fonzo Daniela nata a Caltanissetta (CL) il 21 marzo 1977, residente a Foggia alla via Postiglione, 6/E - c.f. DFNDNL77C61B429E;
- 14) Di Lalla Vittorio nato a Jesi (AN) il 7 aprile 1973, residente a Bari alla via Posca, 27 - c.f. DLLVTR73D07E388A;
- 15) Gambino Massimo nato a Napoli (NA) il 19 febbraio 1963, residente a Lecce al viale della Libertà, 79/B - c.f. GMBMSM63B19F839V;
- 16) Giannini Paola nata a Bari (BA) il 4 gennaio 1973, residente a Grumo Appula (BA) alla via Cassano, 6 - c.f. GNNPLA73A44A662X;
- 17) Giannone Giovanni Maria nato a Bari (BA) il 13 settembre 1985, residente a Sannicandro di Bari alla via Alessandro Volta, 26 - c.f. GNNGNN85P13A662S;
- 18) Giannuzzi Daniela nata Bari (BA) il 18 maggio 1973, ed ivi residente alla via Imbriani, 36 - c.f. GNNDNL73E58A662F;
- 19) Lo Muzio Maria Rita nata a Foggia (FG) il 1° luglio 1962, ed ivi residente alla via L. Guerrieri, 7 - c.f. LMZMRT62L41D643C;
- 20) Loconte Angelo nato a Bari, il 10 aprile 1962, ed ivi residente alla via Napoli, 23 - c.f. LCNNGL62D10A662N;
- 21) Losito Elena nata a Noci (BA) il 19 aprile 1986, residente a Gioia del Colle (BA) alla via Jacopo Sanzaro, 2 - c.f. LSTLNE86D59F915N;
- 22) Manzari Nicola nato a Bari, il 21 maggio 1966, residente a Martina Franca (TA) alla via Guglielmi, 13 - c.f. MNZNCL66E21A662L;
- 23) Modeo Vincenzo Massimo nato a Taranto, il 12 ottobre 1963, residente a Bari alla via Nicolai, 99 - c.f. MDOVCN63R12L049K;
- 24) Occhiogrosso Giacinto nato a Trieste (TS), il 20 gennaio 1970, residente a Bitonto (BA) alla via P. Cioffre, 30 - c.f. CCHGNT70A20L424R;
- 25) Patete Furio Martino nato a Foggia, il 7 novembre 1986, ed ivi residente alla via Tommaso Fiore, 1 - PTTFMR86S07D643D;
- 26) Perrone Antonio nato a Torchiarolo (BR) il 13 aprile 1964, residente a Acquaviva delle Fonti (BA) alla via Arcivescovo G. Palombella, 46 - c.f. PRRNTN64D13L213W;
- 27) Pignatelli Vincenzo Davide nato a Altamura (BA), il 23 febbraio 1985, ed ivi residente alla via Andria, 6 - c.f. PGNVCN85B23A225R;
- 28) Poduti Riganelli Daniela nata a Cerreto d'Esi (AN) il 26 marzo 1962, residente a Foggia alla via Postiglione, 2 - c.f. PDNTDNL62C524T;
- 29) Portoghese Filippo nato a Putignano (BA), il 17 dicembre 1976, residente a Altamura (BA), alla strd. priv. Stasolla, 2 - c.f. PRTFPP71T17H096J;
- 30) Raggio Elena nata a Lecce, il 4 dicembre 1971, ed ivi residente al viale Francesco Lo Re, 14 - c.f. RGGLNE71T44E506L;



31) Russo Fabio nato a Bari, il 18 settembre 1990, ed ivi residente alla via M. Azzarita, 6 - c.f. RSSFBA90P18A662J;

32) Scudieri Costantino nato a Nocera Inferiore (SA) l'11 ottobre 1982, residente a Bari alla via Giuseppe Posca, 3 - c.f. SCDCTN82R11F912I;

33) Seccia Francesca Pia nata a San Giovanni Rotondo, il 14 marzo 1978, residente Bari alla via N. Cacudi, 3 - c.f. SCCFNC78C54H926F;

34) Speranza Luca nato a Bari, il 27 settembre 1963, ed ivi residente alla via Goffredo Mameli, 23 - c.f. SPRLCU63P27A662H;

35) Tafaro Antonio nato a Bari, il 16 agosto 1969, residente a Giovinazzo (BA) alla via Bari, 98 - c.f. TFRNTN69M16A662V;

36) Tondo Lucia nata a Lecce, il 2 marzo 1973, ed ivi residente alla via Giurgola, 3 - c.f. TNDLCU73C42E506G;

37) Toraldo Andrea nato a Scorrano (LE), il 6 dicembre 1980, residente a Giovinazzo (BA) alla via G. Marconi, 22/D - c.f. TRLNDR80T06I549K;

38) Bernardo Valentino nato a S. Giuseppe V. (NA) il 10 giugno 1981, residente a Bari alla via Nicola Cacudi 1 - c.f. BRNVNT81H10H931L;

39) Venezia Michele nato a Castellaneta (TA), il 22 maggio 1986, ed ivi residente alla via Malagodi, c.f. VNZMHL86EZZC136R;

40) Vessio Luigi nato a Bari, il 28 giugno 1981, residente a Bari Palese, al corso V. Emanuele, 124 - c.f. VSSLGU81H28A662O;

tutti rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente dagli avvocati Claudio Giardullo, con studio in Roma - viale Liegi n. 58 - e Romano Cerquetti con studio in Roma - via G.G. Belli n. 36 - elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avvocato Claudio Giardullo;

Contro I.N.P.S., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dell'ente, presso i cui Uffici è elettivamente domiciliato in Bari alla via Putignani n. 108;

Visto il codice di giustizia contabile;

Visto l'art. 85, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, come modificato e integrato dalla legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020 e, da ultimo, dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella legge 13 ottobre 2020, n. 126;

Esaminati, all'udienza cartolare del 14 dicembre 2021 con l'assistenza del Segretario dott.ssa Laura Guastamacchia, gli atti di causa;

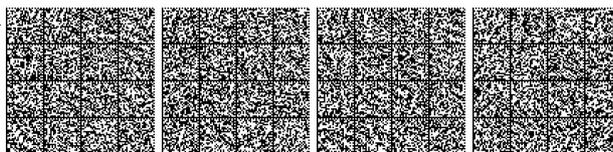
### *Considerato in fatto*

Con ricorso depositato in data 27 gennaio 2021, i ricorrenti, come sopra generalizzati, tutti Funzionari della Polizia di Stato in servizio, appartenenti alla carriera dei Funzionari che svolgono attività di polizia, dei Funzionari tecnici, e dei Funzionari medici in possesso del titolo di laurea magistrale o specialistica richiesto dal rispettivo bando di concorso, hanno chiesto, previa remissione degli atti alla Corte costituzionale, e previo annullamento degli atti di diniego opposti dall'I.N.P.S., la declaratoria del diritto al computo gratuito, ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica, richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere dei funzionari della Polizia di Stato.

Al riguardo, riferiscono i ricorrenti:

di aver presentato in data 21 luglio 2020, formale istanza collettiva all'Istituto nazionale della previdenza sociale, per il computo gratuito, ai fini pensionistici, ai sensi degli articoli 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (di seguito testo unico 1092/1973), degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alla rispettiva carriera, conformemente al regime di gratuità previsto per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, ai quali è richiesto il titolo di studio della laurea magistrale o specialistica per l'accesso al proprio ruolo;

con nota prot. INPS.0013.04/08/2020.0129832, l'ente previdenziale rigettava la richiesta sul presupposto della impossibilità di estendere alla Polizia di Stato una norma espressamente riservata al personale militare;



di aver presentato ricorso amministrativo avverso il suddetto diniego, riscontrato con nota prot. INPS.0013.27/08/2020.0150674, con la quale l'ente previdenziale dichiarava improcedibile la richiesta, in quanto il ricorso amministrativo andava inoltrato esclusivamente attraverso i servizi telematici offerti sul portale dell'Istituto.

