

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 36

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

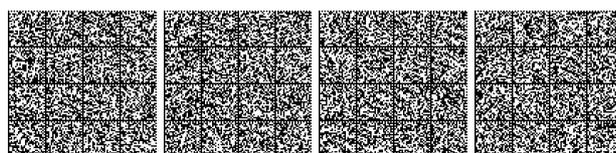
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 settembre 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. 204. Ordinanza 6 luglio - 1° settembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori e del principio della parità delle parti - Manifesta infondatezza delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Proroga fino al 31 dicembre 2021 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori e del principio della parità delle parti - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.
- Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 45. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

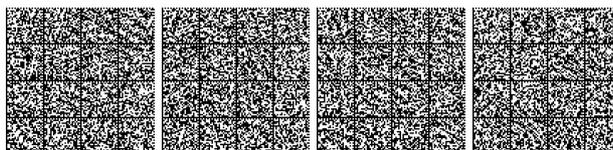
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento e promozione della dieta mediterranea - Politiche regionali per la promozione della dieta mediterranea - Adozione di un programma degli interventi per la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione della dieta mediterranea - Omessa previsione di disposizioni finanziarie.

- Legge della Regione Siciliana 20 (*recte*: 12) maggio 2022, n. 12 (Riconoscimento e promozione della Dieta mediterranea) e, in particolare, art. 3. Pag. 7

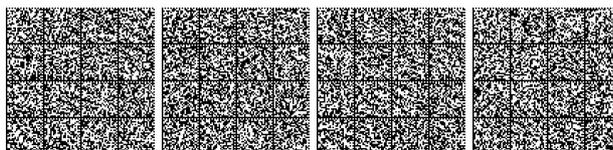
N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Molise - Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza sul territorio regionale - Previsioni riguardanti la definizione, le funzioni e l'organizzazione dei presidi ospedalieri, dei centri *spoke* e degli stabilimenti della rete e dei servizi ospedalieri regionali. Istanza di sospensione dell'esecuzione della legge impugnata.

- Legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida) e, in particolare, artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6. Pag. 11



- N. 90. Ordinanza del Tribunale di Genova del 6 giugno 2022
Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Liguria - Requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) - Residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale.
– Legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10 (“Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 n. 9 (nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici”), art. 5, comma 1, lettera b)..... Pag. 14
- N. 91. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 20 giugno 2022
Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Omessa previsione che la pena comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità.
In subordine: Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Omessa previsione che la pena comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità.
– Codice penale, art. 629..... Pag. 21
- N. 92. Ordinanza del Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale di Vicenza del 16 giugno 2022
Reati e pene - Reati in materia di immigrazione - Reati di cui all’art. 5, comma 8-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - Contraffazione o alterazione dei documenti previsti (visto di ingresso o reingresso, proroga del visto, permesso di soggiorno, contratto di soggiorno, carta di soggiorno) - Utilizzo dei suddetti documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio.
– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-bis. Pag. 29



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 204

Ordinanza 6 luglio - 1° settembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori e del principio della parità delle parti - Manifesta infondatezza delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Proroga fino al 31 dicembre 2021 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori e del principio della parità delle parti - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, promossi dal Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, con due ordinanze del 21 giugno 2021, e dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 3 febbraio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 182, 183 e 212 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 47 dell'anno 2021 e n. 2 dell'anno 2022.



Visti gli atti di costituzione di Alexion Pharma Italy srl società unipersonale, di Serena Paolini, della Casa di Cura Scarnati srl e di ITOP spa Officine Ortopediche, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti; deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2022.

Ritenuto che, con ordinanze del 21 giugno 2021, iscritte al n. 182 e n. 183 del reg. ord. 2021, il Tribunale ordinario di Cosenza, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione;

che, per quanto riferiscono le ordinanze, i giudizi a quibus, aventi ad oggetto pignoramenti eseguiti presso il tesoriere dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, sono stati sospesi per effetto del "blocco" delle procedure esecutive disposto dalla norma censurata fino al 31 dicembre 2020 e prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21;

che, per il tramite di una motivazione di integrale richiamo ad altra ordinanza di rimessione adottata da diverso ufficio (n. 82 del reg. ord. 2021), il Tribunale di Cosenza ipotizza che la norma censurata abbia leso il diritto di tutela giurisdizionale dei creditori procedenti e, nel contempo, alterato la parità delle parti nel processo esecutivo;

che in entrambi i giudizi incidentali è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, attesa la sopravvenuta sentenza n. 236 del 2021, con la quale questa Corte ha già dichiarato non fondate le questioni medesime con riferimento alla norma originaria e costituzionalmente illegittima la sola disposizione di proroga;

che in entrambi i giudizi si sono costituite le creditrici procedenti Alexion Pharma Italy srl società unipersonale e ITOP spa Officine Ortopediche;

che nel giudizio di cui al n. 182 del reg. ord. 2021 si è altresì costituita Serena Paolini e in quello di cui al n. 183 del reg. ord. 2021 la Casa di cura Scarnati srl, esse pure creditrici procedenti;

che la ITOP spa ha depositato plurime memorie, una nel giudizio di cui al n. 182 del reg. ord. 2021 e due in quello di cui al n. 183 del reg. ord. 2021;

che nel giudizio di cui al n. 183 del reg. ord. 2021 hanno depositato memoria anche la Casa di cura Scarnati srl e la Alexion Pharma Italy srl;

che tutte le parti hanno denunciato la sopravvenienza dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), 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, disposizione che ritengono elusiva della citata sentenza n. 236 del 2021, per avere essa stabilito un nuovo "blocco" delle esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, con durata protratta fino al 31 dicembre 2025;

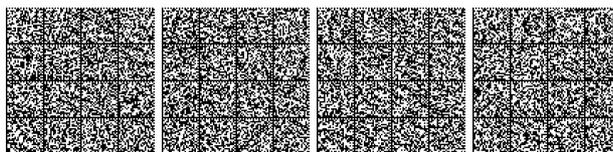
che le parti hanno quindi chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione sopravvenuta, previa eventuale autorimessione di apposita questione;

che, in relazione al giudizio di cui al n. 183 del reg. ord. 2021, Alexion Pharma Italy srl e ITOP spa hanno inoltre rappresentato che il Tribunale di Cosenza ha censurato la nuova disposizione con ulteriore ordinanza (n. 39 del reg. ord. 2022);

che la memoria di Alexion Pharma Italy srl riferisce essere stata invece definita la procedura espropriativa all'origine del giudizio di cui al n. 182 del reg. ord. 2021, avendo il medesimo Tribunale assegnato le somme prima dell'entrata in vigore del nuovo "blocco";

che, con ordinanza del 3 febbraio 2021, iscritta al n. 212 del reg. ord. 2021, il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sempre in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost.;

che il rimettente, dopo aver esposto di essere investito di una procedura espropriativa instaurata da pignoramento presso il tesoriere dell'Azienda sanitaria locale Napoli 1 Centro, denuncia la lesione della tutela giurisdizionale dei creditori procedenti e l'alterazione della parità delle parti, quali deriverebbero dal "blocco" esecutivo, prorogato al 31 dicembre 2021;



che anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rassegnando conclusioni analoghe a quelle assunte negli altri giudizi incidentali sopra richiamati;

che ha depositato opinione di amicus curiae l'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ma oltre il termine di cui all'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

Considerato che il Tribunale ordinario di Cosenza (con ordinanze iscritte al n. 182 e al n. 183 del reg. ord. 2021) e il Tribunale ordinario di Napoli (con ordinanza iscritta al n. 212 del reg. ord. 2021), entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione;

che i giudici a quibus, investiti di procedure espropriative in danno di enti sanitari, riferiscono di averle dovute sospendere per effetto del "blocco" delle esecuzioni disposto dalla norma censurata fino al 31 dicembre 2020, prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21;

che, ad avviso dei rimettenti, tale improcedibilità avrebbe leso il diritto di tutela giurisdizionale dei creditori procedenti e alterato la parità delle parti nel processo esecutivo;

che i giudizi devono essere riuniti, poiché vertono su questioni connesse;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate, attesa la sopravvenuta sentenza n. 236 del 2021, con la quale questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni medesime con riferimento alla norma originaria e costituzionalmente illegittima la sola disposizione di proroga;

che le creditrici procedenti costituite nei giudizi di cui al n. 182 e n. 183 del reg. ord. 2021 (Alexion Pharma Italy srl, ITOP spa, Serena Paolini e Casa di cura Scarnati srl) hanno denunciato la sopravvenienza dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), 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, che esse ritengono elusivo della sentenza n. 236 del 2021, per avere stabilito un nuovo "blocco" delle esecuzioni nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria, con durata protratta fino al 31 dicembre 2025;

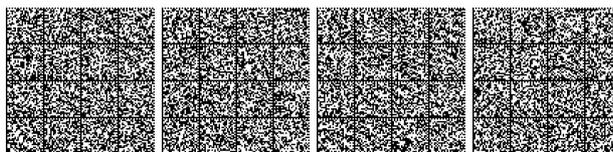
che di tale norma sopravvenuta le parti stesse hanno quindi chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale, sollecitando questa Corte ad autorimettere innanzi a sé la relativa questione;

che l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, stabilisce che, «[a] fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali», nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»; che, inoltre, «[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorerieri», i quali possono quindi disporre delle relative somme per le finalità di gestione dell'emergenza sanitaria e il pagamento dei debiti; infine, che «[l]e disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021», data così fissata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, in proroga della scadenza originaria del 31 dicembre 2020;

che questa Corte, con la sentenza n. 236 del 2021, definendo, tra le altre, la rimessione di cui all'ordinanza iscritta al n. 82 del reg. ord. 2021, qui oggetto di testuale richiamo da parte del Tribunale di Cosenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., la menzionata proroga al 31 dicembre 2021, mentre ha ritenuto non fondate le questioni sollevate, in riferimento ai medesimi parametri, rispetto alla disposizione originaria;

che la citata sentenza ha evidenziato come i due segmenti normativi - quello iniziale e quello di proroga - siano intervenuti in fasi radicalmente differenti dell'emergenza pandemica, alla quale pure intendevano entrambi rispondere;

che infatti l'originaria durata del "blocco" delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti «era contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno», sicché la misura andava ad esaurirsi «nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 - quella più acuta e destabilizzante -, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata»;



che, «[n]onostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico»;

che in tal modo - argomenta la sentenza - «gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato»;

che quindi, «[c]ostituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo»;

che questa decisione è stata determinata anche dalla circostanza che in regime di proroga sia venuto meno il pur opzionale meccanismo compensativo dell'anticipazione di liquidità, accessibile dalle Regioni ai fini del pagamento dei debiti pregressi, meccanismo approntato dall'art. 117, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito;

che la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla più volte citata sentenza implica che le odierne questioni, per quanto riferite alla proroga di cui all'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, vadano dichiarate manifestamente inammissibili, essendo sopravvenuta la carenza del relativo oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 172 e n. 102 del 2022, n. 206 e n. 93 del 2021, n. 125 e n. 105 del 2020, n. 71 del 2017);

che, a proposito delle censure sollevate nei riguardi della disposizione originaria, antecedente alla proroga, gli odierni rimettenti non portano argomenti nuovi rispetto a quelli giudicati non fondati dalla sentenza n. 236 del 2021, sicché tali censure devono essere dichiarate manifestamente infondate (*ex multis*, ordinanze n. 172 e n. 82 del 2022, n. 224, n. 214, n. 165 e n. 111 del 2021, n. 204, n. 93 e n. 81 del 2020);

che non può trovare accoglimento la richiesta avanzata dalle parti affinché - previa eventuale autorimessione di questa Corte - sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito;

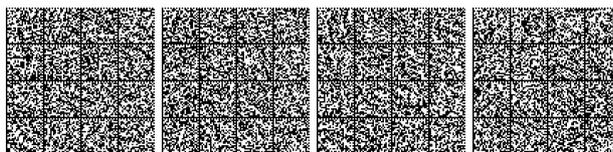
che il comma 2 del citato art. 16-*septies* reca disposizioni «[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 23 luglio 2021 e al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché al fine di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria»;

che la lettera g) del medesimo comma stabilisce che, «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoreri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025»;

che si tratta, quindi, di un “blocco” delle esecuzioni soggettivamente circoscritto rispetto a quello oggetto delle censure in scrutinio, giacché riferito soltanto agli enti sanitari della Regione Calabria;

che, soprattutto, ne è differente la *ratio*, la quale infatti non concerne le esigenze generali di programmazione dei saldi durante l'emergenza pandemica, ma esigenze specifiche connesse all'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria;

che tra la misura oggetto delle questioni in esame e quella sopravvenuta per gli enti sanitari calabresi non vi è neppure continuità cronologica, in quanto l'una è cessata il 31 dicembre 2020 in conseguenza della sentenza n. 236 del 2021, mentre l'altra, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 146 del 2021, opera soltanto dalla «data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», cioè soltanto dal 21 dicembre 2021, tanto che, come riferito ex parte, nel giudizio principale nel quale è stata emessa l'ordinanza iscritta al n. 182 reg. ord. 2021 si è proceduto - durante lo iato temporale tra l'una misura e l'altra - all'assegnazione delle somme pignorate;



che l'autonomia delle due sequenze normative trova ulteriore conferma in quanto riferito dalle parti circa il giudizio principale relativo all'ordinanza iscritta al n. 183 reg. ord. 2021, e cioè che il Tribunale di Cosenza ha in esso censurato la sopravvenuta disposizione con una nuova e distinta ordinanza di rimessione (iscritta al n. 39 reg. ord. 2022);

che, in definitiva, non si tratta della proroga di uno stesso "blocco" esecutivo, ma di un "blocco" del tutto diverso, sicché, da un lato, non può semplicemente estendersi il *thema decidendum*, come fatto nella ricordata sentenza sulla proroga della misura di gestione pandemica, dall'altro, la nuova norma non rileva nell'*iter* logico-giuridico della decisione odierna, mancando quindi la stretta pregiudizialità che, sola, consente a questa Corte di sollevare innanzi a sé una questione incidentale su una norma diversa da quella indicata dal rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 230, n. 218, n. 203 e n. 49 del 2021).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, quest'ultimo nel testo vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dai Tribunali ordinari di Cosenza e di Napoli, entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., dai Tribunali ordinari di Cosenza e di Napoli, entrambi in funzione di giudice dell'esecuzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 settembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 45

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Riconoscimento e promozione della dieta mediterranea - Politiche regionali per la promozione della dieta mediterranea - Adozione di un programma degli interventi per la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione della dieta mediterranea - Omessa previsione di disposizioni finanziarie.

– Legge della Regione Siciliana 20 (*recte*: 12) maggio 2022, n. 12 (Riconoscimento e promozione della Dieta mediterranea) e, in particolare, art. 3.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Sicilia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palermo - Palazzo Orleans - piazza Indipendenza n. 21, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale Sicilia n. 12 del 12 maggio 2022, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana - Supplemento ordinario n. 22 del 20 maggio 2022 recante «Riconoscimento e promozione della Dieta mediterranea», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 14 luglio 2022.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana - Supplemento ordinario n. 22 del 20 maggio 2022 è stata pubblicata la legge regionale Sicilia n. 12 del 2022 recante «Riconoscimento e promozione della Dieta mediterranea».