Ciò premesso, in primo luogo gli istanti, nel ritenere efficaci e procedibili la domanda e, a seguito del diniego alla stessa, il conseguente ricorso amministrativo, sollevano ad ogni buon fine questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, nella parte in cui non consente in materia pensionistica la tutela amministrativa e giurisdizionale in forma collettiva riconosciuta dall'ordinamento ai pubblici dipendenti in materia di trattamento giuridico ed economico e, fino all'introduzione della disciplina delle modalità telematiche, sicuramente anche in materia pensionistica, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto i profili della ragionevolezza e dell'uguaglianza; con l'art. 24 della Costituzione per violazione del diritto di accesso alla giustizia; con l'art. 97 della Costituzione per violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Quanto al merito, i ricorrenti ritengono, per le motivazioni sviluppate nell'atto introduttivo, che sussistano i presupposti per la rimessione degli atti alla Consulta per contrasto della disposizione di cui all'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 con gli articoli 3, 36, 38 e 97 della Costituzione.

Si è costituito l'INPS, il quale ha evidenziato l'infondatezza della pretesa, sul presupposto che, a seguito della legge n. 121/1981, al personale della Polizia di Stato è applicabile il regime previsto per il personale civile, ivi compresa la disciplina in tema di riscatto, essendo l'art. 32 del testo unico 1092/1973, norma eccezionale e derogatoria e dunque non estensibile analogicamente, riservato espressamente la personale militare.

Inoltre, l'ente previdenziale ha segnalato che la censurata differenza di regime in tema di riscatto tra impiego «civile» e impiego «militare» è stata già scrutinata dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di precisare che la scelta del legislatore non appare irrazionale in relazione alle peculiarità delle due categorie; né vale in contrario addurre generiche affinità o analogie di funzioni (Corte cost. ordinanza n. 847/1988 e n. 168/1995).

Infine, l'INPS ha richiamato alcune decisioni di questa Corte, con le quali è stata evidenziata l'infondatezza della invocata questione di legittimità dell'art. 32 del testo unico 1092/1973 per contrasto con gli articoli 3, 36, 38 e 97, secondo comma Costituzione.

In vista dell'udienza cartolare del 14 dicembre 2021, i ricorrenti hanno fatto pervenire una memoria, contestando quanto affermato dall'INPS sia con riferimento alle eccezioni preliminari che con riferimento alla prospettata illegittimità costituzionale ed insistendo per le conclusioni rassegnate nell'atto introduttivo.

Ad integrazione di quanto già rappresentato, i ricorrenti hanno richiamato ampi stralci dell'ordinanza n. 85/2021 adottata da questa Sezione, con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con riferimento all'assetto normativo che non prevede l'applicazione, anche al personale della Polizia di Stato, della disposizione di cui all'art. 54 testo unico 1092/1973, ed hanno altresì segnalato che è in corso di esame parlamentare il disegno di legge di bilancio, in cui è stata espressamente prevista, al fine di allineare il trattamento pensionistico a tutto il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, l'estensione, al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Polizia penitenziaria), della predetta disciplina di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 in tema di calcolo della quota retribuita della pensione.

A questo punto, in assenza di richiesta di trattazione orale, la causa è stata rimessa in decisione.

## DIRITTO

1. In primo luogo, ritiene questo Giudice di dover affrontare il tema dell'ammissibilità del ricorso collettivo in esame, ampiamente argomentato dai ricorrenti anche mediante la prospettata questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 38, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, invocata dall'I.N.P.S. ai fini della declaratoria di improcedibilità del ricorso amministrativo presentato dagli istanti.

Al riguardo, dall'esame della documentazione in atti, emerge che con nota del 21 luglio 2020, trasmessa via Pec, un gruppo cospicuo di funzionari della Polizia di Stato, tra cui gli odierni ricorrenti, ha chiesto all'I.N.P.S. il riconoscimento del computo gratuito degli anni di studio ex articoli 13 e 32 del testo unico 1092/1973.

Con comunicazione mail del 4 agosto 2020, a firma del dirigente ufficio riscatti e ricongiunzioni, l'Istituto previdenziale ha riscontrato la richiesta, precisando di non poter estendere la disciplina prevista dall'art. 32, testo unico 1092/1973, riservata ai militari, al personale della Polizia di Stato, che, a seguito della legge n. 121/1981, è divenuta un'amministrazione ad ordinamento civile.



A parere di questo Giudice, al di là di ogni valutazione in merito alla successiva fase procedimentale avviata a seguito del ricorso amministrativo, deve ritenersi pienamente esperita la via amministrativa, richiesta dall'art. 153, comma 1, lettera b) c.g.c., come condizione di ammissibilità dell'azione.

Ed invero, contrariamente a quanto affermato dall'I.N.P.S. nel successivo riscontro al ricorso amministrativo, l'ente previdenziale ha formalmente acquisito l'istanza collettiva del 21 luglio 2020, riscontrandola dettagliatamente nel merito, senza nulla eccepire in merito al rispetto della procedura telematica.

Non può peraltro non evidenziarsi come appaia del tutto illegittimo il diniego opposto dall'I.N.P.S. con la nota del 27 agosto 2020, sul presupposto del mancato rispetto delle formalità telematiche prescritte dall'art. 38, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010, il quale prevede, al fine di incentivare l'implementazione dei servizi telematici, che possano essere definite modalità per l'utilizzo esclusivo dei medesimi servizi telematici ovvero della posta elettronica certificata, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze, atti.

Ed infatti, la circostanza che l'istituto previdenziale non abbia predisposto un sistema telematico per la presentazione di istanze collettive non può ad evidenza costituire un ostacolo all'esercizio, costituzionalmente garantito a «tutti» dall'art. 24 cost., di far valere le proprie ragioni, nonché di interloquire con l'Amministrazione in ossequio al principio di buon andamento ed imparzialità, di cui al secondo comma dell'art. 97 Cost.

Sotto tale profilo, la declaratoria di improcedibilità dell'istanza, nel caso di specie, appare illegittima in quanto in contrasto con una lettura costituzionalmente orientata della norma di cui all'art. 38, comma 5, del decreto-legge n. 78/2010, che, pur nell'ottica della semplificazione dei procedimenti attraverso l'incentivo all'uso di strumenti telematici, imporrebbe comunque all'I.N.P.S., tenuto conto peraltro della sensibilità degli interessi coinvolti relativi alla materia della previdenza, di considerare efficaci denunce, istanze ed atti presentati in forma diversa da quella telematica.

Nel caso di specie, peraltro, l'arresto procedimentale, da ricondursi alla circostanza che il sistema telematico dell'I.N.P.S. non consente la presentazione di ricorsi collettivi, si porrebbe altresì in palese contrasto con le stesse esigenze di semplificazione sottese alla norma di cui all'art. 38, comma 5, decreto-legge n. 78/2010, nella misura in cui rendesse necessaria la presentazione, in via telematica, di separate istanze individuali di identico contenuto.

2. Va altresì disattesa l'eccezione dell'INPS, fondata sul presupposto che nessuno dei ricorrenti avrebbe presentato un'istanza volta al riscatto degli anni di studio.

Al riguardo, come correttamente evidenziato nelle note in vista dell'udienza, con l'istanza amministrativa è stata espressamente manifestata la volontà degli interessati di far valere ai fini pensionistici gli anni del corso di laurea, senza il pagamento del contributo, analogamente a quanto previsto per il personale del Comparto Sicurezza ad ordinamento militare.