Il Presidente del Consiglio ritiene che la legge, così come promulgata, presenti dei vizi di illegittimità costituzionale per la violazione dell'art. 81, terzo comma, riguardante la necessaria copertura di spesa in relazione a leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ponendosi altresì in contrasto con la normativa regionale in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa (art. 7 della legge regionale Sicilia 8 luglio 1977, n. 47).

Pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per il seguente

MOTIVO

Illegittimità della legge regionale Sicilia 20 maggio 2022, n. 12, in particolare, dell'art. 3, per contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione nonché con la norma interposta costituita dall'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e, per quanto occorra, con l'art. 7 della legge regionale Sicilia 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana).

La finalità della legge regionale di cui si discute sono chiaramente, descritte nell'art. 1 che, testualmente, prevede:

«Art. 1 (*Finalità e obiettivi*). — 1. La Regione siciliana, in attuazione degli articoli 9 e 117 della Costituzione nonché della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 17 ottobre 2003 ratificata dall'Italia con legge 27 settembre 2007 n. 167, nel rispetto di quanto previsto dalla Dichiarazione di Chefchaouen del 13 marzo 2010, promuove la Dieta mediterranea quale Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO.

2. La Regione valorizza la Dieta mediterranea attraverso l'accrescimento della visibilità e del dialogo interculturale, dal livello regionale a quello internazionale, nonché attraverso misure volte a sostenere lo sviluppo di filiere enogastronomiche caratterizzate dalla produzione e commercializzazione di prodotti agricoli a filiera corta.

3. La promozione della Dieta mediterranea è obiettivo delle politiche regionali per lo sviluppo del territorio rurale, orientate al sostegno e alla valorizzazione della multifunzionalità e sostenibilità ambientale in agricoltura, del paesaggio, del patrimonio naturalistico e storico-culturale, del turismo e della salute.



4. La Regione attraverso la presente legge persegue i seguenti obiettivi:

a) la preservazione della memoria storico-culturale, espressione dell'identità del territorio siciliano, attraverso la promozione della consapevolezza a livello locale, nazionale ed euro-mediterraneo dell'importanza della Dieta mediterranea quale stile di vita sostenibile rispettoso dei territori, della convivenza tra culture diverse e del dialogo intergenerazionale;

b) la promozione della Dieta mediterranea all'interno del sistema dei siti Unesco e delle aree geografiche caratterizzate da produzioni tipiche con marchi di qualità riconosciuti, come strategia integrata e sinergica di valorizzazione dei patrimoni culturali materiali e immateriali dell'umanità;

c) la promozione di studi e ricerche interdisciplinari sugli effetti della dieta mediterranea sulla salute e sugli stili di vita;

d) l'elaborazione di modelli innovativi di attrazione economica e turistica per la fruizione dei prodotti della dieta mediterranea all'interno degli specifici contesti paesaggistici e storico-culturali dei territori di provenienza;

e) la promozione di stili di vita basati sulla Dieta mediterranea come modello di corretta alimentazione, in funzione di prevenzione delle malattie sociali legate alla nutrizione;

f) la promozione e la diffusione dell'impiego dei prodotti e delle specialità della Dieta mediterranea nelle mense e nei sistemi di ristorazione collettiva, in conformità al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 10 marzo 2020 nonché delle Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica approvate dalla Conferenza unificata 11/29 aprile 2010;

g) la programmazione di attività formative e divulgative sulla Dieta mediterranea, sulle culture e sui paesaggi a essa associati;

h) la collaborazione con gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, per la programmazione nell'ambito dei piani di offerta formativa integrativa di progetti didattici sui temi della Dieta mediterranea;

l) la definizione di strategie innovative di tutela e gestione sostenibile dei paesaggi naturali, rurali e storici, con particolare riguardo alle specificità dell'ecosistema della macchia mediterranea, che costituiscono la base ecologica e materiale delle culture e degli stili di vita associati alla Dieta mediterranea;

l) l'inserimento di specifiche misure, nell'ambito delle future programmazioni del PSR Sicilia, volte alla promozione e valorizzazione dei prodotti e delle specialità della Dieta mediterranea;

m) favorire il partenariato pubblico e privato e la progettualità locale con forme di coordinamento fra soggetti pubblici e privati, al fine di valorizzare il territorio regionale a livello nazionale ed internazionale».

In tale ottica, l'art. 3 della legge regionale n. 12/2022 individua una serie di politiche attive per la promozione ed il sostegno della Dieta mediterranea.

Più nel dettaglio, l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea:

«a) programma gli interventi per la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione della Dieta mediterranea;

b) promuove l'informazione e la comunicazione sulla Dieta mediterranea;

c) favorisce la gestione della rete di operatori per la Dieta mediterranea di cui all'art. 4».

L'art. 4 prevede la promozione e la costituzione, da parte della Regione, di una «rete operativa per la Dieta mediterranea» coordinata dall'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, mediante l'attivazione di un *forum*.

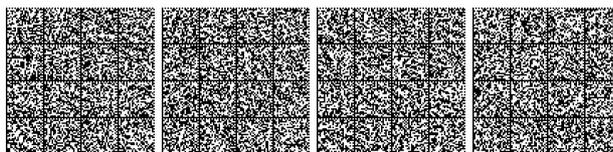
L'art. 5 prevede il supporto regionale all'aggiornamento permanente dei docenti della scuola primaria e secondaria e degli operatori della formazione.

Il secondo comma dell'art. 6, inoltre, prevede che «l'Assessorato regionale della salute, 1° Assessorato regionale delle attività produttive e 1° Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro intraprendono, in occasione della Giornata regionale della Dieta mediterranea, ogni iniziativa di promozione della Dieta mediterranea e dei valori ad essa riferiti». Il successivo terzo comma, prevede l'istituzione di un «apposito albo dei ristoratori che somministrano esclusivamente prodotti tipici siciliani. Tale albo è pubblicato nel sito ufficiale dell'Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo».

Da ultimo, l'art. 7 introduce, dopo l'art. 14 della legge regionale 2 agosto 2002, n. 5, un art. 14-bis.

La norma neointrodotta prevede:

«Art. 14-bis (*Disciplina in materia di oleoturismo, di strade dell'olio e dei prodotti tipici agroalimentari. Integrazione delle strade del vino esistenti*). — 1. Le attività di “oleoturismo” in Sicilia sono disciplinate dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 513 e 514, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nonché dalle linee guida e indirizzi in merito ai requisiti e agli *standard* minimi di qualità per l'esercizio dell'attività oleoturistica di cui al decreto 26 gennaio 2022 del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.



2. Ai sensi dell'art. 5 della legge 27 luglio 1999, n. 268, le disposizioni di cui al titolo I della presente legge ad eccezione dell'art. 5 si applicano anche per la realizzazione delle "Strade" finalizzate alla valorizzazione dell'olio di oliva e dei prodotti tipici agro-alimentari.

3. Nel caso in cui sullo stesso territorio insistono produzioni diversificate e di qualità relative al vino, all'olio e a prodotti tipici agro-alimentari, il comitato promotore di cui all'art. 2 può promuovere la realizzazione congiunta delle "Strade", a condizione del mantenimento dell'unitarietà del percorso.

4. Le Strade del vino già riconosciute alla data di entrata in vigore della presente legge possono essere integrate con le produzioni di olio d'oliva e agro-alimentari diversificate e di qualità che insistono sullo stesso territorio, a condizione del mantenimento dell'unitarietà del percorso della strada esistente.

5. Alle Strade dell'olio e dei prodotti tipici agro-alimentari si applica il disciplinare approvato con decreto 15 gennaio 2003 dell'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste.

6. Le attività di promozione e valorizzazione dell'olio e dei prodotti tipici agroalimentari di cui al presente articolo possono essere svolte dalle enoteche di cui all'art. 5.

7. Le disposizioni attuative in materia di "oleoturismo" di cui al comma 1, nonché eventuali modifiche volte ad integrare il disciplinare di cui al comma 5, rispetto a specificità riguardanti le costituenti Strade dell'olio d'oliva e dei prodotti tipici agro-alimentari, sono approvate con decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea».

Si ritiene che la legge si ponga in palese violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione dal momento che, pur prevedendo l'adozione di un programma contenente gli indirizzi delle politiche regionali volte alla promozione della Dieta mediterranea, tuttavia, non riporta alcuna disposizione finanziaria. Pur essendo suscettibile di determinare oneri a carico del bilancio regionale, tale disposizione non quantifica la spesa né individua idonea copertura finanziaria per farvi fronte.

Appare evidente che le iniziative regionali di sviluppo e valorizzazione dovranno, necessariamente concretizzarsi attraverso l'approntamento di risorse strumentali e finanziarie che, tuttavia, non risultano esser quantificate in relazione ai rispettivi oneri né individuate le fonti di finanziamento, come, invece, richiesto dalla normativa statale in materia di contabilità per quanto riguarda le necessarie coperture delle leggi di spesa — art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) — che si pone quale norma interposta(1).

Dunque, la legge in esame si pone, innanzi tutto, in violazione l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

È noto che la giurisprudenza di codesta Corte ha ritenuto che:

«i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" — funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) — sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti — da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica — nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)»(2).

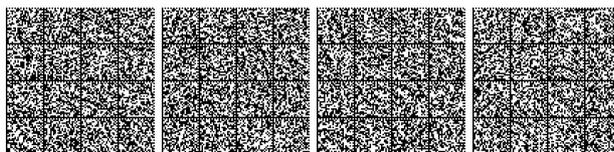
La necessità di provvedere a far fronte agli oneri derivanti dall'adozione del provvedimento legislativo, in quanto presidio degli equilibri di finanza pubblica,

«opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, sostanziosamente in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile. Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo»(3).

(1) «1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'art. 17».

(2) Cfr. Corte costituzionale n. 39 del 2014; Vedi anche Corte costituzionale n. 235 del 2020; Corte costituzionale n. 147 del 2018, Corte costituzionale n. 181 del 2013.

(3) Cfr. Corte costituzionale, n. 244 del 2020



La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, stabilito che la quantificazione della spesa deve rispettare la fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira e a cui il legislatore regionale non può sottrarsi

«ragion per cui la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»(4)

in quanto

«il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Da esso deriva la necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione ed approvazione è riservata al Consiglio regionale e non può essere demandata — per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio — agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione»(5).

Si ritiene che gli adempimenti previsti per la copertura della tipologia di spesa non siano stati rispettati dalla legge regionale impugnata, in particolare alla luce di quanto previsto all'art. 3 della legge in esame, concernente, come visto, le «Politiche regionali per la promozione della Dieta mediterranea», che dispone l'adozione di un programma regionale finalizzato all'individuazione degli indirizzi delle politiche regionali per la promozione della Dieta mediterranea.

Indubbiamente, la legge in esame comporta oneri non quantificati, privi di copertura finanziaria. Di conseguenza, l'intero provvedimento, si pone in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione e con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Né potrà obiettarsi che la legge oggi impugnata non comporta, in realtà, alcuna nuova o maggiore spesa.

Come noto, infatti, codesta Corte(6) ha precisato che:

«il rispetto dell'art. 81 della Costituzione impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i propri mezzi per farvi fronte».

Giova, altresì, evidenziare che l'obbligo di copertura delle leggi di spesa è esplicitamente ribadito nella normativa regionale siciliana, laddove all'art. 7 della legge regionale n. 47/1977(7) viene previsto che «le leggi della Regione che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare la relativa copertura finanziaria»; pertanto la legge in esame si pone anche in violazione della normativa regionale.

Alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che ricorrano i presupposti per l'impugnativa, davanti alla Corte costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, della legge in esame, con particolare riferimento all'art. 3, per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di una legge suscettibile di comportare oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima la legge regionale Sicilia 20 maggio 2022, n. 12, in particolare, dell'art. 3 della stessa, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 14 luglio 2022;
2. legge regionale Sicilia n. 12 del 12 maggio 2022.

Roma, 18 luglio 2022

L'Avvocato dello Stato: ROCCHITTA

22C00146

(4) Cfr. Corte costituzionale 17 marzo 2010, n. 100.

(5) Così Corte costituzionale 19 luglio 2012, n. 192

(6) Cfr. Corte costituzionale n. 307 del 2013.

(7) Vedasi anche l'art. 14 del Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla Regione approvato con decreto presidenziale del 17 marzo 2004 (Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana - Supplemento ordinario n. 16 del 9 aprile 2004)



n. 59

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione Molise - Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza sul territorio regionale - Previsioni riguardanti la definizione, le funzioni e l'organizzazione dei presidi ospedalieri, dei centri *spoke* e degli stabilimenti della rete e dei servizi ospedalieri regionali. Istanza di sospensione dell'esecuzione della legge impugnata.

- Legge della Regione Molise 23 giugno 2022, n. 11 (Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida) e, in particolare, artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Molise, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, con sede in Campobasso - via Genova n. 11, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise del 23 giugno 2022, n. 11, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 34 del 27 giugno 2022 recante «Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - linee guida - », giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 4 agosto 2022.

I) *Premessa*

In data 27 giugno 2022, sul n. 34 del Bollettino ufficiale della Regione Molise, è stata pubblicata la legge della Regione Molise del 23 giugno 2022, n. 11, recante «Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - linee guida -», che presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto le sue disposizioni, intervenendo in materia di riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza sul territorio regionale, si pongono in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario, al quale la regione è sottoposta, e interferiscono con i poteri assegnati al commissario *ad acta* incaricato dell'attuazione del suddetto piano e pertanto violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di principi di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento al contrasto con il piano di rientro, e l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, con riferimento all'interferenza con il mandato commissariale.

La predetta legge, pertanto, viene impugnata con il presente atto, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come di seguito indicato.

II) *I contenuti della legge impugnata*

La legge dispone in materia di organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza sul territorio regionale, indicando le funzioni dei presidi ospedalieri presenti e il ruolo degli stessi nell'ambito della rete assistenziale (*Hub & Spoke*), anche con riferimento ai rapporti con le strutture private accreditate (art. 1, comma 4): in particolare:

art. 1: il presidio ospedaliero «Cardarelli» di Campobasso viene individuato come DEA di II livello della Regione Molise, sono ripristinate tutte le UU.OO. soppresse o ridimensionate. La stessa struttura del Cardarelli è anche indicata quale Centro regionale di alta specializzazione, ed è integrata con il Gemelli Molise S.p.a. per la gestione dell'urgenza chirurgica. Presso lo stesso stabilimento sanitario è attivata la U.O.C. di «Radiologia interventistica» e istituito un centro *Spoke* di II livello;

art. 2: i presidi ospedalieri di Isernia e Termoli (centri *spoke*) garantiscono i ricoveri per i trattamenti di primo livello per le patologie mediche, chirurgiche, cardiologiche più Utic e rianimazione, ostetricia con il punto nascita;

art. 3: la struttura sanitaria di Agnone, riconosciuta come presidio ospedaliero di area particolarmente disagiata, viene destinata a trattare le patologie mediche e chirurgiche di base con annessa attività ambulatoriale multidisciplinare, garantendo attività di pronto soccorso con organico dedicato H 24. Prevista l'aggiunta di posti letto di lungodegenza e di RSA, con servizi di reumatologia, laboratorio analisi e radiologia;

art. 4: lo stabilimento di Venafro, funzionalmente collegato al presidio ospedaliero di Isernia, oltre alle attività proprie della Casa della salute, è destinato a garantire il primo soccorso H24. Prevista anche l'attivazione della medicina per lungodegenza e riabilitazione ospedaliera;

art. 5: lo stabilimento di Larino, funzionalmente collegato al presidio ospedaliero di Termoli, oltre alle attività proprie della Casa della salute, è chiamato a garantire il primo soccorso H24. Prevista anche l'attivazione della medicina per lungodegenza, riabilitazione ospedaliera e oculistica, garantendo anche la terapia iperbarica;



art. 6: per consentire alla rete per l'emergenza cardiologica di garantire pari opportunità di accesso alle procedure salvavita a tutti i pazienti con infarto del miocardio, si prevede che nei presidi ospedalieri di Termoli e Isernia le strutture di emodinamica funzionino H24.

art. 7: le indicazioni sopradescritte rappresentano il servizio minimo organizzato per i bisogni della cittadinanza molisana. Si stabilisce che ogni scostamento dovrà essere giustificato da una chiara dimostrazione di convenienza economica rispondente ai canoni dei più moderni parametri scientifici e ogni modifica di tali indicazioni deve essere condivisa dal Consiglio regionale.

III) I profili di incostituzionalità

Occorre innanzitutto rilevare che la Regione Molise è sottoposta al Piano di rientro del disavanzo sanitario e soggetta a commissariamento per l'attuazione del suddetto Piano ai sensi dell'art. 120 della Costituzione.

Dunque la materia disciplinata con la legge regionale in esame rientra nell'ambito del mandato commissariale, di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 marzo 2021, come richiamata dalla delibera del 5 agosto 2021, che ha assegnato al commissario, tra gli altri, il compito (obiettivo di cui al punto iii) di definire la «programmazione ed attuazione della rete ospedaliera, della rete di emergenza-urgenza e delle reti tempo-dipendenti in coerenza con il fabbisogno assistenziale coerente con il d.m. n. 70/2015 e in coerenza con le indicazioni del tavolo di monitoraggio».

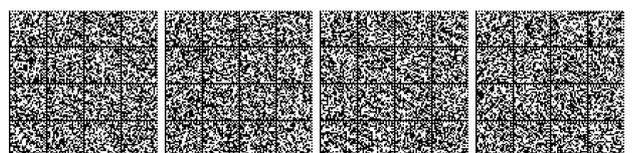
Alla luce di ciò, le determinazioni legislative sopra illustrate, nel ridisegnare la fisionomia della rete e dei servizi ospedalieri regionali, realizzano la violazione di più norme costituzionali sotto diversi profili, in quanto la Regione Molise, da un lato, interviene in deroga e a prescindere dagli obiettivi del Piano di rientro, e dall'altro, interviene in contrasto con i poteri spettanti al commissario *ad acta*, derivanti dall'incarico conferitogli dal Governo. Quanto sopra è riferibile a tutti gli articoli della legge.

In merito, dunque, all'esame dei profili di illegittimità costituzionale afferenti agli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge in epigrafe si rappresenta quanto segue:

1) violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: l'intera legge regionale, laddove ridisegna la fisionomia della rete ospedaliera e di emergenza, individuando i DEA di II livello (art. 1), i centri *Spoke* (art. 2), le competenze dei singoli presidi e/o stabilimenti in cui si articola il servizio sanitario regionale (articoli 3, 4, 5, 6) prescindendo da quanto previsto dal programma operativo di cui all'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», (da ultimo approvato dal commissario con DCA n. 94 del 7 settembre 2021) e dai decreti posti in essere dal commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, finalizzati alla riorganizzazione della rete ospedaliera, realizza un'interferenza in una materia di competenza del medesimo commissario *ad acta*, che, in quanto tale, non può essere oggetto di legislazione regionale.

Con riferimento al parametro costituzionale violato, va sottolineata la necessità di rispettare il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica concernente il contenimento della spesa pubblica, a tenore del quale le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi, che del primo costituiscono attuazione e aggiornamento ai sensi dell'art. 2, comma 88-*bis*, della citata legge n. 191/2009, sono vincolanti, sia in positivo sia in negativo, per le regioni che li hanno sottoscritti, come disposto dall'art. 2, commi 80 e 95, della medesima legge.

Dette regioni, pertanto, si impegnano a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del Piano. Ciò implica che esse non possono adottare nuovi provvedimenti che si frappongano all'attuazione del Piano stesso, come, invece, fa la normativa censurata. Sotto questo profilo la legge regionale *de qua* viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di principi di coordinamento della finanza pubblica in quanto la regione non può legiferare in materia sanitaria in vigenza di un Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che è vincolante per la regione che lo ha sottoscritto, poiché costituisce un accordo tra la stessa e lo Stato al fine di rimediare ad una situazione di *deficit* del sistema sanitario regionale, mediante il contenimento della spesa pubblica, ma garantendo allo stesso tempo la tutela dei livelli essenziali di assistenza e, in tal senso, le sue previsioni si pongono, per costante orientamento giurisprudenziale, come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. In materia di divieto alle regioni, impegnate in percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario, di adottare unilateralmente, in via amministrativa e legislativa, misure incompatibili, in quanto il contrasto con i piani di rientro costituisce violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, l'orientamento della Corte costituzionale è consolidato e le pronunce copiose (*ex plurimis*, sentenza n. 266/2016; n. 123/2011; n. 91/2012; n. 227/2015; n. 163/2011; n. 193/2007). Sulla natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di quanto sancito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, *ex plurimis*, sentenza n. 278/2014, 110/2014, 85/2014, 180/2013 e 104/2013;



2) violazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione: l'intervento normativo in esame interferisce con le funzioni e i compiti del commissario *ad acta*, poiché spetta allo stesso la riorganizzazione della rete ospedaliera in attuazione del potere sostitutivo esercitato dal Governo mediante la disposta gestione commissariale.

In merito, si rammenta che la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma della Costituzione, «il Governo può nominare un commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali — anche qualora questi agissero per via legislativa — pena la violazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione» (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). «L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro» (sentenza n. 110 del 2014; n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015). Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2017).

Riguardo, poi, al merito della questione, l'oggetto specifico della legge regionale, cioè la riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, questa rientra tra i compiti esclusivi del commissario *ad acta*, che deve programmare la rete assistenziale nell'ambito del programma operativo 2022-2024 in conformità al d.m. n. 70/2015, da sottoporre peraltro alla valutazione dei Ministeri affiancanti e dei tavoli tecnici, come da accordo per il piano di rientro siglato in data 27 marzo 2007 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Molise.

Come inoltre stabilito dalla legge n. 208/2015, la coerenza della rete assistenziale con il d.m. n. 70/2015 deve essere prima sottoposta alle valutazioni dell'apposito tavolo istituito presso il Ministero della salute, e successivamente alle sopra richiamate valutazioni, dei tavoli tecnici per il monitoraggio del Piano di rientro. A tal proposito si segnala, per completezza di informazione, che l'apposito tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del d.m. n. 70/2015, istituito presso il Ministero della salute, ha già rilasciato al commissario *ad acta* il parere di competenza sull'organizzazione della rete ospedaliera e dell'emergenza nella seduta del 28 luglio 2021, cui la struttura commissariale è tenuta ad adeguarsi.

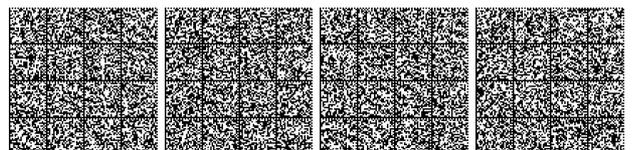
Come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, l'operato del commissario deve essere messo al riparo da ogni interferenza da parte degli organi regionali.

In proposito, si evidenzia che la rimozione di provvedimenti regionali in contrasto con il Piano di rientro costituisce uno dei punti del mandato commissariale conferito con la citata deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 marzo 2021, come richiamata dalla delibera del 5 agosto 2021 (punto xxiii) ~~del mandato commissariale~~.

Si richiama quanto disposto in merito dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 «Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. A tale scopo, qualora, in corso di attuazione del piano o dei programmi operativi di cui al comma 88, gli ordinari organi di attuazione del piano o il commissario *ad acta* rinvenivano ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei ministri adotta, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli.».

Ciò posto, si osserva che la legge regionale in esame, volta a disciplinare l'intera rete dei servizi ospedalieri e di emergenza, interferisce direttamente con i compiti assegnati al commissario *ad acta* con il mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 marzo 2021, come richiamata dalla delibera del 5 agosto 2021, nei termini sopra richiamati.

A tale proposito, e in adempimento a quanto sopra, occorre riferire che il commissario *ad acta*, che è il Presidente della Regione, il dott. Donato Toma, con nota del 28 giugno 2022, prot. 111785/2022, ha intimato al Consiglio regionale, ai sensi del citato art. 2, comma 80, legge n. 191/2009, di provvedere nel termine di sessanta giorni all'abrogazione della legge in esame, in quanto in contrasto con i poteri che gli derivano dal suo incarico e in violazione delle competenze legislative regionali. Tale richiesta è stata inviata per conoscenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri per il successivo, eventuale esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 della Costituzione.



Alla luce di quanto sopra illustrato, si propone la presente impugnativa, davanti alla Corte costituzionale ex art. 127 della Costituzione, degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge in esame in quanto la regione è sottoposta al Piano di rientro dal disavanzo sanitario ed è soggetta a commissariamento per l'attuazione del medesimo, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione e, pertanto, 1) le suddette norme si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché le disposizioni sui piani di rientro si configurano, per costante orientamento giurisprudenziale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica; 2) si pongono inoltre in violazione dell'art. 120, comma secondo, della Costituzione, in quanto l'intervento legislativo interferisce con i poteri e le funzioni assegnati al commissario incaricato di attuare il Piano di rientro con il mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 marzo 2021, come richiamata dalla delibera del 5 agosto 2021.

IV) *Richiesta di provvedimento di sospensione ex art. 35 legge n. 87/1953.*

Infine, alla luce dei motivi sopra illustrati e delle modifiche sulla organizzazione della rete ospedaliera operate dal provvedimento legislativo regionale in vigore dal 28 giugno 2022, si ritiene sussistano i presupposti per chiedere a codesta Corte costituzionale l'adozione del provvedimento di sospensione di cui all'art. 40 della legge n. 87/1953, ai sensi dell'art. 35 della medesima legge, così come modificato dall'art. 9, comma 4, della legge n. 131/2003, in considerazione del rischio di un pregiudizio grave e irreparabile all'interesse pubblico e del rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini assistiti, rischi che certamente configurano le gravi ragioni richieste dalla citata norma.

Per i motivi esposti le suddette disposizioni regionali vengono impugate ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, la intera legge della Regione Molise del 23 giugno 2022, n. 11, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Molise n. 34 del 27 giugno 2022 recante «Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - linee guida -», previa sospensione ex art. 35 legge n. 87/1953.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. *attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Molise in epigrafe 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 Molise.*

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 25 agosto 2022

Vice Avvocato generale dello Stato: DE GIOVANNI

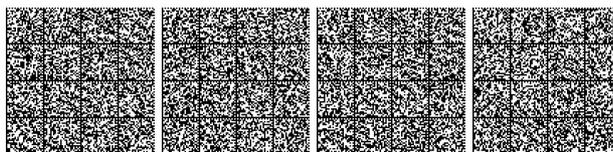
22C00165

N. 90

Ordinanza del 6 giugno del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da A. A.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Liguria - Requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) - Residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale.

- Legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10 (“Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 n. 9 (nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)”), art. 5, comma 1, lettera b).



TRIBUNALE ORDINARIO DI GENOVA

I SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice Francesca Lippi nella causa iscritta al n. R.G. 8020/2021 promossa *ex art. 702-bis c.p.c.* e art. 28 decreto legislativo n. 150/11 da:

A A rappresentato e difeso dall'avv.to Alberto Guariso del Foro di Milano e dall'avvocata Elena Fiorini ricorrente contro Comune di Genova rappresentato e difeso dagli avv. Bracuto Marta e Allasia Maria Laura convenuto resistente e contro Regione Liguria rappresentata e difesa dagli avv. Bozzini Andrea e Castagnolo Leonardo convenuta resistente a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5 aprile 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla corte costituzionale.

I fatti di causa si possono così sintetizzare.

Il ricorrente A A cittadino della immigrato in Italia, dal in qualità di rifugiato politico è titolare di un permesso di soggiorno per protezione internazionale rilasciato dalla Questura di Genova.

Il ricorrente è stato inserito in una comunità in Genova nell'ambito di un progetto di accoglienza gestito da Arci Genova, conclusosi nell'ottobre del 2021, e ha svolto lavori di manovalanza, maturando a luglio 2021 un ISEE pari ad euro 1.260.

Con determinazione dirigenziale n. 70 del 27 febbraio 2020, il Comune di Genova approvava il «bando di concorso per l'anno 2020 per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica («bando ERP 2020»), emanato in attuazione dell'art. 4 legge regionale 29 giugno 2004 n. 10 della Regione Liguria.

Sia il bando che la legge regionale prevedono, tra i requisiti per l'assegnazione, che il richiedente abbia risieduto o prestato la propria esclusiva o principale attività lavorativa nel Comune di Genova ovvero nel bacino di utenza H2 per almeno cinque anni consecutivi antecedenti alla data di pubblicazione del bando.

Il ricorrente ha presentato domanda di ammissione al bando ERP 2020, ma nella redazione della graduatoria provvisoria è stato escluso per mancanza del requisito della residenza quinquennale.

Con ricorso proposto *ex art. 702-bis c.p.c.* e art. 28 decreto legislativo n. 150/11 (azione civile contro la discriminazione) del 9 settembre 2021 A A ha sollevato davanti a codesto Tribunale questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b legge regionale Liguria 29 giugno 2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 comma 1 Cost. con riferimento all'art. 29, par. 1, direttiva 2011/9. Ha pertanto chiesto la sospensione del presente procedimento e l'invio degli atti alla Corte costituzionale.

Nel merito ha chiesto che, all'esito del giudizio di costituzionalità, venga accertato e dichiarato il carattere discriminatorio della clausola in oggetto, e di conseguenza sia ordinato al Comune di Genova e alla Regione Liguria di rimuovere le clausole illegittime dai rispettivi atti amministrativi e di inserire il ricorrente nella graduatoria del bando.

Il Comune di Genova e la Regione Liguria si sono costituiti in giudizio contestando le deduzioni del ricorrente e negando sia il carattere discriminatorio della clausola che la sussistenza di un interesse ad agire.

Entrambe le parti resistenti hanno chiesto la reiezione di tutte le deduzioni e richieste del ricorrente, nonché di tutte le istanze istruttorie presentate dal medesimo.

All'udienza del 15 febbraio 2022 le parti hanno insistito nelle proprie deduzioni, eccezioni ed istanze.

Il giudice ha fissato udienza di trattazione scritta al 5 aprile 2022, concedendo termini per il deposito telematico di note di trattazione.