È altresì evidente l'interesse dei ricorrenti a conoscere la posizione dell'ente previdenziale, al fine di poter orientare le proprie scelte professionali, nonché, come in effetti avvenuto, per far valere i profili di incostituzionalità delle norme sulla cui base è stato fondato il diniego dell'I.N.P.S.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, questo Giudice, definendo una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 102, comma 6, lettera d) c.g.c., ritiene che il ricorso in esame debba ritenersi pienamente ammissibile.

3. Passando al merito, la questione in esame attiene al riconoscimento del diritto all'applicazione al personale della Polizia di Stato della disposizione di cui all'art. 32 del testo unico 1092/1973, la quale prevede, per il personale militare per la cui nomina sia richiesto il diploma di laurea, il riconoscimento, ai fini pensionistici, di un periodo di tempo corrispondente alla durata legale del corso di studi.

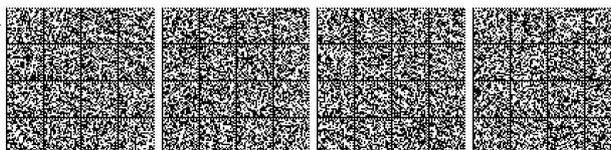
Questo Giudice ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3, 36, 38 e 97, secondo comma, della Costituzione, degli articoli 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui non prevedono il computo gratuito anche ai funzionari della Polizia di Stato degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali degli altri corpi militari.

4. La questione di legittimità costituzionale si appalesa come rilevante, in quanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della presente questione, siccome reso evidente dalla ricostruzione dei termini della *res* controversa.

Infatti, l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 prevede che per gli ufficiali, per la cui nomina sia richiesto il diploma di laurea, si computino, ai fini pensionistici, tanti anni antecedenti alla data di conseguimento di detto titolo di studio quanti sono quelli corrispondenti alla durata legale dei relativi corsi.

La norma in questione è stata poi integralmente trasfusa all'interno del decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare, cd. *COM*), ed in particolare all'art. 1860.

La disposizione è dunque espressamente riservata al personale militare.



Orbene, con la legge n. 121 del 1° aprile 1981, nell'ambito di una profonda trasformazione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, è stata disposta la soppressione del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza, e la creazione della «Polizia di Stato» ad ordinamento civile, realizzando quella che viene comunemente definita la «smilitarizzazione» del personale di pubblica sicurezza.

Con riferimento all'ordinamento del personale in questione, l'art. 23, comma 5, della citata legge n. 121/1981 ha espressamente previsto che: «Al personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato».

Pertanto, a decorrere dall'entrata in vigore della legge in questione, non è più applicabile, in tema di riscatto, al personale della neonata Polizia di Stato la disposizione di cui all'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 (espressamente richiamata dall'art. 1860 *COM*) riservata al personale militare, ma bensì la disposizione di cui all'art. 13 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, applicabile al personale pubblico del comparto civile, che prevede il riscatto a domanda e previo contributo.

Nè ritiene questo Giudice che il dubbio di legittimità costituzionale possa essere superabile mediante interpretazione adeguatrice ovvero *secundum constitutionem*, che, come è noto, rappresenta, a partire dalla sentenza n. 456 del 1989, una delle condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità, in quanto la normativa censurata non ha carattere polisenso, essendo in maniera chiara applicabile al personale appartenente alla Polizia di Stato la disciplina prevista per il personale civile, in virtù del rinvio di cui all'art. 23, comma 5, legge n. 121/1981, laddove l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, di cui si chiede l'applicazione, è espressamente riservata ai militari.

Inoltre, ritiene questo Giudice che la chiarezza del quadro normativo sopra descritto, che prevede una netta separazione dei regimi legata allo *status* civile/militare, non consenta all'I.N.P.S., sulla base di un giudizio di «non compatibilità» *in parte qua* delle norme dell'ordinamento civile, l'applicazione estensiva al personale della Polizia di Stato della disposizione di cui all'art. 32, testo unico 1092/1973.

Allo stato degli atti, dunque, l'orientamento espresso dall'I.N.P.S. appare coerente con il quadro normativo vigente.

5. La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, non è manifestamente infondata, in quanto ritiene questo Giudice che l'assetto normativo in vigore si ponga in irrimediabile contrasto con gli articoli 36 e 38 Costituzione determinando una ingiustificata compromissione del diritto, costituzionalmente garantito, a conseguire un trattamento retributivo sia in costanza di rapporto che differito proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Inoltre, a parere di questo Giudice, risulta violato l'art. 3, comma 1, Cost., inteso quale canone di «ragionevolezza», in virtù del quale devono intendersi non conformi a Costituzione le scelte legislative che comportino discriminazioni intollerabili fra situazioni similari, ovvero eguale trattamento per situazioni palesemente dissimili.

Infine, l'assetto normativo della cui conformità a Costituzione si dubita contrasterebbe con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma Cost., nella misura in cui costituisce un disincentivo all'ingresso nei ruoli della Polizia di Stato di personale idoneo per formazione e cultura per le carriere direttive.

5.1 In primo luogo, ritiene questo Giudice che, come correttamente evidenziato nell'atto introduttivo, non sussista alcuna preclusione alla riproposizione della questione di costituzionalità delle norme censurate, pur avendo la Consulta già scrutinato la vicenda con le ordinanze n. 847 del 1988, e n. 168 del 1995.

Ed infatti, come chiarito dalla stessa Consulta (*cf. inter alia*, sentenza n. 257 del 1991), è ben possibile riproporre la questione, laddove siano prospettati profili di costituzionalità diversi, anche alla luce del mutamento del quadro legislativo di riferimento, circostanza riscontrabile nel caso di specie come di seguito illustrato.

In estrema sintesi, con le citate decisioni, la Consulta ha ritenuto prevalente la discrezionalità del legislatore in tema di riscatto, a fronte della diversità e peculiarità del regime ordinamentale dei militari rispetto a quello del personale ad ordinamento civile «... con particolare riguardo ai più bassi limiti di età per la cessazione del servizio stabiliti per i militari (con conseguente maggior difficoltà, rispetto ai civili, di raggiungere il massimo dell'anzianità per il trattamento di quiescenza)».

Reputa questo Giudice, in ciò condividendo la prospettazione dei ricorrenti, che le motivazioni poste dalla Corte costituzionale a supporto della non fondatezza della legittimità costituzionale del diverso regime in tema di riscatto tra il personale della Polizia di Stato e quello militare del comparto Sicurezza siano non più attuali alla luce delle profonde



modifiche legislative che hanno portato ad una progressiva omogeneizzazione della disciplina del rapporto di lavoro e del trattamento previdenziale tra le due categorie, tale da rendere irrazionale la disparità di trattamento *in parte qua*.

6, In primo luogo, risulta non più valido l'assunto della Consulta, secondo cui il diverso regime sarebbe giustificato dalla previsione di limiti di età inferiori previsti per i militari rispetto al personale della Polizia di Stato.

Ed infatti con il citato decreto legislativo n. 66 del 2010, i limiti anagrafici degli ufficiali sono stati elevati e quindi: 65 anni per il Generale di Corpo d'armata e il Generale di divisione; 63 anni per il Generale di brigata; 60 anni per il Colonnello, il Tenente colonnello, e per gli ufficiali subalterni (art. 928 *COM*).

Tali limiti risultano quindi parificati a quelli dei funzionari della Polizia di Stato, previsti dall'art. 13 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, ovvero:

65 anni per il dirigente generale di pubblica sicurezza;

63 anni per il dirigente superiore;

60 anni per le qualifiche inferiori (commissario, vice Questore aggiunto, primo dirigente).