Le parti hanno depositato nei termini le rispettive memorie formulando le seguenti conclusioni:

Parte ricorrente

«Voglia il Tribunale, disatteso ogni contraria istanza in via preliminare:

dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera b – legge regionale Liguria 29 giugno 2004 n. 10 laddove si prevede il requisito di 5 anni di residenza o attività lavorativa nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 comma 1, Cost. con riferimento all'art. 29, par. 1, direttiva 2011/95;

per l'effetto sospendere il presente giudizio rinviando gli atti alla Corte costituzionale;



e successivamente, all'esito del predetto giudizio di costituzionalità:

a) accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta:

dal Comune di Genova consistente nella introduzione nel bando ERP 2020 della clausola relativa alla pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale.

dalla Regione Liguria, consistente nell'adozione dei «Nuovi indirizzi» nella parte in cui contengono, all'art. 3, cometa 1, lettera b) la medesima clausola;

b) ordinare al Comune di Genova e alla Regione Liguria di rimuovere le predette clausole dai rispettivi atti amministrativi sopra indicati;

c) ordinare al Comune di Genova di ammettere il ricorrente nella graduatoria del bando ERP 2020 sulla base dei criteri previsti dal bando stesso, senza considerazione, quale requisito di ammissione, della pregressa residenza o attività lavorativa quinquennale;

d) condannare la Regione Liguria e il Comune di Genova, in solido tra loro o in subordine la sola Regione Liguria, a risarcire al ricorrente i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a seguito della accertata discriminazione, danni da liquidarsi, occorrendo anche ai sensi dell'art. 1226 codice civile, in misura non inferiore a euro 500,00 mensili per l'intero periodo intercorrente tra il momento in cui il ricorrente, ove ammesso, avrebbe ottenuto un alloggio sulla base della graduatoria 2020 cui si riferisce il codice identificativo 14937 e il momento in cui otterrà un alloggio pubblico a seguito dell'emanando provvedimento giudiziario;

b) ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni trenta, o su un giornale che il Tribunale vorrà indicare, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati.

Con vittoria di spese, ivi compreso il rimborso del contributo unificato, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.»

Comune di Genova

«Affinché il Tribunale ill.mo, nella persona del giudice designato, contrariis reiectis, previa rigetto dell'istanza di sospensione del giudizio al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b, della legge regionale Liguria n. 10/2004, nonché di ogni avversaria istanza anche istruttoria, rigetti il ricorso proposto dal sig. A A in quanto inammissibile per insussistenza della condotta discriminatoria; in subordine pronunci il proprio difetto di giurisdizione essendone dotata l'Autorità giudiziaria amministrativa; in ulteriore subordine dichiarare il difetto di interesse all'azione in capo al ricorrente; in via ulteriormente subordinata rigettare il ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto e non provato.

In ogni caso mandando assolto il Comune di Genova da ogni responsabilità per condotta discriminatoria e da ogni condanna conseguente.

Con vittoria di spese e compensi professionali, oltre accessori di legge.»

Regione Liguria

«Voglia l'ill.mo Tribunale, previa reiezione dell'istanza di sospensione del giudizio al fine di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b, della legge regionale della Liguria n. 10/2004, e di ogni ulteriore istanza anche istruttoria, accertare e dichiarare che Regione Liguria non ha posto in essere alcuna condotta discriminatoria e respingere ogni e qualsiasi ulteriore domanda anche risarcitoria proposta nei confronti di Regione Liguria per inammissibilità e comunque in quanto infondata in fatto ed in diritto. Con vittoria di spese e competenze di giudizio oltre oneri accessori *ex lege* (INPS e INAIL per gli avvocati dell'ente pubblico.

Tutto ciò premesso

OSSERVA

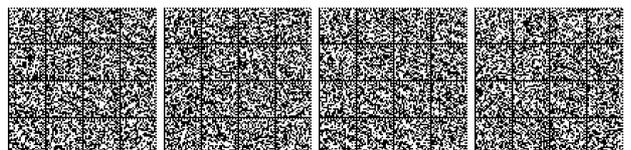
Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate e sulle argomentazioni svolte dalle convenute

Il ricorrente solleva questione di costituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera b legge regionale Liguria 29 giugno 2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito della residenza quinquennale, sostenendo che tale previsione violerebbe:

a) l'art. 3 della Costituzione, in quanto creerebbe una disparità di trattamento tra richiedenti italiani e stranieri;

b) art 117 comma 1, della Costituzione in quanto contrasterebbe con le esigenze di protezione internazionale in base alle quali è stato emesso il suo permesso di soggiorno.

In particolare per quanto riguarda l'art. 3 della Costituzione la difesa del ricorrente evidenzia che gli italiani temporaneamente emigrati godrebbero di un trattamento più favorevole rispetto agli stranieri costretti a fuggire dal proprio paese a causa di persecuzioni.



A sostegno della propria tesi, parte ricorrente allega alcune sentenze della Corte costituzionale, in particolare n. 44/2020, che in riferimento alla legge regionale della Lombardia n. 16/2016 (disciplina regionale dei servizi abitativi), ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione simile a quella oggetto di contestazione, in quanto ostativa al perseguimento del fondamentale obiettivo dell'edilizia pubblica, che è quello di garantire ai soggetti economicamente più deboli la possibilità di risiedere nel luogo ove è la sede dei loro interessi, nel rispetto del diritto all'abitazione, costituzionalmente tutelato (conforme Corte Cost.n. 7/2021, n. 9/2021 e n. 42/2021).

Per la natura discriminatoria degli atti ricorrente ritiene che sussista la giurisdizione del Giudice ordinario, anche sulla scorta della giurisprudenza, secondo cui «il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.» (si veda da ultimo la sentenza n. 44/2020 della Corte costituzionale).

Il ricorrente ritiene legittimati passivi tanto il Comune di Genova (essendo l'unico soggetto abilitato ad inserirlo nella graduatoria) quanto la Regione Liguria (in quanto la legge regionale contiene la clausola oggetto di questione di costituzionalità).

Sulle eccezioni delle parti resistenti

La Regione Liguria, quanto al carattere discriminatorio della clausola sulla residenza quinquennale, ha opposto che il ricorrente avrebbe l'onere di fornire la c.d. «prova a di resistenza», ossia di provare il proprio interesse concreto ed attuale a contestare i risultati del concorso, non essendo rilevante un generico interesse dell'ordinamento ad una corretta formulazione della graduatoria (v. TAR Lazio, Sez. III S., 8 gennaio 2021, n. 249).

Nella presente causa, il ricorrente ha chiesto mediante ricorso *ex art. 702 bis c.p.c.* di essere re-inserito in graduatoria ma, secondo la tesi della convenuta, avrebbe omesso di impugnare tanto il provvedimento di sua esclusione dalla graduatoria stessa, quanto il bando ERP 2020 contenente la clausola asseritamente discriminatoria, così mancando di provare il proprio interesse concreto ad essere inserito in graduatoria; non avrebbe neanche provato di avere un interesse attuale ad ottenere un alloggio, essendo inserito in un progetto di ospitalità.

Inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile per insussistenza della denunciata discriminazione per nazionalità.

Secondo le deduzioni dell'ente convenuto, il ricorrente farebbe riferimento al concetto di «discriminazione indiretta», contemplato nel nostro ordinamento dalla legge n. 67/2006 e dal decreto legislativo n. 198/2006, riguardanti rispettivamente le disparità di trattamento a danni delle persone disabili e delle donne. Tale forma di discriminazione è ravvisabile in tutti quei casi in cui i soggetti appartenenti alla categoria protetta, pur senza essere penalizzati da alcuna norma espressa, si trovano di fatto in posizione svantaggiata rispetto agli altri.

Nel caso di specie, la Regione Liguria contesta che la clausola di residenzialità *ex legge regionale n. 10/2004*, prevista indistintamente per cittadini italiani e stranieri, possa dirsi anche indirettamente discriminatoria, posto che, tra i soggetti che cambiano residenza in Italia, mediamente solo uno su cinque sono stranieri.

La Regione Liguria sostiene altresì che l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 10/2004 sia manifestamente infondata.

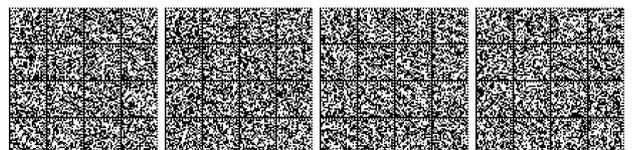
Infatti, pur essendo vero che una norma analoga, inserita in una legge regionale della Lombardia, è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 44/2020 della Corte costituzionale, la resistente osserva che «la giurisprudenza costituzionale è risultata spesso oscillante sul punto», e che in altre pronunce la Corte Cost.avrebbe invece riconosciuto che il legislatore, nel disciplinare l'accesso ai benefici assistenziali, può introdurre criteri di differenziazione, purché non siano manifestamente arbitrari ed irragionevoli, al fine di garantire il migliore utilizzo possibile delle risorse pubbliche.

A sostegno di tale tesi, la convenuta resistente si riferisce alla sentenza della Corte Cost.n. 94/2007, secondo la quale la potestà legislativa regionale *ex art. 117 comma VI* della Costituzione comprenderebbe la possibilità di prevedere, nell'ambito delle procedure di assegnazione degli alloggi popolari, una riserva a favore dei residenti di lungo periodo nel territorio comunale.

La resistente fa menzione, poi, della sentenza della Corte Cost.n. 19/2022, secondo cui l'effetto discriminatorio o meno di una misura sociale e dei requisiti richiesti per la sua concessione dovrebbe essere valutato nella natura assistenziale o meno della misura stessa.

Quanto alla richiesta di risarcimento, la convenuta ne chiede la reiezione sulla base dell'assidia inammissibilità delle deduzioni del ricorrente.

Il Comune di Genova, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* per insussistenza della natura discriminatoria della clausola residenziale, sull'assunto che il requisito della residenza nel quinquennio precedente non rientrerebbe tra quelli che possono essere oggetto di discriminazione (razza, sesso, nazionalità, ecc.), e che la norma impugnata non prevederebbe alcuna distinzione tra cittadini italiani e stranieri, fissando invece criteri vevoli per tutti i richiedenti l'assegnazione di alloggi popolari, a prescindere dal fatto di essere o meno cittadini italiani.



Inoltre, secondo la difesa del Comune, il dato statistico del tasso di mobilità interna degli stranieri rispetto a quello degli italiani sarebbe troppo generico per costituire prova della discriminazione. Quanto alle sentenze della Corte Cost. citate dal ricorrente, la resistente sostiene che esse riconoscerebbero l'incostituzionalità delle norme impugnate non per una discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri, ma per «una irragionevolezza nella scelta del legislatore regionale di valutare, ai fini della assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, anche elementi ulteriori rispetto alla stretta necessità abitativa.»

Pertanto, secondo la tesi del convenuto, alla presente causa non potrebbe applicarsi l'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011, dal che deriverebbe l'incompetenza del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Sempre in via preliminare, eccepisce che il ricorrente non avrebbe provato il proprio interesse all'azione, visto che, in base al suo punteggio abitativo, in presenza di 114 concorrenti si troverebbe nella posizione n. 107 e quindi, data l'attuale concreta disponibilità di alloggi, le possibilità di un'assegnazione sarebbero praticamente nulle.

In subordine, nel merito, il Comune di Genova ha eccepito che la determinazione dirigenziale con cui era stato approvato il bando ERP 2020 sarebbe stata totalmente legittima e conforme alla normativa vigente, in particolare alla legge regionale n. 10/2004.

Ha richiamato, inoltre, l'art. 29 della direttiva europea n. 2011/95, ai sensi del quale gli Stati membri avrebbero la possibilità di derogare alle norme sull'assistenza sociale ai soggetti beneficiari di protezione internazionale, equiparando gli stessi ai cittadini dello Stato erogante. Conseguentemente il Comune di Genova ha respinto l'accusa di condotta discriminatoria e ritenuto inammissibile la richiesta di risarcimento di danni.

Parte ricorrente, quanto alla carenza di interesse all'azione, ha replicato che i criteri per l'assegnazione degli alloggi popolari non sono stati fissati solo per il bando ERP 2020 ma per tutti i bandi analoghi, e l'inserimento in una graduatoria comporta un incremento nei punti valevoli per i bandi successivi, circostanza da cui discende l'interesse concreto ed attuale del ricorrente, a prescindere dalla posizione che si assumerebbe in graduatoria, senza tener conto che la posizione potrebbe migliorare grazie a diversi possibili fattori (rinunce, decadenze, sopravvenuta disponibilità di nuovi alloggi, ecc.).

Quanto all'insussistenza di discriminazione ha evidenziato che se è vero che la Sent. Corte costituzionale n. 44/2020 ha argomentato solo sul criterio di ragionevolezza, la Sent. Corte Cost. n. 168/2014 aveva invece statuito sul carattere discriminatorio del requisito di lunga residenza.

Parte ricorrente, comunque, ha confermato e argomentato quanto già dedotto riguardo alla discriminazione indiretta. Ha precisato inoltre come il suo status rifugiato politico renda illegittima qualsiasi limitazione alla sua parità di trattamento con i cittadini italiani nell'ambito della pubblica assistenza.

Quanto ai dati statistici il ricorrente ha evidenziato che in materia di discriminazione, non rileva il numero dei discriminati ma la discriminazione in se. Inoltre, gli stessi dati statistici allegati dalle parti convenute dimostrerebbero come gli stranieri si sposterebbero più dei cittadini italiani, con la conseguenza che il requisito della residenza porrebbe gli stranieri in posizione svantaggiata rispetto agli italiani, dato che quasi tutti questi ultimi risiedono in Liguria da anni.

Sulla non manifesta infondatezza della questione il ricorrente ha sottolineato come il fatto che sulla materia la giurisprudenza sia «oscillante» (riguardo al quale vi è contestazione in ragione delle numerose concordi sentenze costituzionali emesse dopo la n. 44/2020) dimostri la necessità di una valutazione da parte del Giudice ordinario.

Quanto alla legittimazione passiva del Comune di Genova ha ribadito che, essendo il Comune il soggetto giuridico che ha dato attuazione alla normativa regionale, è l'unico che può porre rimedio alla discriminazione.

Sulla richiesta di risarcimento danno, infine, ha specificato che il danno patrimoniale è richiesto non riguardo alla situazione attuale, ma agli sviluppi futuri, mentre il danno non patrimoniale è insito nel fatto stesso che il ricorrente è discriminato.

La Regione Liguria ha replicato, riguardo alla carenza di interesse concreto ed attuale all'azione, osservando che il richiamo fatto dal ricorrente all'incremento di punteggio risultante dall'inserimento in graduatoria non sarebbe che un esordiente per aggirare la mancanza di interesse ad essere inserito nella graduatoria, considerato che la sua futura partecipazione ad ulteriori bandi è ipotetica e che qualsiasi cambiamento nella disponibilità di alloggi, vista anche la crisi ucraina, è improbabile.

Sul carattere discriminatorio della clausola di residenza quinquennale l'ente resistente ribadisce che la clausola contestata non sarebbe discriminatoria nei confronti degli stranieri, dato che questi costituiscono solo il 20% dei soggetti che cambiano residenza.

Ne conseguirebbe l'infondatezza della questione di legittimità sull'assunto della pretesa carenza di interesse all'azione in capo al ricorrente.



Il Comune di Genova ha ribadito che la clausola di residenza quinquennale viene applicata indistintamente ad italiani e stranieri (infatti, più di duecento italiani sono stati esclusi dalla graduatoria) e ha osservato che il ricorrente non avrebbe fornito la prova di essere stato effettivamente discriminato.

Riguardo alle pronunce della Corte Cost.intervenute in casi analoghi ha rilevato che la sentenza costituzionale n. 168/2014 non sarebbe pertinente al caso di specie, poiché si riferisce al requisito di un periodo di soggiorno ulteriore rispetto ai cinque anni previsti dalla clausola contestata, mentre la sentenza Costituzionale n. 44/2020 ha dichiarato incostituzionale solo l'uso di parametri estranei a quelli regolanti l'emergenza abitativa.

Il Comune di Genova ha ribadito infine, sotto il profilo della carenza dell'interesse ad agire, che il ricorrente, quand'anche fosse stato inserito in graduatoria, non avrebbe comunque potuto ottenere un alloggio, e ha sostenuto l'irrelevanza del punteggio ottenibile in vista di futuri bandi.

Sull'interesse attuale e concreto

Non hanno pregio le eccezioni dei convenuti riguardo alla carenza di interesse all'azione in capo al ricorrente sul presupposto che, anche in caso di eliminazione o disapplicazione della disposizione impugnata, il medesimo non avrebbe alcuna concreta possibilità di vedersi assegnare un alloggio.

In primo luogo, non si può escludere che un eventuale inserimento nella graduatoria *ex bando* ERP 2020 possa portare ad un esito positivo in quanto l'inserimento graduatoria incrementerebbe i punti a vantaggio del ricorrente nel caso di uscita di nuovi bandi.

Non rilevano, in proposito, le osservazioni dei convenuti circa l'esiguità delle *chances* che deriverebbero al ricorrente in quanto si tratta della tutela di un diritto costituzionale per il quale qualunque incremento di tutela è meritevole di protezione.

Sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, stabilisce che: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, è rimessa alla Corte Cost.per la sua decisione».

Detta disposizione si salda con quella dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale, con terminologia letteralmente più restrittiva, prevede che: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza».

In base ad esse il giudice può sollevare questione relativamente a una disposizione di legge solo e nei limiti in cui essa deve essere applicata in una controversia concreta.

La necessaria applicabilità dell'atto sindacato costituisce una logica, diretta derivazione del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Se non si richiedesse l'applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione asseritamente illegittima, il giudice potrebbe formulare questioni di costituzionalità del tutto sganciate dalle vicende applicative della legge e, dunque, astratte od ipotetiche; la rilevanza è ciò che assicura la concretezza della questione e instaura un legame fra il giudizio costituzionale e il giudizio *a quo*.

Gli interessi tutelati nei due distinti ed autonomi procedimenti (giudizio costituzionale e giudizio *a quo*) devono quindi essere diversi e non sovrapponibili.

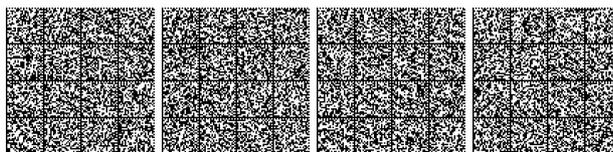
Nel giudizio *a quo* si fa valere l'interesse soggettivo e concreto delle parti a ottenere un bene della vita o a non subire una limitazione della propria libertà per effetto di una legge incostituzionale; nel giudizio costituzionale si salvaguarda l'interesse obiettivo dell'ordinamento alla legalità costituzionale.

Il Giudice *a quo* deve quindi accettare ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e dell'art. 23 comma 2 della legge n. 87/1953 la sussistenza dei due presupposti per la proponibilità della questione: la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Per il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale la rilevanza della questione ricorre quando il giudizio *a quo* non può essere definito se prima non viene risolto il dubbio di legittimità costituzionale che investe la disposizione di legge che deve essere applicata.

Solo in seconda battuta il giudice *a quo* deve accertare che la questione non sia manifestamente infondata e deve quindi valutare la serietà e la non pretestuosità della proposta questione, escludendo anche che non sia esperibile nei confronti della disposizione contestata una interpretazione conforme a Costituzione.

Nel caso in cui il giudice medesimo concluda che la questione non sia manifestamente infondata, gli si presentano due alternative: disapplicare direttamente la norma oggetto di contestazione, oppure sospendere il giudizio ed inviare gli atti alla Corte Cost.per il giudizio di costituzionalità della norma stessa.



Nella presente causa, la questione sollevata dalla difesa del ricorrente non è manifestamente infondata, per i motivi di seguito illustrati.

Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione

Nel caso in esame, riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., è pur vero che previsione del requisito di residenza quinquennale nel Comune non fa distinzione tra stranieri e cittadini italiani, presentandosi ineccepibile sul piano formale, ma è altrettanto vero che non tiene conto della realtà concreta.

Non c'è dubbio che una rilevantissima percentuale, se non la maggioranza, dei richiedenti un alloggio popolare sia formata da soggetti recentemente immigrati, costretti a chiedere aiuto allo Stato per trovare un'abitazione in quanto privi di contatti e di mezzi economici sufficienti a sostenere il costo di un affitto. Inoltre, buona parte degli immigrati, a causa della loro situazione precaria, si spostano frequentemente all'interno del territorio italiano.

Per contro, la maggior parte dei richiedenti cittadini italiani sono soggetti che, dopo avere avuto per anni un lavoro e un'abitazione, si sono trovati in situazione di necessità a causa della crisi, e cercano di ottenere un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto.

Alla luce di ciò, risulta evidente che il requisito della residenza quinquennale creda una «discriminazione indiretta» in quanto introduce un ingiustificato squilibrio tra le *chances* degli stranieri e quelle dei cittadini italiani.

A conferma del fatto che la recente giurisprudenza giustifica quest'impostazione si richiamano le seguenti pronunce:

CdA Genova, Sent. n. 498/2017: «... può ravvisarsi una discriminazione oggettiva anche per effetto dell'applicazione di una norma di legge quando da tale applicazione derivi un effetto pregiudizievole vietato dall'ordinamento sovranazionale. Ed è ormai pacifico che l'obbligo di applicazione diretta della norma comunitaria gravi anche sulle pubbliche amministrazioni.»

Corte Cost.n. 166/2018 del 20 luglio 2018 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 conversione legge 6 agosto 2008, n. 133 in quanto «ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. (...) deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale (...) costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.»

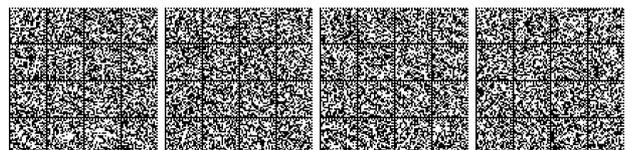
Corte Cost.n. 44/2020 del 28 gennaio 2020, che ha censurato come incostituzionale una clausola simile a quella oggetto di contestazione nella presente causa, ossia l'art. 22, comma primo, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16, (Disciplina Regionale dei servizi abitativi) «nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.», la quale ha tra i suoi fondamentali obiettivi quello di garantire ai soggetti economicamente più deboli la possibilità di risiedere nel luogo ove è la sede dei loro interessi, in rispetto del diritto all'abitazione, costituzionalmente tutelato (conf. Corte Cost, n. 7/2021, n. 9/2021 e n. 42/2021).

Sulla violazione dell'art. 117 comma 1 della Costituzione

Quanto all'eccezione relativa all'art. 117 comma 1 Cost., ai sensi del quale la potestà legislativa delle Regioni è subordinata al rispetto non solo della Costituzione, ma anche «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», la parte ricorrente (ricorso ex art. 702-bis, punto 5.B.) ravvisa un contrasto tra la clausola di lunga residenza contenuta nell'art. 5 comma 1, lettera b legge regionale Liguria 29 giugno 2004, n. 10 e l'art. 29, par. 1, direttiva 2011/95 UE.

In base a quest'ultima previsione di diritto comunitario, «gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.» Anche sotto questo profilo la questione di costituzionalità prospettata dal ricorrente, che gode di permesso di soggiorno nella sua riconosciuta qualità di rifugiato politico, non può dirsi manifestamente infondata.

Si ritiene di non poter provvedere alla disapplicazione della disposizione della legge regionale, in quanto la questione di legittimità costituzionale si profila non solo per contrasto con i citati articoli della Costituzione, ma anche con una norma di diritto UE.



Il giudice ordinario può disapplicare direttamente la norma comunitaria solo quando questa sia direttamente applicabile nell'ordinamento interno italiano, mentre, in caso contrario, la competenza a pronunciare sulla conformità o meno della norma regionale a quella di diritto comunitario (e quindi al dettato dell'art. 117 comma 1 Cost.) spetta alla Corte Cost. stessa, la quale deve conoscere della questione previa sospensione del procedimento ordinario (vedi C. Cost. sent. n. 269/2017).

Occorre, dunque, distinguere fra *a)* «diritto UE, compresa la Carta, direttamente applicabile», da un lato, e *b)* «CEDU - diritto UE non direttamente applicabile», dall'altro lato.

Nel primo caso decide in via esclusiva il giudice comune, salvo il rinvio pregiudiziale, senza che sia necessaria la rimessione alla Corte Cost. di una questione di legittimità.

Nel secondo caso, il giudice comune, non potendo applicare direttamente la CEDU, né il diritto UE, o risolve la situazione di conflitto attraverso l'interpretazione conforme o, se tale soluzione non è possibile, rinvia alla Corte costituzionale.

Alla luce delle osservazioni che precedono si ritiene di dover sottoporre al vaglio della Corte Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1 lettera b, legge regionale Liguria 29 giugno 2004 n. 10, con riferimento agli artt. 3 e 117 comma 1 della Costituzione in quanto non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Il Tribunale di Genova dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b legge regionale Liguria 29 giugno 2004 n. 10 nella parte in cui prevede il requisito di cinque anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, per contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 117 comma della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone, a cura della cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Presidente della giunta regionale e al Presidente del Consiglio Regionale.

Genova, 3 giugno 2022

Il giudice: LIPPI

22C00139

N. 91

Ordinanza del 20 giugno 2022 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di L. A.

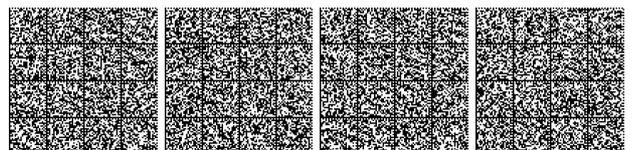
Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Omessa previsione che la pena comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità.

In subordine: Reati e pene - Reato di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Omessa previsione che la pena comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità.

– Codice penale, art. 629.

Il Giudice, dr Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di L. A. (C.U.I. ...) nato in ... il ... sedicente, identificato mediante cartellino fotosegnale n. ... del Comando provinciale Carabinieri; elettiv. domiciliato presso l'avv. Marco Ammannato del Foro di Firenze (elezione all'udienza del 13 giugno 2022); libero già presente; difeso di fiducia dall'avv. Marco Ammannato del Foro di Firenze (nomina in sede di arresto); parla e comprende la lingua italiana (accertamento all'udienza di convalida del 3 gennaio 2022 e all'udienza del 13 giugno 2022); imputato dei seguenti reati:

1) Del delitto di cui all'art. 648 codice penale perché al fine di procurare a sé un profitto pari a circa euro 900, acquistava e/o riceveva il cellulare iPhone modello XR di colore nero avente codice ... n. ..., n. ..., serial n. ... con al suo interno una sim card della «...» con utenza n. di proprietà di G. T. nata il ..., provento di furto commesso ai danni della stessa che lo deteneva nella tasca destra del cappotto, tra le 1,00 e le 3,00 del 1° gennaio 2022 mentre si trovava a ... in ... a festeggiare il Capodanno; in ... il 1° gennaio 2022;



2) del delitto di cui all'art. 629 codice penale perché, dopo che veniva contattato telefonicamente al numero di telefono del cellulare iPhone modello ... di colore nero avente codice ... n. ..., n. ..., serial n. ... con al suo interno una sim card della «...» con utenza n. ... di proprietà di G. T., prima da parte della stessa Giulia Trombaccia alle 3,30 e poi da parte del compagno di sua madre A. M. alle ore ..., con minaccia consistita nel dire agli stessi che era in possesso di tale cellulare avendolo acquistato da ignoti ai quali aveva consegnato «due pezzi» intendendo della droga e che glielo avrebbe restituito solo in cambio di denaro in particolare di almeno euro 80, costringeva G. T. a fissare un appuntamento con lui in data 1° gennaio 2022 alle 14:45 di fronte all ... e a consegnargli euro 40 in cambio dei quali le consegnava il cellulare di sua proprietà, procurando a sé un ingiusto profitto, in Firenze il 1° gennaio 2022;

Sentite le parti;

Premesso che:

L. A. era tratto in arresto in data 1° gennaio 2022 per il reato di estorsione;

Il pubblico ministero con decreto del 2 gennaio 2022 disponeva la presentazione diretta dell'arrestato per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, sia per il citato reato di estorsione (capo 2), sia per il reato di ricettazione (capo 1);

All'udienza del 3 gennaio 2022 il giudice convalidava l'arresto, applicava la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria e disponeva procedersi con il rito direttissimo; era poi chiesto un termine a difesa;

All'udienza dell'11 marzo 2022 - presente l'imputato - era chiesto il rito abbreviato ed il giudice provvedeva in conformità; le parti illustravano poi le rispettive conclusioni;

In particolare, il pubblico ministero chiedeva, stante la continuazione tra i reati di cui al n. 1) e al n. 2), la condanna ad anni tre e mesi quattro di reclusione ed euro 400 di multa; il difensore chiedeva la riqualificazione del reato di cui al capo 2) in tentata estorsione, il riconoscimento del vincolo della continuazione fra reati, il minimo della pena per il reato di cui al capo b) e il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 4 e delle attenuanti generiche; il processo era quindi rinviato per le eventuali repliche;

nel frattempo interveniva la sentenza del 5 maggio 2022 della Corte di Cassazione che annullava senza rinvio l'ordinanza di convalida dell'arresto, trasmettendo gli atti al tribunale in diversa composizione per il giudizio di convalida; in data 13 giugno 2022 un diverso giudice del Tribunale di Firenze, all'esito di una nuova udienza di convalida, convalidava l'arresto e rimetteva gli atti al presente giudice, dinanzi al quale pendeva il giudizio direttissimo (le parti concordavano anche procedersi con il rito direttissimo per il reato di cui al capo 1 per il quale non vi era stato arresto);

all'udienza odierna, la difesa confermava la richiesta di rito abbreviato e il consenso a procedere unitariamente anche per il reato contestato sub 1); il giudice provvedeva in conformità e le parti procedevano a nuova discussione. In particolare il pubblico ministero si riportava alle conclusioni già rassegnate l'11 marzo 2022; la difesa chiedeva l'assoluzione per il reato di ricettazione; la derubricazione del reato di estorsione in esercizio arbitrario delle proprie ragioni ex art. 393 codice di procedura penale o in subordine in tentata estorsione, il riconoscimento della continuazione il minimo della pena e il riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 4 e delle attenuanti generiche;

Rilevato che:

A) In base agli atti d'indagine alle ore 10,30 circa del 1° gennaio 2022 la minore G. T. (nata il ...) si presentava presso i Carabinieri della stazione di F. e denunciava il furto del proprio telefono cellulare iPhone modello XR, subito nel corso dei festeggiamenti in piazza ... nel corso della notte tra le ore 1,00 e le ore 3,00; la ragazza precisava che il telefono era ben custodito nella tasca del proprio cappotto, sufficientemente profonda per evitare una fuoriuscita occasionale del telefono. La ragazza affermava inoltre che già nella notte aveva provato a contattare tramite il telefono di un'amica il proprio cellulare; aveva risposto un soggetto di sesso maschile e accento straniero, il quale le aveva riferito di avere acquistato lo smarphone in cambio di «due pezzi» e che, se lo avesse rivoltuto, avrebbe dovuto pagare. Le stesse circostanze erano state riferite anche a M. A. (compagno della madre di T.) allorché quest'ultimo, alle ore 9,20 circa del mattino aveva contattato l'utenza della ragazza. Ancora mentre si trovava presso gli uffici dei Carabinieri la minore ricontattava la propria utenza telefonica; l'interlocutore le ribadiva che se avesse voluto la restituzione del



telefono avrebbe dovuto dargli 80 euro; la ragazza gli rispondeva che non disponeva di quella cifra e che avrebbe potuto recuperare al più 30-40 euro; i due concordavano quindi un appuntamento a F. ... nei pressi dell'.... I Carabinieri organizzavano una consegna controllata del denaro, facendo siglare e fotocopiando le banconote. All'incontro partecipava inoltre un carabiniere che simulava di essere il fidanzato della minore. All'appuntamento sopraggiungeva l'attuale imputato, che dopo essersi guardato ripetutamente intorno e dopo avere richiesto il denaro, andava a recuperare il telefono in questione in un cestino; lo consegnava quindi alla ragazza, che corrispondeva in cambio la somma di euro 40. Il predetto veniva quindi arrestato in flagranza di reato, con ancora indosso il denaro in questione;

B) L'imputato nel corso del proprio interrogatorio (all'udienza del 13 giugno 2022) ha riferito lo scambio in modo sostanzialmente conforme a quanto riportato nel verbale d'arresto; ha solo sostenuto di avere trovato il telefono in questione in piazza ... e di avere richiesto per la restituzione la somma di 80 euro, poi ridotta a 30 euro, in ragione delle proprie difficoltà economiche. Egli ha inoltre chiesto scusa per l'accaduto;

C) Alla luce di quanto precede si deve ritenere provata la responsabilità dell'imputato rispetto al reato di estorsione;

La circostanza del rinvenimento in piazza del telefono non è affatto plausibile, anche alla luce del fatto — precisato dalla persona offesa in querela — che il telefono era ben custodito nella tasca del cappotto e che questa era sufficientemente profonda per evitare una fuoriuscita accidentale dello stesso; detta versione contrasta inoltre con quanto dichiarato dallo stesso prevenuto alla persona offesa nel corso delle telefonate precedenti l'incontro.