7. Reputa inoltre questo Giudice che l'assetto normativo in tema di riscatto del corso di studi applicative al personale della Polizia di Stato determini una evidente ed ingiustificata lesione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Costituzione, alla luce dell'evoluzione normativa volta ad un sostanziale avvicinamento del regime ordinamentale del personale appartenente al comparto Sicurezza a prescindere dal relativo *status* civile/militare.

In primo luogo, non può prescindersi dalla considerazione, pur nel rispetto delle diverse professionalità, delle forti analogie tra le funzioni svolte dalle varie Forze di polizia, circostanza che questo Giudice ritiene autoevidente.

Sono qualificate, infatti, Forze di polizia, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze, oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, nonché il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato (art. 16, legge n. 121/1981).

In tale ottica assume rilievo la funzione di coordinamento delle varie di Forze di polizia svolta dal Ministero dell'interno e dalle sue articolazioni periferiche (questure, prefetture).

Un'ulteriore conferma viene dallo stesso assetto ordinamentale del personale degli agenti di Polizia, che pura fronte dell'abbandono del paradigma militare, non prevede il ricorso all'istituto dei livelli funzionali, ma mantiene la categoria dei ruoli distinti, all'interno dei quali si individuano le singole qualifiche in ragione della professionalità richiesta (art. 23, legge n. 121/1981), così favorendo una struttura più rigida, di tipo gerarchico, sostanzialmente analoga a quella propria di un ordinamento militare, più confacente alle funzioni ed ai compiti da svolgere, in tempo di pace, da parte di un corpo armato.

A tale riguardo, va considerato che, ai fini della individuazione delle qualifiche, è stata prevista un'apposita tabella di equiparazione tra le qualifiche della Polizia di Stato ed i gradi delle altre Forze armate con funzioni di polizia (*cf.* tabella C, allegata alla legge n. 121/1981).

Infine, resta immutata la devoluzione all'Arma dei carabinieri, al Corpo della guardia di finanza ed alla Polizia di Stato, in ragione delle rispettive specifiche professionalità e qualificazioni, delle funzioni di polizia giudiziaria, da svolgersi alle dipendenze dell'autorità giudiziaria (articoli 55 e 56 del codice di procedura penale).

7.1. Ciò premesso, come detto, va dato atto della tendenza legislativa nel corso degli ultimi anni volta alla sostanziale omogeneizzazione del regime ordinamentale del personale del comparto sicurezza, i cui interventi più significativi possono di seguito riassumersi:

a) l'art. 6-*bis* del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 1987, n. 472, il cui comma 5, prevede che al personale della Polizia di Stato, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale, si applichi l'art. 52 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, riservato al personale militare;

b) lo stesso decreto legislativo n. 66/2010 ha previsto l'estensione al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di alcune disposizioni in tema di trattamento previdenziale (articoli 2177 e ss. *COM*);

c) l'art. 6 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (come convertito dalla legge n. 214 del 2011: c.d. legge Fornero) ha espressamente escluso l'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico;

d) l'art. 19 della legge n. 183 del 2010, recante deleghe in materia di lavoro, prevede ai primi due commi che: «1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela eco-



nomica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.»;

e) l'art. 46 del decreto legislativo n. 95 del 2017, in attuazione della delega sul riordino dei ruoli contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a) della legge n. 124 del 2015 riguardante le deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ha istituito l'area negoziale dei dirigenti delle Forze di polizia a *status* civile, riguardante la parte normativa del loro rapporto di impiego e il trattamento accessorio della parte economica, prevedendo procedure e risorse per l'estensione delle misure definite al tavolo negoziale, anche agli ufficiali superiori delle Forze di polizia a *status* militare ed alle Forze armate. Con quest'ultima modifica normativa, dunque, anche i dirigenti della Polizia di Stato vengono direttamente interessati dalle procedure negoziali del comparto, mentre gli ufficiali con trattamento dirigenziale dell'Arma dei carabinieri, ed i corrispondenti ufficiali degli altri corpi militari, lo sono indirettamente, attraverso l'attivazione delle previste procedure di estensione.

Va dato altresì atto dell'ormai pacifica individuazione a livello legislativo di una netta separazione tra i due comparti «sicurezza» (Carabinieri, Guardia di finanza e Polizia di Stato) da una parte e «forze armate» (Esercito, Marina ed Aeronautica) dall'altra.

Si consideri in particolare l'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, il quale prevede che «Le procedure di cui al comma 1, da attuarsi secondo le modalità e per le materie indicate negli articoli seguenti, si concludono con l'emanazione di separati decreti del Presidente della Repubblica concernenti rispettivamente il personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e quello delle Forze armate.».

Significativa appare inoltre, a parere di questo Giudice, la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018, richiamata dai ricorrenti, che ha attenuato le limitazioni ad alcune libertà fondamentali del personale militare in ambito politico e sindacale.

Ed invero, non vi è chi non veda come tale mutamento di orientamento della Consulta costituisca un'ulteriore conferma dell'ormai pacifica omogeneizzazione degli ordinamenti delle Forze di polizia, a prescindere dal relativo *status*, di fatto eliminando una delle caratteristiche che avevano giustificato la smilitarizzazione dell'allora Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, ovvero la possibilità di godere della rappresentanza sindacale.

Permane inoltre per tutte le amministrazioni della Pubblica sicurezza, sia ad ordinamento civile che militare, il divieto di sciopero e di iscriversi ad associazioni sindacali non di categoria.

In buona sostanza, unica differenza resta l'assoggettamento del personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza al codice penale militare.

7.2. Ad ulteriore conferma della tendenza alla omogeneizzazione della posizione del personale del comparto Sicurezza, non può non darsi conto della circostanza, emersa nel corso della interlocuzione tra le parti a seguito della presentazione dell'istanza amministrativa da parte dei ricorrenti, che, come chiarito dallo stesso I.N.P.S. con la nota 0013.10/12/2020.0388573, «al personale direttivo e dirigente del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato, immessi in servizio come ufficiali medici del disciolto Corpo delle guardie di P.S., si applica, per la valutazione del corso legale di laurea, l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, riprodotto all'art. 1860 del decreto legislativo n. 66/2010», come da circolare Inpdap n. 6 del 23 marzo 2005, paragrafo 3.4.

7.3. Infine, va dato atto che è attualmente in corso di approvazione parlamentare, il disegno di legge di bilancio 2022, il cui art. 28, al fine di allineare il trattamento pensionistico a tutto il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate — la cui pensione sia calcolata con il sistema «misto» —, prevede l'estensione, al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Polizia penitenziaria), della disciplina di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, in tema di applicazione dell'aliquota annua di rendimento sulla parte della pensione calcolata con il sistema retributivo.

Con ordinanza n. 85/2021, inoltre, questo Giudice ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'assetto normativo previsto dal testo unico 1092/1973 con riferimento alla mancata estensione al personale della Polizia di Stato della citata disposizione di cui all'art. 54 del medesimo testo unico.

8. In definitiva, alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, reputa questo Giudice che l'assetto normativo di cui agli articoli 13 e 32 del testo unico 1092/1973, appaia in contrasto con l'art. 3 Cost. laddove giustifica una disparità di trattamento, fondata sul mero *status* civile/militare, con riferimento al personale appartenente al medesimo comparto Sicurezza, svolgente le medesime funzioni e disciplinato da ordinamenti ormai sostanzialmente omogenei.



Allo stato degli atti, infatti, nonostante la conformità delle peculiarità di impiego, l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della guardia di finanza possono godere di una maggiore base di anzianità contributiva, che viene garantita gratuitamente agli ufficiali, per i quali richiesto il titolo di studio della laurea magistrale o specialistica, rispetto ai funzionari della Polizia di Stato.