Incidentalmente, si deve rilevare che la circostanza che l'imputato abbia ricevuto il telefono dall'autore del furto (come contestato in imputazione) o lo abbia trovato in piazza ... (come dal medesimo sostenuto in interrogatorio) o lo abbia sottratto egli stesso rileverebbe al più ai fini della sussistenza del fatto contestato sub 1) e della relativa qualificazione giuridica. Sussiste viceversa in ogni caso il reato di estorsione contestato sub 2). L'imputato era infatti certamente consapevole dell'appartenenza ad altri del telefono in questione: si tratta di una tipologia di bene che non si abbandona in piazza; il dispositivo inoltre conteneva al proprio interno la scheda telefonica della persona offesa, circostanza questa incompatibile con una dismissione volontaria del bene da parte del proprietario (la scheda telefonica è un bene personale, cui è collegato il proprio numero di telefono e da cui sono ricavabili telefonate passate, contatti telefonici, ecc. per cui si deve escludere che un soggetto venda a terzi o abbandoni il proprio telefono con all'interno la propria scheda); era dunque evidente che la persona offesa, agevolmente individuabile e nel caso di specie addirittura entrata in contatto telefonico con l'imputato (con ciò che ne consegue in termini di mantenimento dei segni esteriori del legittimo possesso da parte della proprietaria e della qualificazione della condotta di colui che si appropri dell'oggetto secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità), avesse diritto a tornare in possesso del bene senza dover pagare alcunché in cambio. Non è condivisibile la tesi difensiva secondo cui il fatto dovrebbe riqualficarsi come esercizio arbitrario delle proprie ragioni, dovendo il bene essere in ogni caso e senza condizioni restituito all'avente diritto.

Correttamente il pubblico ministero ha contestato un'estorsione consumata. Preliminarmente occorre ribadire il principio di diritto, affermato in più occasioni dalla giurisprudenza di legittimità, per cui integra il delitto di estorsione la condotta di colui che richiama e ottenga, dalla persona offesa di un precedente illecito, il pagamento di una somma di denaro come corrispettivo per la restituzione di quanto illecitamente sottratto, in quanto colui che sia stato privato illecitamente di un bene conserva il diritto alla restituzione, sicché la richiesta di denaro in cambio dell'adempimento dell'obbligo giuridico di restituire, che incombe sull'agente, influisce sulla libertà di determinazione del soggetto passivo ed integra, di per sé, minaccia rilevante ai sensi dell'art. 629, codice penale (cfr Cass. sez. 2, sentenza n. 25213 dell'11 aprile 2019 Rv. 276572 — 01; Cass. sez. 2, sentenza n. 25675 del 23 maggio 2014 Rv. 259565 — 01. Nel caso di specie, è emerso chiaramente dalle dichiarazioni rese dalla persona offesa (di per sé credibile, in assenza di qualsivoglia motivo di ritorsione o intento calunnatorio nei confronti dell'imputato) e comunque dal verbale di arresto come l'imputato abbia rivolto la minaccia di un male ingiusto alla persona offesa — ossia la mancata restituzione del telefono in suo possesso — costringendola a realizzare l'atto dispositivo di euro 40 a suo favore, con pari danno per la predetta.

Non può condividersi la tesi difensiva della necessaria riqualficazione del reato da estorsione consumata in estorsione tentata, fondata sulla natura «controllata» dello scambio avvenuto tra vittima ed estorsore. Ed infatti, sul punto la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che «ricorre il delitto di estorsione consumata e non tentata nel caso di consegna da parte della vittima all'estorsore di una somma di denaro sotto il diretto controllo della polizia giudiziaria, che immediatamente dopo provveda all'arresto del responsabile, in quanto l'adoperarsi della vittima affinché si giunga all'arresto dell'autore della condotta illecita integra una delle molteplici modalità di reazione soggettiva della persona offesa allo stato di costrizione in cui versa, senza eliminarlo.» (Cass. sez. 2, sentenza n. 12675 del 20 dicembre 2018 Rv. 275417 — 01; nello stesso senso Cass., sez. 2, sentenza n. 1619 del 12 dicembre 2012 Rv. 254450 — 01 e Cass. sez. 2, sentenza n. 27601 del 19 giugno 2009 Rv. 244671 - 01).



D) Quanto alla determinazione del trattamento sanzionatorio per il reato di estorsione, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 629 codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi — o, in subordine, fino al terzo — quando il fatto risulti di lieve entità;

Ciò premesso;

OSSERVA

1. Rilevanza della questione.

1.1 L'art. 629 codice penale, al primo comma, prevede per il reato di estorsione la pena della reclusione da cinque a dieci anni e della multa da euro 1.000 ad euro 4.000. Il minimo edittale della pena detentiva, precedentemente fissato in anni tre di reclusione, ha subito un incremento mediante la modifica intervenuta con l'art. 8, decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito con modificazioni nella legge 18 febbraio 1992, n. 172. Anche la pena pecuniaria ha subito un considerevole aumento, mediante l'introduzione dell'art. 4, comma 1, lettera a) della legge 27 gennaio 2012, n. 3, essendo prevista in precedenza la multa da euro 516 ad euro 2.065.

1.2 Il fatto oggetto del presente procedimento deve essere qualificato, come già detto, quale estorsione consumata, avendo l'imputato costretto la persona offesa, mediante minaccia, a compiere un atto di disposizione patrimoniale, così determinando a proprio favore un ingiusto profitto con relativo danno per la vittima.

1.3 In ragione del modestissimo danno patrimoniale cagionato alla persona offesa con il reato in questione (40 euro), con pari profitto per l'imputato, potrebbe riconoscersi a quest'ultimo la circostanza attenuante *ex art. 62, n. 4* codice penale

1.4 Oltre all'esiguità del danno, nel caso in esame vengono però in considerazione ulteriori aspetti, ancor più rilevanti, che inducono a ritenere il fatto nel suo complesso di lieve entità. In particolare, a questo riguardo rilevano il carattere estemporaneo del fatto e, soprattutto, la tipologia di condotta posta in essere, vale a dire la minaccia della mancata restituzione del telefono cellulare (di cui la persona offesa aveva già perso la disponibilità materiale).

Il prevenuto cioè in primo luogo non poneva in essere atti di violenza fisica.

In secondo luogo, le minacce non concernevano l'incolumità fisica della persona offesa (o di altri soggetti); né investivano altri beni fondamentali della persona (si pensi alla prospettazione della possibile diffusione di fotografie compromettenti o di video intimi), la cui violazione assumerebbe comunque connotati di gravità; né, limitandosi al possibile danno economico, avevano ad oggetto un pregiudizio di entità tale da compromettere comunque la sicurezza economica della persona offesa (si pensi alle estorsioni in cui si paventi un danno irreparabile per un'attività d'impresa).

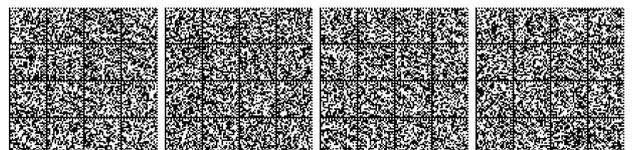
Al contrario, nella fattispecie in esame, le minacce concernevano un oggetto che aveva un valore - da nuovo - di alcune centinaia di euro (il valore effettivo era certamente inferiore in ragione del normale decremento per effetto dell'uso e comunque del tempo trascorso) e di cui la persona offesa aveva già perso la disponibilità materiale (per cui tra l'altro il danno — afferendo alla cristallizzazione di una situazione di fatto già in essere — era inferiore rispetto alla nuova privazione di un bene).

Da ultimo, pur dovendosi ribadire la qualificazione come estorsione consumata, anche la natura «controllata» della consegna del denaro incide sul livello di lesione della libertà morale della persona offesa.

1.5 Il disvalore del fatto oggetto del presente procedimento risulta in definitiva estremamente ridotto, per cui anche una pena che si attesti sul minimo edittale, eventualmente ridotta *ex art. 62, n. 4* codice penale, risulterebbe eccessiva. Qualora fosse introdotta, come auspicato, una fattispecie attenuata per l'ipotesi del fatto di lieve entità, tale circostanza potrebbe senz'altro applicarsi nel caso di specie (fatta salva l'ulteriore questione circa il possibile concorso o meno tra l'attenuante di cui si auspica l'introduzione e l'attenuante comune *ex art. 62, n. 4* codice penale: in materia di ricettazione ad es. il concorso è escluso dalla sentenza Cass. sez. 2 - n. 2890 del 15 novembre 2019 Rv. 277963 — 01, mentre è ritenuto ammissibile, a certe condizioni, da Cass. sez. 7, n. 19744 del 26 gennaio 2016 Rv. 266673 — 01).

2. Non manifesta infondatezza.

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 629 codice penale nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita, in misura non eccedente i due terzi, quando il fatto risulti di lieve entità. La citata disposizione, infatti, pare costituzionalmente illegittima nella misura in cui non prevede un'atte-



nuazione del severo trattamento sanzionatorio (minimo edittale di cinque anni di reclusione, oltre multa) in relazione a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo, risultino di gravità assai limitata per le modalità dell'azione, per il contesto in cui la condotta è maturata e per l'entità dell'offesa arrecata alla vittima.

2.1.1 Lo scrivente è consapevole del fatto che questioni simili, inerenti proprio all'art. 629 codice penale, sono già state affrontate in precedenza dalla Corte costituzionale e dichiarate inammissibili (ordinanze n. 368/1995 e 460/1997).

Da un lato però la questione che ora s'intende sollevare è parzialmente diversa; dall'altro appare comunque possibile auspicare una rivisitazione delle considerazioni svolte dalla Corte negli anni novanta, anche alla luce del mutato approccio della relativa giurisprudenza in tema di proporzionalità della pena e di pronunce di costituzionalità di tipo additivo.

2.1.2 Pare necessaria un'ulteriore premessa. La Corte costituzionale con più sentenze negli ultimi anni ha sottolineato che «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato» (così la sentenza 190/2020; nello stesso senso la sentenza 117/2021).

Se una riforma di carattere sistematico dei reati contro il patrimonio — tale da adeguare la disciplina codicistica alla scala di valore dei vari beni giuridici recepita nella nostra Costituzione — è certamente auspicabile, tuttavia nell'attesa (ormai decennale, come rilevato dalla stessa Corte nella sentenza 259/2021) appare comunque possibile un intervento della Corte costituzionale teso a correggere gli eccessi più macroscopici.

Inoltre, con riguardo a taluni reati come il furto, il particolare rigore sanzionatorio deriva dall'innalzamento della cornice edittale legato alla sussistenza (assai frequente) di circostanze aggravanti indipendenti ad effetto speciale, con la conseguenza che — per effetto della possibilità di bilanciamento con una qualunque circostanza attenuante di dette aggravanti (introdotta con la modifica dell'art. 69 codice penale) — «la gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali» (sentenza 268/1986, richiamata dalla sentenza 259/2021).

In relazione al delitto di estorsione, viceversa, l'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio si esprime già nella cornice edittale di base, sicché l'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti già previste dall'ordinamento — pur possibile — non pare sufficiente a rendere tale eccesso sanzionatorio compatibile coi principi costituzionali.

2.2 La norma di cui all'art. 629 codice penale pare violare i precetti di cui agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione. L'estremo rigore del minimo edittale previsto per il predetto reato viola, a parere dello scrivente; il principio di necessaria ragionevolezza nella determinazione della pena, soprattutto se ricollegato alla fondamentale funzione rieducativa che la stessa deve perseguire per espresso dettato costituzionale. In assenza di una previsione specifica che contempli una pena più mite per fatti di entità più lieve — come invece disposto per altre fattispecie — in casi come quello in esame (in cui per modalità della condotta ed entità dell'offesa il fatto concretamente realizzato sia di gravità estremamente contenuta) non pare possibile adeguare correttamente il trattamento sanzionatorio alla gravità del fatto, alla colpevolezza dell'autore del reato e alla sua necessaria rieducazione.

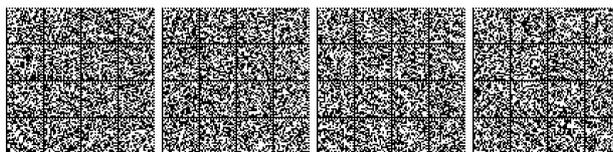
2.3 Se è certamente vero che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie di reato è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato che le scelte legislative sono tuttavia sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

Con riguardo all'art. 629 codice penale, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità appare censurabile sia in punto di ragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il più generale profilo del principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per altre fattispecie delittuose.

2.4.1 Sotto il primo profilo, a fronte di una cornice edittale che prevede una pena minima di cinque anni di reclusione (oltre multa), pare irragionevole la mancata previsione di un'attenuazione della pena per i fatti di estorsione che — lungi dall'aver i connotati classici dei più gravi episodi estorsivi, magari realizzati anche nell'ambito di fenomeni di criminalità organizzata — abbiano piuttosto una gravità modesta, se non addirittura bagatellare.

Per tali fatti una pena che pur si attesti sul minimo edittale risulta comunque esageratamente sproporzionata.

2.4.2 Occorre tenere presente infatti che — messa da parte l'ipotesi della violenza — è idonea ad integrare il reato di estorsione qualsiasi condotta di minaccia, indipendentemente dal fatto che la stessa sia rivolta o meno alla persona o che comunque si traduca in una minaccia «grave». Ciò che rileva, infatti, secondo quanto ormai chiarito più volte dalla giurisprudenza di legittimità, è che il male ingiusto paventato alla vittima sia idoneo — in base alle circostanze del fatto e soprattutto delle caratteristiche della vittima stessa — ad ingenerare in quest'ultima un timore tale da limitare la relativa libertà di autodeterminazione, in particolare mediante la sottoposizione della stessa alla scelta tra subire il male minacciato o acconsentire alla prestazione richiesta. Ed infatti, in tema di minaccia idonea ad integrare il reato di estorsione, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che «non è necessario che la libertà di autodeterminazione



della vittima sia del tutto annullata, essendo, invece, sufficiente che la richiesta, con il pregiudizio patrimoniale che ne consegue, sia accolta anche soltanto per mera convenienza, per evitare un male che agli occhi della vittima appaia più grave» (Cass. sez. 2, sentenza n. 32033 del 21 marzo 2019 Rv. 277512 — 04).

2.4.3 Nell'ambito dell'art. 629 codice penale il legislatore ha scelto di equiparare, in termini di pena, i fatti estorsivi in cui la minaccia attenga esclusivamente al patrimonio della vittima, a fatti che, seppur comunque di modesta gravità, incidano direttamente sulla persona (si pensi, ad esempio, alla realizzazione di una violenza non grave o ad una minaccia diretta alla vittima o a terzi, prossimi congiunti).

2.4.4 Una pena edittale minima di tale entità appare porsi in contrasto con l'art. 27, comma 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione, laddove la stessa prevede che le pene previste dal legislatore debbano tendere alla rieducazione del condannato. Tale finalità appare del tutto ed irragionevolmente vulnerata ogniqualvolta il fatto estorsivo abbia una gravità contenuta, per cui una pena così elevata, del tutto sproporzionata rispetto al fatto concreto, sarà avvertita inevitabilmente dal condannato come ingiusta.

2.4.5 Pare dunque possibile auspicare il «ritaglio» nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 629 codice penale di una fattispecie attenuata di lieve entità.

La tecnica legislativa c.d. del «ritaglio» della fattispecie di minore gravità è utilizzata dal legislatore in relazione a plurime fattispecie incriminatrici. La stessa Corte costituzionale ha rilevato che tale tecnica «in funzione di un riequilibrio complessivo della disciplina penale, si addica essenzialmente alle ipotesi nelle quali il reato-base ha una formulazione molto ampia, come lo «spaccio» di stupefacenti, la ricettazione, la bancarotta o la violenza sessuale» (Corte costituzionale, sentenza n. 117 del 12 maggio 2021).

Ebbene la fattispecie dell'estorsione delineata dall'art. 629 codice penale pare soddisfare il citato requisito: da un lato si caratterizza per un concetto molto ampio di violenza o minaccia e dall'altro la minaccia (per quel che qui rileva) può indirizzarsi, indifferentemente e con le modalità più disparate, all'integrità fisica della persona o ad altri beni afferenti alla persona o al patrimonio o anche ad altri beni giuridici (si è ritenuta ad es. idonea ad integrare l'estorsione, a determinate condizioni, anche la minaccia di agire in giudizio o di attivare procedure bancarie). Proprio in ragione di tale ampiezza, si ritiene che anche nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 629 codice penale sia operabile il ritaglio di una fattispecie di lieve entità, con particolare riguardo alla modalità della minaccia e al bene giuridico attinto dalla stessa, la cui tutela, come si è già sottolineato, è ben suscettibile di graduazione in base alla gerarchia dei valori recepita nella Costituzione.

2.4.6 Il dato per cui nelle ipotesi di danno patrimoniale di speciale tenuità sia applicabile la circostanza attenuante *ex art. 62, n. 4* codice penale non pare poter escludere l'introduzione di un'attenuante speciale per le ipotesi di estorsione di lieve entità.

Da un lato, come si è già sottolineato, la circostanza attenuante *ex art. 62, n. 4* codice penale ha riguardo al solo dato del danno patrimoniale arrecato alla persona offesa, laddove la lieve entità dell'estorsione può dipendere da fattori ulteriori, anche più rilevanti, quali per l'appunto il bene cui ha riguardo la minaccia e le modalità della minaccia stessa.

Dall'altro lato, esistono altre fattispecie di reati contro il patrimonio — per le quali sarebbe applicabile la circostanza attenuante *ex art. 62, n. 4* codice penale — in relazione alle quali è stata comunque prevista una circostanza attenuante speciale per le ipotesi di minore gravità. È il caso ad esempio della ricettazione per la quale l'art. 648, comma 4, codice penale prevede per i fatti di particolare tenuità una riduzione anche molto superiore ai due terzi (pena minima di quindici giorni di reclusione oltre multa anziché di due anni di reclusione oltre multa, nel caso in cui la cosa provenga da delitto; quindici giorni di reclusione oltre multa anziché un anno di reclusione oltre multa, nel caso di cosa proveniente da contravvenzione). Il legislatore ha dunque ritenuto di introdurre una fattispecie attenuata, con una pena notevolmente inferiore rispetto a quella prevista per il reato base, nell'evidente intento di tenere in considerazione le molteplici modalità concrete con le quali possono configurarsi i tipi delittuosi.

2.4.7 Una riflessione a parte merita l'introduzione dell'attenuante per i fatti di lieve entità operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 68/2012 per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione.

Anche se il conseguimento del profitto con altrui danno costituisce, in questo caso, l'oggetto del dolo (specifico), non essendo richiesti tali elementi per la consumazione del reato, è evidente che la privazione della libertà personale costituisca, nei fatti, un particolare tipo di condotta costringitiva, sviluppandosi dunque il delitto di cui all'art. 630 codice penale come ipotesi speciale dell'art. 629 codice penale (a consumazione anticipata). Anche in merito all'art. 630 codice penale si era compiuta — tra le altre — una riflessione in merito alla gravità delle pene previste per la fattispecie base (in particolare, proprio il minimo edittale), giungendo alla conclusione per cui sarebbe stato iniquo applicare la pena di venticinque anni di reclusione anche ai fatti che avessero determinato un pericolo o un danno contenuti. Tale conclusione appare mutuabile anche per la fattispecie di cui all'art. 629 codice penale, nei casi in cui appunto — per le modalità e l'oggetto della condotta, per i mezzi usati o per altre circostanze del caso concreto — il fatto risulti di lieve entità.



2.5. Sotto il profilo del principio di uguaglianza, poi, si rileva una irragionevole disparità punitiva in relazione ad altre fattispecie di reato, assimilabili all'estorsione sotto il profilo strutturale, per le quali il legislatore ha opportunamente previsto una mitigazione della pena per i fatti meno gravi, ovvero un limite edittale minimo inferiore rispetto a quello indicato per l'estorsione.

2.5.1 Un trattamento irragionevolmente diverso è riscontrabile nel raffronto con il delitto di violenza sessuale di cui all'art. 609-bis codice penale.

Questo giudice è consapevole del fatto che i due reati presentano significativi aspetti di diversità e che quindi il delitto di violenza sessuale possa apparire un *tertium comparationis* non idoneo, in quanto eterogeneo.

Pare tuttavia di poter affermare che — a fronte di una struttura comune ai due reati — gli elementi di diversità siano proprio quelli che denotino l'irragionevolezza delle scelte legislative.

In particolare, entrambi i delitti di estorsione e violenza sessuale si qualificano come ipotesi speciali del delitto di violenza privata di cui all'art. 610 codice penale. Tale rapporto di specialità emerge chiaramente dall'analisi strutturale delle tre fattispecie, tutte fondate su una condotta, incentrata su una violenza o minaccia (o anche mediante abuso di autorità nella violenza sessuale) volta a costringere la vittima a fare, tollerare o omettere qualcosa.

Gli elementi di specialità, rispetto alla violenza privata, si colgono nella peculiarità delle prestazioni cui le vittime di tali reati vengono forzate — di tipo sessuale, nel caso dell'art. 609-bis codice penale, e di tipo patrimoniale, nel caso dell'art. 629 codice penale — e, conseguentemente, nella tipologia di pregiudizio prodotto alla vittima, con correlativo «vantaggio» per l'autore del reato, e quindi anche nel bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice. Nella violenza sessuale è lesa la libertà di autodeterminazione sessuale della vittima a fronte della soddisfazione dell'impulso sessuale dell'autore, mentre nell'estorsione il pregiudizio consiste in un danno economico, con corrispondente profitto per l'agente.

Corroborano tali riflessioni gli approdi della giurisprudenza di legittimità, che in più occasioni ha avuto modo di rilevare, più o meno apertamente, il rapporto genere/specie esistente tra la struttura della violenza privata e quella dei delitti di estorsione (1) e violenza sessuale (2) e che, recentemente, ha sottolineato il rapporto esistente proprio tra gli articoli 609-bis e 629 codice penale, evidenziando che «in applicazione del principio di specialità, quando la costrizione abbia ad oggetto la sfera della libertà sessuale e non cagioni, neppure in via mediata, un'offesa al patrimonio del soggetto passivo, la condotta dell'imputato deve essere ricondotta all'art. 609-bis codice penale» (Cass. sez. 2, sentenza n. 41985 del 9 settembre 2021 Ud. (dep. 17 novembre 2021) Rv. 282205 - 01).

2.5.2 I due citati delitti hanno dunque una struttura analoga, ma postulano diverse condotte forzate in capo alle vittime e offendono in definitiva beni giuridici differenti.

Di tali beni, tuttavia, la libertà sessuale si colloca certamente ad un livello superiore di tutela rispetto al patrimonio nella gerarchia di valori recepita dalla Costituzione.

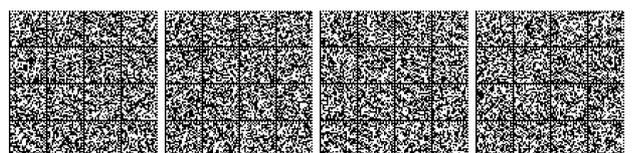
La libertà sessuale, «essendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana» è «senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 della Costituzione impone di garantire» (Corte costituzionale sentenza n. 561/1987, richiamata da ultimo anche dalla sentenza n. 141/2019).

La proprietà privata viceversa — fatta eccezione per quel nucleo essenziale volto a garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'essere umano, come il diritto all'abitazione — nel nostro sistema costituzionale non costituisce un diritto fondamentale inviolabile, ma un diritto che la legge riconosce e garantisce, ma può anche regolare e comprimere al fine di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

In tale quadro, in cui le due fattispecie di violenza sessuale e di estorsione presentano una struttura analoga e beni giuridici di rango diverso, risulta del tutto iniqua ed irragionevole la disparità operata tra le stesse.

(1) Cass. sez. 1, sentenza n. 7856 del 10 giugno 1997 Ud. (dep. 9 agosto 1997) Rv. 208262 - 01, che ha esplicitamente statuito «Il delitto di estorsione costituisce ipotesi speciale rispetto al delitto di violenza privata, fungendo da elementi specializzanti, oltre al conseguimento di un ingiusto profitto, il correlativo danno per la persona offesa.»; ma si vedano anche pronunce più recenti che, pur non esprimendosi in maniera esplicita in tal senso, hanno sempre ritenuto integrata l'estorsione, piuttosto che la violenza privata (e viceversa) ogniqualvolta si configurasse (o meno) l'elemento del danno patrimoniale della vittima ed il correlativo profitto per l'agente: ex multis sez. 2, sentenza n. 3371 del 18 dicembre 2012 Ud. (dep. 23 gennaio 2013) Rv. 254781 - 01; sez. 2, sentenza n. 9024 del 5 novembre 2013 Ud. (dep. 25 febbraio 2014) Rv. 259065 - 01; sez. 5, sentenza n. 8639 del 20 gennaio 2016 Ud. (dep. 2 marzo 2016) Rv. 266079 - 01; sez. 2, sentenza n. 17288 del 18 gennaio 2019 Ud. (dep. 19 aprile 2019) Rv. 276622 - 04.

(2) In tal senso, si veda il principio di diritto in forza del quale deve ritenersi configurata in ogni caso la violenza sessuale e non la violenza privata, ogniqualvolta la condotta violenta e/o minacciosa costringiva sia direttamente volta ad ottenere la prestazione sessuale, non rappresentando un *quid pluris* rispetto all'attività sessuale coatta (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 29901 del 9 giugno 2011 Ud. (dep. 26 luglio 2011) Rv. 250660 - 01; Cassazione sez. 3, sentenza n. 37367 del 6 giugno 2013 Ud. (dep. 12 settembre 2013) Rv. 256965 - 01); ma anche il principio in forza del quale, in assenza di contatto fisico tra la vittima e l'agente, possa configurarsi esclusivamente la violenza privata, qualora questa sia stata costretta a tollerare atti di esibizionismo a sfondo sessuale da parte dell'agente (Cass. sez. 4, sentenza n. 36742 del 4 maggio 2018 ud. (dep. 31 luglio 2018), non massimata.)



Il legislatore infatti, pur prevedendo (correttamente, stante l'indubbio maggior rilievo del bene giuridico tutelato) una pena più grave per il delitto di violenza sessuale (da sei a dodici anni di reclusione),(3) ha previsto all'art. 609-bis, comma 3, codice penale una diminuzione di pena in misura non eccedente i due terzi per i casi di minore gravità, senza contemplare una riduzione analoga per i fatti di estorsione di lieve entità.

Così, di fatto, nelle ipotesi di violenza sessuale di minore gravità la pena minima applicabile dal giudice è di anni due di reclusione (fatte salve le ulteriori eventuali riduzioni per le circostanze attenuanti generiche o per il rito). Nelle ipotesi di estorsione, pur lievi, la pena minima è viceversa di anni cinque di reclusione, al più ridotta ai sensi dell'art. 62, n. 4, codice penale ad anni tre e mesi quattro di reclusione oltre multa (fatte salve le ulteriori eventuali riduzioni per le circostanze attenuanti generiche o per il rito).

Guardando al caso concreto, se in funzione della restituzione del telefono l'imputato avesse preteso e ottenuto un atto sessuale, si sarebbe potuta applicare — qualora il fatto fosse risultato di minore gravità — la pena di anni due di reclusione. Viceversa, posto che egli ha chiesto e ottenuto la somma di 40 euro, la pena minima è di anni cinque di reclusione, riducibile ai sensi dell'art. 62, n. 4 codice penale ad anni tre e mesi quattro di reclusione oltre multa.

Si tratta di un risultato inaccettabile alla luce della premessa svolta circa il diverso rango dei beni giuridici.

2.5.3 Nel caso della violenza sessuale la tecnica del «ritaglio» della fattispecie attenuata trova la propria giustificazione, come più volte ribadito dalla stessa giurisprudenza costituzionale, nell'ampiezza del concetto di «atti sessuali» che, in seguito alla confluenza nella medesima fattispecie dei c.d. «atti di libidine violenti» e della «violenza carnale», si qualifica come concetto notevolmente ampio, tale da necessitare un contemperamento, operato mediante la suddetta fattispecie, per le ipotesi meno gravi ad esempio di «sfioramento» e «toccamento» di zone erogene.

Come già detto, però, anche il reato di estorsione si caratterizza per un concetto molto ampio di violenza o minaccia, che può rivolgersi, indifferentemente e con le modalità più disparate, alla persona o al patrimonio, rendendo così possibile — anche nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 629 codice penale — il ritaglio di una fattispecie di lieve entità.