8.1 Inoltre, risulterebbero violati gli articoli 36 e 38 Costituzione, nella misura in cui, essendo previsto un contributo per il riscatto degli anni di studi, i funzionari della Polizia di Stato, che non possono affrontare tale onere economico, subirebbero il sacrificio dell'interesse al perseguimento di un trattamento pensionistico proporzionato al servizio prestato ed adeguato a mantenere lo stesso tenore di vita.

Al riguardo, come chiarito dalla Consulta, il lavoratore ha diritto a «una particolare protezione, nel senso che il suo trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, del quale lo stato di pensionamento costituisce un prolungamento ai fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa».

Inoltre, la Corte ha precisato, in particolare, che «proporzionalità e adeguatezza alle esigenze di vita non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta» (cfr. sentenze numeri 26/80 e 349/85). Sotto tale profilo, non può non considerarsi che il sacrificio verrebbe ulteriormente accentuato da un limite ordinamentale di accesso alla pensione di vecchiaia dei funzionari della Polizia di Stato, da 60 a 65 anni in relazione alla qualifica, più basso del restante impiego pubblico.

Circostanza questa che determinerebbe un'ulteriore ed ingiustificata discriminazione del personale della Polizia di Stato, rispetto al personale ad ordinamento civile, per il quale, per effetto della riforma di cui al decreto-legge n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011 (legge Fornero), il limite anagrafico per la pensione di vecchiaia è stato innalzato a 66 anni per gli uomini e 64 per le donne.

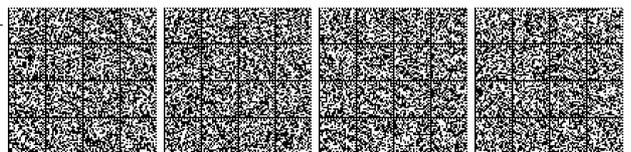
A tale riguardo, va evidenziato che il profilo del concreto rischio, sussistente oggi soprattutto per i funzionari di livello inferiore al dirigente superiore (commissario, vice questore e primo dirigente), di disparità di trattamento rispetto al personale civile (ivi compreso quello dipendente dal medesimo Ministero dell'interno), con riferimento al più ristretto orizzonte temporale per il conseguimento della pensione di vecchiaia, è stato escluso dalla Consulta proprio sul presupposto che non vi fosse all'epoca un diverso, e più basso, limite anagrafico.

Ed infatti, in una delle due fattispecie esaminate dalla Consulta, riferita al personale sanitario della Polizia di Stato, è stato affermato che è «... inesatto l'argomento del limite di età per la cessazione dal servizio del personale in esame — che sarebbe più basso rispetto a quello stabilito per il personale civile —, in quanto, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338, il personale inquadrato nei ruoli dei sanitari della Polizia di Stato è collocato a riposo al compimento del sessantacinquesimo anno di età» (ordinanza n. 188/1995).

8.2 Infine, la penalizzazione del personale della Polizia di Stato in tema di riscatto degli anni di studio rischierebbe di determinare un *vulnus* al principio di buon andamento della P.A., sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost., nella misura in cui costituisce un disincentivo all'ingresso nei ruoli della Polizia di personale idoneo per preparazione e cultura.

A tale riguardo, come chiarito dalla Consulta, «Pur nell'ambito della discrezionalità di cui gode nello scegliere i periodi e i servizi da ammettere a riscatto (...) il legislatore, in una lunga evoluzione normativa, ha voluto garantire alla preparazione professionale ogni considerazione, ai fini della quiescenza, onde potere incentivare, segnatamente nelle carriere più elevate, personale idoneo per formazione e per cultura, anche in armonia con l'interesse del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione). Pertanto, l'incentivazione all'accesso di personale qualificato nella pubblica amministrazione si traduce, nella giurisprudenza costituzionale, nel riconoscere "alla preparazione, acquisita anteriormente all'ammissione in servizio e richiesta per quest'ultimo, ogni migliore considerazione ai fini di quiescenza" (da ultimo Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1996)» (sentenza n. 52 del 2000).

È evidente che la previsione di un contributo per il riscatto degli anni di studio unitamente ai più bassi limiti di anzianità per la cessazione dal servizio, con conseguente penalizzazione economica in termini di capitalizzazione dei contributi pensionistici, costituiscono un deterrente per l'ingresso in Polizia di personale qualificato, a tutto discapito del principio di buon andamento.



*P.Q.M.*

*La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 36520;*

*Dichiara l'ammissibilità del ricorso;*

*Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso, in Bari, all'esito dell'udienza cartolare del 14 dicembre 2021.

*Il Giudice:* COSTA

22C00002

N. 3

*Ordinanza del 22 novembre 2021 della Commissione tributaria provinciale di Napoli  
sul ricorso proposto da Manzi Massimo contro Comune di Napoli*

**Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Agevolazioni per l'abitazione principale - Requisiti - Dimora abituale e residenza anagrafica del possessore e del suo nucleo familiare - Applicazione dell'esenzione dall'imposta per l'abitazione adibita a dimora principale del nucleo familiare nel caso in cui uno dei componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in un altro Comune - Omessa previsione.**

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 2.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

DI NAPOLI SEZIONE 32

riunita in udienza il 18 ottobre 2021 alle ore 9,00 con la seguente composizione collegiale:

Gomez d' Ayala Giulio, Presidente;

Maglione Tommaso, relatore;

Scoppa Gian Piero, giudice;

in data 18 ottobre 2021 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 5067/2021 depositato il 21 maggio 2021 proposto da Massimo Manzi - MNZMSM69A14F839R;

difeso da Massimo Manzi - MNZMSM69A14F839R ed elettivamente domiciliato presso [massimomanzi@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:massimomanzi@avvocatinapoli.legalmail.it)

contro:

Comune di Napoli - 80100 Napoli (NA) elettivamente domiciliato presso [contenzioso.economico@pec.comune.napoli.it](mailto:contenzioso.economico@pec.comune.napoli.it)

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

avv. rettifica n. 703134\_5306 IMU 2015;

avv. rettifica n. 703135\_5746 IMU 2016;

avv. rettifica n. 703136\_5628 IMU 2017;

avv. rettifica n. 703141\_6226 IMU 2018;

a seguito di discussione in pubblica udienza.



### I. — La controversia

I.1.— Il sig. Massimo Manzi ha impugnato gli avvisi notificati il 27 novembre 2020, con i quali il Comune di Napoli ha rettificato l'IMU 2015/2018 della sua abitazione principale in Napoli.

Il contribuente, assumendo di possedere i requisiti di legge e provandoli documentalmente, ha rivendicato il diritto all'esenzione dall'IMU sul presupposto che il suo unico immobile costituisse la residenza anagrafica e la dimora abituale dell'intero nucleo familiare.

I.2.— Il Comune di Napoli - premesso che, per «abitazione principale», deve intendersi l'unica unità immobiliare in cui «il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente» (art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011; circolare n. 3 del 2012 del Dipartimento delle politiche fiscali e, *ex multis*, «la recente ordinanza n. 20130/2020 del 24 settembre 2020») — ha negato il diritto all'esenzione perché «il nucleo familiare non risiede interamente in via ... atteso che la coniuge del ricorrente ... risulta aver trasferito la propria residenza nel Comune di Scanno (AQ) sin dal 2012 (cfr All. 02)».

Da tale premessa fattuale ha desunto che «ciò solo, determina, ai sensi della normativa vigente e degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, la non applicabilità all'immobile oggetto di contestazione ( SCA/16/293/101 ) delle agevolazioni previste per le abitazioni».