2.6. Appare opportuno, poi, sottolineare come altri reati, caratterizzati dalla struttura tipica della costrizione mediante violenza o minaccia, e dunque sempre da un rapporto di specialità con la violenza privata, siano puniti in maniera significativamente più ridotta dell'estorsione, pur essendo posti a tutela di beni giuridici di sicura e significativa rilevanza nella scala gerarchica costituzionale. Si pensi, ad esempio, alla violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni) che tutela non solo il buon funzionamento della pubblica amministrazione, ma anche la libertà morale e l'incolumità fisica del singolo pubblico ufficiale; oppure alla stessa violenza o minaccia per costringere a commettere un reato, di cui all'art. 611 codice penale (punito con la reclusione fino a cinque anni), che pur essendo inserito fra i delitti contro la persona, è evidentemente volto anche a prevenire la realizzazione di ulteriori reati.

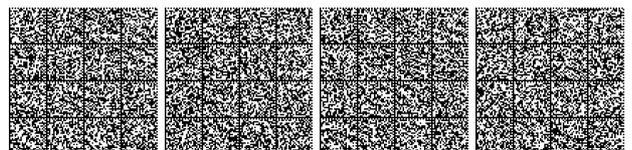
Non pare ragionevole la scelta di punire il delitto di estorsione con una pena notevolmente superiore rispetto a tali reati anche nel caso in cui il fatto — lungi dal ricollegarsi a fenomeni di criminalità organizzata (ipotesi che ha ispirato l'inasprimento delle pene nel 1991, ritenuto giustificato dalla Corte costituzionale nella sentenza 368/1995) — risulti di lieve entità.

2.7. Lo scrivente è consapevole del fatto che, a fronte della situazione censurata, la soluzione prospettata non sia a «rime obbligate».

Tuttavia la Corte costituzionale ha ormai più volte affermato il principio in forza del quale «una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione — “non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a ‘rime obbligate’ per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore” (sentenza n. 62 del 2022), risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni “costituzionalmente adeguate”, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018).» (Corte Costituzionale sentenza n. 95 del 9 marzo 2022).

Tale riflessione conforta dunque nel ritenere correttamente praticabile una dichiarazione di incostituzionalità additiva, che permetta di introdurre una fattispecie attenuata per i fatti di lieve entità anche nell'alveo dell'art. 629 codice penale, utilizzando come parametro di riferimento quanto già previsto in tema di violenza sessuale. Si chiede dunque l'introduzione della previsione che la pena sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità. Tale soluzione, pur non obbligata, appare costituzionalmente adeguata, considerato che, come si è prospettato, le riflessioni poste a base dell'introduzione di tale fattispecie paiono coerentemente mutuabili anche per la fattispecie di estorsione, ferma restando ovviamente la possibilità che il legislatore, ove di diverso avviso, intervenga per disciplinare differenzialmente la materia nell'esercizio della propria discrezionalità.

(3) A seguito della modifica apportata dalla legge 69/2019 (in precedenza era prevista la pena da cinque a dieci anni di reclusione).



In via subordinata, si chiede che sia introdotta per i fatti di minore gravità una circostanza attenuante ad effetto comune (e dunque in misura non eccedente un terzo) secondo la regola generale di cui all'art. 65 codice penale e secondo quanto operato dalla Corte nella sentenza 68/2012.

3. Possibilità di un'interpretazione conforme.

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 ss. legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione — della norma di cui all'art. 629 codice penale nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita in misura non eccedente i due terzi quando il fatto risulti di lieve entità, e in via subordinata nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando il fatto risulti di lieve entità,

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5, c.p.p.

Firenze, 20 giugno 2022

Il Giudice: ATTINÀ

22C00140

N. 92

*Ordinanza del 16 giugno 2022 del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Vicenza
nel procedimento penale a carico di E. O.*

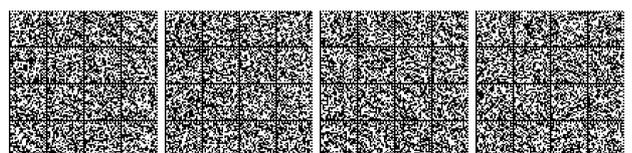
Reati e pene - Reati in materia di immigrazione - Reati di cui all'art. 5, comma 8-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - Contraffazione o alterazione dei documenti previsti (visto di ingresso o reingresso, proroga del visto, permesso di soggiorno, contratto di soggiorno, carta di soggiorno) - Utilizzo dei suddetti documenti contraffatti o alterati - Trattamento sanzionatorio.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 5, comma 8-bis.

TRIBUNALE DI VICENZA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale (art. 23, legge 11 marzo 1987, n. 53) — E.O. è stato tratto a giudizio per rispondere del delitto di cui all'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 perché «al fine di determinare il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo



per lavoro subordinato, utilizzava, inviandolo all'ufficio immigrazione della Questura di Vicenza, il certificato di conoscenza della lingua italiana "livello A2 CELI li" apparentemente a lui rilasciato dall'Università di Perugia nella sessione del ... con numero di matricola ... che, all'esito delle verifiche, risultava contraffatto in quanto rilasciato con quel numero di matricola a ... In ...».

All'udienza preliminare del 24 febbraio 2022 l'imputato ha formulato richiesta di messa alla prova ai sensi degli articoli 168-bis codice penale e 464-bis codice penale, e il difensore ha sollevato le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost. nella parte in cui, prevedendo una pena edittale da uno a sei anni di reclusione sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di un visto di ingresso o reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia infine per colui che sia imputato del mero utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sanziona con la medesima pena fattispecie eterogenee tra loro, tutte contemplate all'interno del medesimo comma 8-bis, risultando in tal modo intrinsecamente irragionevole;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost. nella parte in cui, prevedendo una pena edittale da uno a sei anni di reclusione per l'imputato che sia accusato della contraffazione o alterazione di un visto di ingresso o reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia per colui che sia accusato della contraffazione o alterazione di documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, o della sua proroga, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, sia infine per colui che sia imputato del mero utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sanziona in modo differenziato l'autore del delitto in parola rispetto al cittadino comune accusato dei delitti di cui agli articoli 482 codice penale, in relazione agli articoli 476 o 477 codice penale, o 489 codice penale, in violazione del principio di uguaglianza.

Entrambe le doglianze sollevate dalla difesa appaiono, secondo questo Giudice, non manifestamente infondate.

Esse poggiano, infatti, su dati obiettivi che pare utile riassumere.

Sotto il primo profilo evidenziato dalla difesa non è contestabile che la norma, che si sospetta in contrasto con la Carta fondamentale, contenga al suo interno più fattispecie che puniscono condotte tra loro sensibilmente differenti sia in punto di elemento materiale che di coefficiente psicologico. Altro infatti, sotto il profilo dell'approccio del soggetto attivo alla lesione del bene giuridico tutelato, è realizzare una falsificazione materiale di un titolo abilitativo al soggiorno nel territorio dello Stato, condotta che può a sua volta declinarsi nell'alterazione di un documento originale preesistente, ma anche nel materiale confezionamento *ex novo* di un documento avente l'apparenza di un titolo di soggiorno rilasciato dall'Autorità pubblica, altro è avvalersi di un documento alterato o confezionato da terzi, facendone meramente uso.

Non può sottacersi, infatti, che l'integrazione dell'una o dell'altra fattispecie presuppone modalità esecutive e coefficiente psicologico affatto diversi, a loro volta indicativi di una diversa attitudine del soggetto attivo di porsi in contrasto con l'ordinamento: capacità tecnica, abilità manuale, destinazione di risorse materiali e di tempo alla realizzazione dell'illecito da una parte, mera ricezione ed utilizzo dell'atto contraffatto dall'altra. Non solo. Mentre le condotte di confezionamento dell'atto contraffatto o alterato non di rado poggiano sull'inserimento del soggetto attivo in un circuito dal quale provengono i supporti documentali e gli strumenti necessari alla realizzazione del falso, la condotta di uso dell'atto falso è per sua stessa natura l'azione unisussistente del soggetto beneficiario dalla contraffazione, il quale esibisce o si avvale del documento materialmente falso per avvalersi delle prerogative ad esso collegate.

Se così è, il possibile contrasto della fattispecie con l'art. 27 della Carta fondamentale potrebbe trovare appiglio nel principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato, già affermato dalla Corte costituzionale nel senso che esso «esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile» (sent. n. 55 del 2021 e, in precedenza, n. 73 del 2020).

Sotto il secondo profilo la difesa ha posto in opportuno rilievo la differenza di trattamento sanzionatorio riservato dal legislatore alle condotte di falsificazione materiale e di uso di atto falso descritte nell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, rispetto a quelle previste dagli articoli 482, in riferimento agli articoli 476 e 477 codice penale, e 489 codice penale.



La differenza è nota e non richiede quindi più di un semplice richiamo alla pena unitaria da uno a sei anni di reclusione prevista per tutte le fattispecie contemplate dall'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, e alla distinzione operata invece dal codice penale tra la condotta di falsità materiale commessa dal privato su atto pubblico (art. 476 codice penale) o certificato o autorizzazione amministrativa (art. 477 codice penale), sanzionata dall'art. 482 codice penale con le pene contemplate dalle norme previste per le condotte dei pubblici ufficiali, ridotte di un terzo, e la condotta di uso di atto falso, che l'art. 489 codice penale sanziona — nel caso che qui interessa quale *tertium comparationis* della condotta del privato cittadino — con la pena dell'art. 482 codice penale, ulteriormente ridotta di un terzo.

A fronte della scelta legislativa di differenziare il trattamento punitivo nei reati comuni descritti agli articoli 482 e 489 codice penale, l'opzione adottata dal legislatore del 1998 è stata quella di sanzionare condotte in tutto riconducibili alle prime nella loro materialità — con i soli elementi specializzanti rappresentati dalla tipicità degli atti sui quali deve realizzarsi la contraffazione o estrinsecarsi l'uso, e del dolo specifico — ma con pena indifferenziata. Pena che, oltre a essere sensibilmente più grave di quella prevista dal codice penale, non valorizza la differenza tra le due tipologie di aggressione al bene giuridico tutelato.

La Corte costituzionale ha più volte ricordato che «le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge *ex art. 25 Cost.* a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico», e non è quindi sull'entità della pena prevista per le fattispecie di parte speciale che il sospetto di illegittimità costituzionale viene formulato, ma ricordando che la stessa Corte ammette il sindacato di legittimità costituzionale al metro degli articoli 3 e 27 Cost. «su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa» (così Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2021 e, in precedenza, sentenza numeri 88 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018, 179 del 2017 e 236 del 2016), questo Giudice dubita della coerenza intrinseca della scelta operata dal legislatore laddove ha ritenuto di orientare la propria discrezionalità prevedendo: 1) un trattamento sanzionatorio unitario per reprimere condotte tra loro profondamente diverse, rappresentative di attività materiali e coefficienti psicologici affatto assimilabili e, in ultima analisi, di modalità di aggressione del bene giuridico di diverso grado e qualità; 2) una evidente differenziazione di trattamento del soggetto attivo che commette le condotte di falsità materiale o di uso dell'atto falso su atti pubblici genericamente considerati, punito con sanzioni che tengono conto della differenza sostanziale tra le due diverse tipologie di aggressione al bene giuridico tutelato, rispetto al soggetto attivo che le medesime condotte — al netto del dolo specifico richiesto dalla norma speciale — compie sugli atti tipici elencati nell'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo n. 286/1998, per il quale il trattamento sanzionatorio è unitario e indifferenziato.

Con tali brevi richiami questo Giudice ritiene di avere assolto all'onere di motivazione sulla ritenuta non manifesta infondatezza della questione, a mente dell'indicazione rinvenibile nella giurisprudenza della Corte secondo la quale «l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'entità della pena edittale è subordinata all'indicazione da parte del giudice *a quo* di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell'ordinamento, le quali, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati» (sent. n. 117 del 2021, n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018).

La rilevanza della questione sollevata nel giudizio *a quo* discende dalla richiesta formulata dall'imputato di ammissione all'istituto della messa alla prova, depositata tempestivamente in apertura di udienza preliminare.

La cornice edittale prevista per il delitto contestato all'imputato, avere fatto uso di un certificato di conoscenza della lingua italiana materialmente falso in quanto rilasciato a soggetto diverso da quello apparente, al fine di determinare il rilascio del permesso di soggiorno, non consente l'accesso all'istituto invocato dall'imputato per superamento dei limiti previsti dall'art. 168-bis codice penale.

Prima di deliberare in ordine a tale richiesta, quindi, viene in rilievo il dubbio di costituzionalità che si è sin qui riassunto, posto che se la fattispecie contestata all'imputato non presentasse la ritenuta, irragionevole, uniformità sanzionatoria di condotte tra loro diverse, anche valutata alla luce delle previsioni contenute nel codice penale, e fosse invece coerente con la scelta codicistica di differenziare il trattamento punitivo per il semplice uso di atto falso prevedendo, mediante il ricorso al medesimo meccanismo di determinazione della sanzione, la riduzione di un terzo della pena edittale, l'imputato potrebbe accedere al rito alternativo.

Richiamato, conclusivamente, il principio di proporzione della pena, «idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.», che secondo quanto affermato recentemente dalla Corte «implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sent. n. 143 del 2021), si ritiene la questione sollevata rilevante e non manifestamente infondata.



P.Q.M.

letto l'art. 23, legge n. 53/1987,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 5, comma 8-bis, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui prevede il medesimo trattamento sanzionatorio sia per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati, sia per quelli di contraffazione o alterazione di documenti descritti nella stessa norma, e non invece trattamenti sanzionatori differenziati, non prevedendo in particolare che la pena edittale per il delitto di utilizzo di documenti contraffatti o alterati sia determinata riducendo di un terzo la pena prevista per le condotte di contraffazione o alterazione dei documenti medesimi, analogamente a quanto disposto dall'art. 489 codice penale. Ciò in contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (art. 27 Cost.).

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

Dichiara sospeso il decorso della prescrizione ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 2, codice penale.

Ordina la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato.

Così deciso in Vicenza, 16 giugno 2022

Il giudice dell'udienza preliminare: VENDITTI

22C00141

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-036) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

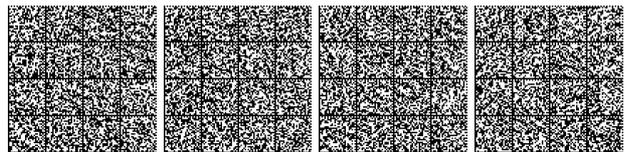
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

| | | <u>CANONE DI ABBONAMENTO</u> |
|---------------|--|---|
| Tipo A | Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)* | - annuale € 438,00 - semestrale € 239,00 |
| Tipo B | Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)* | - annuale € 68,00 - semestrale € 43,00 |
| Tipo C | Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)* | - annuale € 168,00 - semestrale € 91,00 |
| Tipo D | Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)* | - annuale € 65,00 - semestrale € 40,00 |
| Tipo E | Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)* | - annuale € 167,00 - semestrale € 90,00 |
| Tipo F | Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € 819,00 - semestrale € 431,00 |

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

| | |
|--|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

| | |
|--|-----------------|
| Abbonamento annuo | € 190,00 |
| Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% | € 180,50 |
| Volume separato (oltre le spese di spedizione) | € 18,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 3,00