### II. — Oggetto dello scrutinio di costituzionalità — fonti normative — indirizzi giurisprudenziali

II.1. — La controversia attiene alle conseguenze applicative dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) che — negando l'esenzione IMU per l'abitazione principale del ricorrente a causa della residenza anagrafica e dimora di un componente del nucleo familiare in un altro comune - determina plurime violazioni di parametri costituzionali [applicazione della regola della parità sostanziale a parità di condizioni (art. 3); parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori della sede familiare (articoli 1, 3, 4 e 35); diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a partner di fatto (3, 29 e 31); tassazione in base alla capacità contributiva e progressività impositiva (art. 53); famiglia quale società naturale (art. 29); aspettativa rispetto alle provvidenze per la formazione della famiglia e adempimento dei compiti relativi (art. 31); tutela del risparmio (art. 47)].

II.2. — La denunciata norma statuisce che «L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili ... L'imposta municipale propria non si applica al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, per le quali continuano ad applicarsi l'aliquota di cui al comma 7 e la detrazione di cui al comma 10. Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile». Tale testo, *in parte qua*, risulta invariato negli anni (2015-2018) oggetto della controversia.

L'iniziale interpretazione dell'amministrazione finanziaria (contenuta nella circolare del Dipartimento delle finanze n. 3/F del 2012) era nel senso che l'omissione di una previsione espressa dell'agevolazione in presenza di residenza e dimora di un componente in immobile ubicato in un comune diverso non ne costituisce negazione ma, al contrario, implicita conferma, senza il limite quantitativo di applicabilità riferito ai soli immobili endo-comunali.

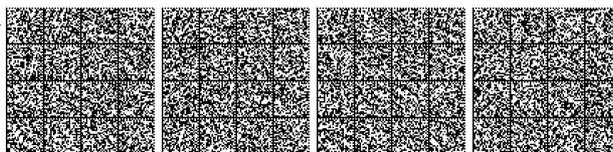
Alla pluriennale lettura citata si è contrapposto il diverso orientamento della Corte di cassazione, attualmente consolidato, che, sulla base della lettera della norma, esclude l'esenzione per il solo fatto che un componente della famiglia risieda in altro comune.

II.3. — L'interpretazione della Cassazione (Cassazione n. 4166 del 2020; n. 20130 del 2020 e n. 17408 del 2021) - che correttamente ha ritenuto la norma speciale di esenzione dall'onere tributario insuscettibile di applicazione (analogica o estensiva) a fattispecie non espressamente contemplate dalla tassativa tipologia specificamente prevista (art. 14 delle disposizioni preliminari del codice civile) - induce il sospetto di incostituzionalità della stessa.

La Cassazione, nelle richiamate sentenze, consolidando il proprio orientamento in ordine alla natura di stretta interpretazione delle norme agevolative (tra le molte, in tema di ICI, più di recente, *cfr.* Cassazione n. 23833 del 2017; Cassazione n. 3011 del 2017), conforme a quello della Consulta (Corte costituzionale n. 242 del 2017), dopo aver rilevato le differenze tra la normativa IMU e quella della preesistente ICI, ha statuito:

che il dato letterale impone, come ineludibile condizione dell'esenzione, che l'intero nucleo familiare abbia la residenza principale nello stesso immobile;

che la norma ha lo scopo di evitare elusioni, ad esempio di coniugi non separati che, avendo nello stesso comune distinte abitazioni principali, possano fruire di una duplice esenzione;



che, nell'ipotesi di residenze plurime dei familiari nello stesso comune, l'aliquota e la detrazione debbano essere comunque uniche;

che il caso di coniugi non separati con residenze in comuni diversi, non

essendo stato espressamente contemplato tra quelli oggetto di agevolazione, non può beneficiare dell'esenzione (Cassazione n. 1708 del 2021).

Sulla scorta di tali premesse la Corte ha testualmente chiarito che, nell'ipotesi in cui «due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, il nucleo familiare (inteso come unità distinta ed autonoma rispetto ai suoi singoli componenti) resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile, con la conseguenza che il contribuente, il quale dimori in un immobile di cui sia proprietario (o titolare di altro diritto reale), non avrà alcun diritto all'agevolazione se tale immobile non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari, non realizzandosi in quel luogo il presupposto della "abitazione principale" del suo nucleo familiare. Ciò in applicazione della lettera e della ratio della norma, che è quella di impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per l'abitazione principale».

Secondo tale orientamento (parzialmente contraddittorio con la dichiarata finalità antielusiva della norma) la vera ragione ostativa al riconoscimento dell'agevolazione non risiederebbe neppure nel rischio di una doppia esenzione, ma nella oggettiva scissione del nucleo familiare a causa della residenza extra-comunale di uno dei suoi componenti.

La Corte, infatti, ha precisato che «un'unità immobiliare può essere riconosciuta abitazione principale solo se costituisca la dimora abituale non solo del ricorrente, ma anche dei suoi familiari, non potendo sorgere il diritto alla detrazione nell'ipotesi in cui tale requisito sia riscontrabile solo nel ricorrente ed invece difetti nei familiari (Cassazione, sez. 6-5, 21 giugno 2017, n. 15444, Rv. 645041 -01; Cassazione, sez. 5, 15 giugno 2010, n. 14389, Rv. 613715 - 01). In definitiva, l'abitazione principale è solo quella ove il proprietario e la sua famiglia abbiano fissato: 1) la residenza (accertabile tramite i registri dell'anagrafe); 2) la dimora abituale (ossia il luogo dove la famiglia abita la maggior parte dell'anno)».

### III. — Rilevanza della questione

L'applicazione dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 in sede di decisione del ricorso oggetto della controversia tributaria, implica la rilevanza della questione in considerazione della sussistenza di un effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la definizione del giudizio principale e la risoluzione della questione di legittimità costituzionale (Corte costituzionale n. 282 del 1998).

La questione proposta ha ad oggetto la norma applicabile dal rimettente (Corte costituzionale n. 10 del 1979) e l'eventuale sentenza di accoglimento della Corte spiegherebbe una influenza decisiva nel processo tributario, provocando un cambiamento del quadro applicativo assunto dalla Commissione (Corte costituzionale n. 390 del 1996).

Il contribuente, infatti,

pur avendo pienamente dimostrato la sussistenza di tutti i presupposti di legge (unicità dell'immobile, classificazione, tipologia accatastamento, residenza anagrafica e dimora abituale del nucleo familiare);

pur risultando pacifica l'inesistenza di altre esenzioni, sia per espressa dichiarazione del ricorrente, sia per non essere stata mossa al riguardo alcuna eccezione dall'Ente impositore che ne sarebbe stato processualmente onerato dall'art. 2697, secondo comma, del codice civile;

pur avendo, quindi, astrattamente diritto all'esenzione dall'IMU per il cespite, sulla base di una normativa che fosse rispettosa dei parametri costituzionali;

si è visto irrazionalmente negare l'agevolazione esclusivamente per il fattore geografico (obiettivamente privo di rilevanza fiscale) della residenza del coniuge (o di un altro componente del suo nucleo familiare) in un comune diverso dal proprio («ciò solo, determina, ai sensi della normativa vigente e degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, la non applicabilità all'immobile oggetto di contestazione (SCA/16/293/101) delle agevolazioni previste per le abitazioni»).

### IV. — Ammissibilità dello scrutinio di costituzionalità (impraticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata — insussistenza di intervento sostitutivo del potere legislativo)

IV.1. — La Commissione è consapevole del principio che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*, Corte costituzionale n. 356 del 1966 riprodotto da n. 319 del



2000) ma, nella fattispecie, l'interpretazione adeguatrice, (inutilmente tentata dall'amministrazione finanziaria con la richiamata circolare), è preclusa:

dall'univoco tenore letterale della disposizione che costituendo, secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza costituzionale (*cf. ex multis* Corte costituzionale n. 78 del 2012, n. 240 del 2014), il limite insuperabile nell'adeguamento interpretativo, deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (Corte costituzionale n. 26 del 2010; n. 219 del 2008);

dalla specialità di ogni norma agevolativa (come quella oggetto della controversia) che ne esclude l'applicabilità a fattispecie non specificamente previste (Corte costituzionale n. 292 del 1987; n. 174 del 2001);

dalla presenza di un «diritto vivente» espresso dall'organo istituzionalmente titolare della funzione nomofilattica, che ha adottato, sebbene in un numero ancora ridotto di pronunce (Cassazione n. 4166 del 2020, n. 20130 del 2020 e n. 17408 del 2021), un «univoco indirizzo interpretativo» (Corte costituzionale n. 326 del 1994; n. 187 del 1996) in senso ad essa contrario.

La stabilità e reiterazione di tale interpretazione, l'inesistenza di contrasti giurisprudenziali, la sostanziale identità di contenuto delle decisioni e la funzione nomofilattica dell'organo decidente corroborano la formazione di un «diritto vivente» nel quale debba essere sussunta l'esegesi citata. Per quanto l'ordinamento non costringa il giudice di merito a conformarsi agli orientamenti della Cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), la norma risultante dal «diritto vivente» va sottoposta a scrutinio di costituzionalità, giacché è «difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore» o della Corte costituzionale (Corte costituzionale n. 350 del 1997). La giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha ravvisato l'esistenza di un «diritto vivente» perfino al cospetto di una sola sentenza di una sezione semplice della Corte di cassazione, avallata dalla dottrina e dalla giurisprudenza di merito (Corte costituzionale n. 369 del 1996).

Nella fattispecie, tale «diritto vivente» è peraltro stato riconosciuto dal legislatore, nell'ambito dell'interrogazione n. 5-06286 («Esenzione dell'IMU per la prima casa per componenti di nuclei familiari residenti in immobili diversi») svolta durante i lavori della VI Commissione permanente finanze della Camera in data 23 maggio 2021, e dal Governo, attesa la risposta a tale interrogazione della sottosegretaria di Stato all'economia ed alle finanze, la quale ha affermato che «Il Dipartimento delle Finanze non può che prendere atto dell'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, alla quale è affidato in ultima istanza, nel nostro ordinamento giuridico, il compito di fornire l'interpretazione della legge. Tanto premesso ... gli uffici dell'amministrazione finanziaria sono disponibili, ove sussistesse la volontà politica, a predisporre una norma che introduca chiarezza».

L'illegittimità costituzionale della norma, insomma, consegue all'impossibilità di interpretare, diversamente dall'esclusione del beneficio fiscale, la parte dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011 che non prevede l'esenzione IMU per l'abitazione principale, anche nel caso in cui i componenti del nucleo familiare siano residenti e dimorino in immobili ubicati fuori del territorio comunale.

IV.2. — La censura di incostituzionalità, inoltre, non investendo una «*political question*» sostitutiva dell'attività legislativa è, ad avviso della Commissione, ammissibile in quanto volta a colmare una evidente «regola mancante» del sistema ordinamentale, ravvisabile appunto nella lacuna/omissione di disciplina della specifica fattispecie.

L'ordinamento, con la disciplina dell'esenzione IMU, pur avendo previsto il diritto all'esenzione, lo ha fatto in modo incompleto in quanto ha omesso di normare la situazione prospettata, identica nei suoi presupposti formali e sostanziali a quella disciplinata, e quindi meritevole di pari tutela agevolativa. L'illegittimo silenzio del legislatore potrebbe essere rimosso attraverso l'individuazione della fattispecie cui estendere l'applicabilità della norma agevolativa oggetto dello scrutinio di costituzionalità, per i motivi che di seguito brevemente si riassumono.

#### V. — *Non manifesta infondatezza*

V.1. — L'incidente di costituzionalità che la Commissione sottopone, d'ufficio, al vaglio della Corte investe la vigente formulazione dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, nella parte in cui non prevede una espressa regola che estenda la esenzione a parità di condizioni.

La norma, pur legittimando il diritto all'esenzione IMU per un solo immobile nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, irrazionalmente la preclude, sia sul piano letterale che nell'interpretazione del «diritto vivente», a parità di condizioni sostanziali, quando l'identica situazione di fatto si verifichi in riferimento a comuni diversi.

V.2. — La giurisprudenza di legittimità è pervenuta alla conclusione che precede (diniego dell'esenzione per entrambi gli immobili nell'ipotesi che uno dei componenti del nucleo familiare abbia residenza anagrafica e dimora in



un diverso comune) dando rigorosa applicazione alla regola secondo cui le leggi che «fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati» (art. 14 delle preleggi).

Ad avviso della Commissione, tuttavia, fermi i presupposti di abitazione principale e della sua unicità, il diritto all'esonazione, per conformarsi alle regole costituzionali della parità agevolativa e sostanziale, della capacità contributiva, del sostegno della famiglia legittima e del lavoro, dovrebbe trovare applicazione:

sia nel caso in cui il nucleo familiare occupi (*recte*: sia dislocato in) più immobili nello stesso comune, fattispecie in cui, per espressa previsione di legge, l'agevolazione compete per almeno un immobile per nucleo familiare;

sia nel caso in cui un componente del nucleo familiare risieda in Comune diverso, fattispecie in cui l'aporia normativa la precluderebbe non solo per entrambi gli immobili ipoteticamente posseduti ma anche per la sola abitazione principale, addirittura e paradossalmente, perfino nel caso in cui il titolo della diversa residenza/dimora extra-comunale avvenisse, ad esempio, sulla base di una locazione, di un comodato od altro rapporto, tutti oggettivamente estranei al campo di applicazione IMU e, dunque, nonostante l'evidente impossibilità di potenziali elusioni.

V.3. — La norma denunciata, insomma, appare illegittima per violazione di una pluralità di norme costituzionali.

V.3.a. — violazione dell'art. 3 della Costituzione

L'aporia normativa viola, prima di tutto, l'art. 3 in quanto determina una irragionevole disparità di trattamento tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso comune, e quello il cui nucleo familiare, invece, risiede e dimora in distinti immobili ubicati in comuni diversi.

La disparità fondata su un neutro dato geografico, quale l'ubicazione territoriale di un componente del nucleo familiare in un comune piuttosto che in un altro, è irragionevole, ingiustificata, contraddittoria ed incoerente con lo scopo agevolativo perseguito dal legislatore.

È illogico che, a parità di situazione sostanziale (nucleo familiare di cui uno dei componenti abbia diversa residenza anagrafica e dimora), l'agevolazione spetti, per espressa previsione di legge, nel caso in cui la diversa residenza sia endo-comunale, e non competa affatto nel caso in cui essa sia extra-comunale.

V.3.b. — violazione dell'art. 53 della Costituzione

La norma viola poi, sotto diversi profili, il principio di capacità contributiva dettato dall'art. 53, comma 1, che postula, quale coesistente corollario, l'uguaglianza sostanziale dei destinatari delle prescrizioni tributarie, se è vero che «a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale» (Corte costituzionale n. 120 del 1972).

Il *tertium comparationis*, nella fattispecie, è costituito dalla parte della norma che riconosce l'esonazione ad un solo immobile appartenente ad un componente del nucleo familiare che possieda ed utilizzi una pluralità di dimore abituali nello stesso Comune.

Il sindacato della Corte costituzionale, peraltro, è pacificamente applicabile anche alle norme agevolative, alla condizione che le scelte legislative discrezionali siano irragionevoli (Corte costituzionale n. 134 del 1982) e il beneficio debba essere esteso a fattispecie analoghe (Corte costituzionale n. 154 del 1999).

La norma della cui legittimità si dubita ha irragionevolmente differenziato i soggetti esentati dal pagamento dell'IMU non già in forza di differenti capacità contributive, bensì in forza di un elemento esogeno e privo di rilevanza fiscale quale l'ubicazione territoriale dell'immobile e di un componente del nucleo familiare.

Nessuna differenza di capacità contributiva, infatti, può essere ravvisata tra:

un nucleo familiare che — possedendo due immobili nello stesso comune ed in relazione al quale uno dei componenti sia residente e dimora separatamente — può godere dell'esonazione per almeno uno di essi, e

un nucleo in relazione al quale uno dei componenti sia residente e dimora in Comune diverso che, per la sola diversità comunale, debba vedersi inspiegabilmente preclusa perfino l'esonazione dell'abitazione principale nella quale risiede e dimora abitualmente tutto il resto della famiglia.

La norma, stando sempre all'interpretazione del «diritto vivente», sembra altresì collidere con il secondo comma dell'art. 53.

Giova premettere che l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011, cui fa rinvio l'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, stabilisce che sono soggetti passivi dell'imposta, il proprietario di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa; il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi e l'ex coniuge affidatario della casa coniugale.



La denunciata norma dunque, prevedendo l'esenzione per uno solo degli immobili endo-comunali, è chiaramente diretta ad un nucleo familiare i cui componenti siano possessori di più di un immobile; in caso contrario, non vi sarebbe luogo a possibili duplicazioni dell'esenzione e la disposizione normativa sarebbe priva di contenuto precettivo.

Nel caso in cui, invece, il nucleo familiare risieda e dimori in comuni diversi (addirittura per esigenze di lavoro imposte dalla legge), nel silenzio della norma (e nell'applicazione adottata dalla Cassazione), il titolo in base al quale il familiare risiede in altra unità è irrilevante ai fini dell'esclusione dell'esenzione. Essa semplicemente non competerebbe, a prescindere dalla circostanza di fatto che il componente residente al di fuori del comune ivi risieda a titolo di locazione, comodato, ovvero per altro titolo irrilevante ai fini dell'IMU.

Pertanto, dall'applicazione della norma, discende che ad una maggiore capacità contributiva (rilevabile dalla titolarità di più immobili nel territorio comunale) viene concessa un'esenzione che, invece, si nega in caso di minore capacità contributiva, sulla base della sola residenza e dimora extra-comunale di uno dei membri del nucleo familiare.

Così come interpretata dal «diritto vivente», la norma pare quindi violare, oltre al principio di capacità contributiva, anche quello di progressività del sistema tributario imposto dall'art. 53, comma 2, Costituzione, che, quale principio informatore dell'intero sistema tributario, pur non richiedendo che ciascun tributo presenti carattere di progressività, certamente impedisce che uno di essi sia palesemente, o anche potenzialmente, regressivo, come nella fattispecie.

Ma la possibile irragionevolezza della norma ed il novero dei conflitti con norme costituzionali, anche se mediati, che deriverebbero dalla enfattizzazione del dato testuale, non si esauriscono in quelli appena enunciati.

#### V.3.c — violazione degli articoli 3, 29 e 31 della Costituzione

La norma viola gli articoli 3, 29 e 31, in quanto idonea a penalizzare contribuenti coniugati rispetto ai componenti delle famiglie di fatto.

Il doveroso rigore esegetico connesso alla natura agevolativa della norma comporta, a ben vedere, una irrazionale discriminazione addirittura a scapito della famiglia legittima, rispetto alla formazione sociale di fatto (art. 2 della Costituzione), giacché la residenza in comuni diversi — mentre legittimerebbe l'agevolazione senza il citato limite per i conviventi di fatto, che potrebbero addirittura avvalersi dell'esenzione per ciascun immobile destinato a propria residenza/dimora principale — escluderebbe, sulla base di un arbitrario dettato normativo che irragionevolmente non abbia contemplato la fattispecie, il diritto all'esenzione per coloro che fossero legati da vincolo coniugale, per entrambi i cespiti.

La norma, in questa prospettiva, frappone un illegittimo ostacolo di natura fiscale alla libera scelta delle modalità con le quali l'unità familiare può essere realizzata.

#### V.3. d. — La norma, seppure indirettamente, viola anche

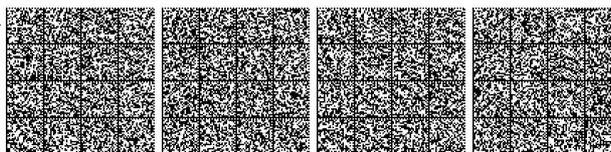
gli articoli 1, 3, 4 e 35 Costituzione, atteso che la variabile fiscale pregiudicherebbe, ancora una volta senza ragione, i lavoratori che trovano lavoro lontano dalla famiglia, perché in tal caso essi, trovandosi in una dimora lontana da quella familiare, impedirebbero a sé ed agli altri componenti del nucleo familiare di godere di un diritto (quello all'esenzione dall'imposta) di cui, invece, avrebbero potuto godere se avessero avuto la fortuna di lavorare nel proprio comune;

l'art. 29 Costituzione, in base al quale il riconoscimento dei diritti (tra i quali quello di stabilimento della dimora dei componenti) della società naturale dovrebbe rimuovere ogni ostacolo, anche di natura fiscale, alla libera scelta delle modalità con le quali l'unità familiare può essere realizzata;

l'art. 31 della Costituzione, che, prevedendo agevolazioni e provvidenze per la famiglia, dovrebbe impedire la possibilità di introdurre nell'ordinamento tipologie penalizzanti fondate esclusivamente su neutre basi territoriali;

l'art. 47, comma 2, della Costituzione che, pur avendo lo scopo di incentivare l'investimento immobiliare del risparmio senza vincoli territoriali, sarebbe contraddetto dalla norma oggetto dello scrutinio di costituzionalità chiaramente idonea a disincentivare investimenti in immobili ubicati in comuni diversi da quello di residenza anagrafica del nucleo familiare. Garanzie che, evidentemente, non possono essere suscettibili di penalizzazioni derivanti da norme fiscali fondate sulla mera ubicazione territoriale del cespite, quali quelle derivanti dall'applicazione della denunciata norma.

V.4. — La Commissione in conclusione — nell'impossibilità di adottare una interpretazione alternativa costituzionalmente orientata rispetto al consolidato, e tecnicamente inconfutabile, indirizzo dell'organo nomofilattico — ritiene ammissibile e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui non ha esteso l'esenzione, concessa nell'ambito dello stesso comune, anche ai casi in cui si profili per comuni diversi, per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 29, 31, 1, 4, 35 e 47 della Costituzione.



*P.Q.M.*

*La sezione 32 della Commissione tributaria provinciale di Napoli, letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87*

*A. — dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'imposta per l'abitazione adibita a dimora principale del nucleo familiare nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro comune, per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, anche in relazione agli articoli 1, 29, 31, 35 e 47 della Costituzione;*

*B. — sospende il procedimento e dispone che, a cura della segreteria della Commissione, la presente ordinanza sia immediatamente trasmessa alla Corte costituzionale unitamente a tutti gli atti di causa, notificata alle parti del presente giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 18 ottobre 2021.

*Il Presidente: GOMEZ D'AYALA*

*Il giudice estensore: MAGLIONE*

22C00008

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-04) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 1 2 6 \*

€ 9,00

